© Mark Ahsmann, Wikimedia Commons, lizenziert unter
Creative Commons-Lizenz by-sa-2.0-de,
URL: http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/de/legalcode

Gesellschaft·Wirtschaft·Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Nahost · Wahlen · Rechtsextremismus · Soziale Marktwirtschaft · ESM · Ökonomisches Lernen · Serie Schüler forschen

Verlag Barbara Budrich

63. Jahrgang · 2.Vierteljahr 2014
ISSN 0016-5875

2/2014

www.budrich-journals.de

Zu diesem Heft

Dieses Heft von GWP ging in den Druck, während die Wähler und Wählerinnen sich (hoffentlich) auf die Europa-Wahlen vorbereiteten. Deshalb werden die Wahlen erst im kommenden Heft kommentiert. Zwei wichtige verfassungsrechtliche Zusammenhänge tauchen in diesem Heft auf: der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Fiskalpakt im Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Adamski) sowie die Vorlage dieses Gerichts an den Europäischen Gerichtshof zum Beschluss der EZB, Anleihen finanzschwacher Staaten aufzukaufen (Pehle). Es geht letztlich um Fragen von Kompetenzen der EURO-Länder in Finanzfragen.

Das Programm der Zeitschrift – Gesellschaft/Wirtschaft/Politik (Sozialwissenschaften für die Politische Bildung) – nimmt zugleich Stellung in den Auseinandersetzungen um den Zuschnitt von Unterrichtsfächern. GWP steht für die integrierenden Fachkonzepte! Deshalb muss um ökonomisches Lernen in der Schule gestritten werden (Haarmann) und deshalb müssen die theoretischen und praktischen Probleme politischer Bildung analysiert und kalkuliert werden (Reinhardt). Hierzu gehört auch das umfangreiche Internet-Material (s. Hinweis „Aktuell" auf der Startseite von GWP (www.budrich-journals.de/index.php/gwp)).

Den Unterricht von Lehrerinnen und Lehrern können zwei Beiträge direkt unterstützen: Schülervorstellungen zum „Rechtsextremismus", erforscht mit unterschiedlichen Methoden in vier Klassen (Fischer), verfehlen mit ihrer Einengung auf Nationalsozialismus und auf die Probleme von Menschen am Rand der Gesellschaft leicht, als wie alltäglich sich solches Denken darstellen kann. Die Serie „Forschen in der Schule" (Porst) hat als Beispiel für die Bildung von Hypothesen „Diskriminierung von Ausländern" gewählt und exemplifiziert daran den Gang der Forschung von der Idee über die Operationalisierung bis zu Gütekriterien (Objektivität, Validität, Reliabilität). – Die beiden Rezensionen bewerten zwei Bücher zur Didaktik der politischen Bildung.

Wir wünschen unseren Leserinnen und Lesern eine ertragreiche und erfreuliche Lektüre aller Beiträge – und hoffen mit Ihnen auf einen schönen Sommer!

Ihre Herausgeber(in)

Gesellschaft . Wirtschaft . Politik
Sozialwissenschaften für politische Bildung
www.budrich-journals.de

Jahrgang 63, 2014, Heft 2 – Inhalt

ONLINE-ARCHIV:
Thema Umwelt/Klima 150

KOLUMNE:
Peter Hampe
Ist die „Soziale Marktwirtschaft" sozial? Eine Drei-Säulen-Interpretation 151

FACHAUFSATZ:
Thomas Demmelhuber
Der Nahe Osten und der Einfluss externer Mächte: Kontinuitäten und Brüche im Lichte der Protestbewegungen seit 2011 163

FACHAUFSATZ:
Frank Decker/Volker Best
Landtagswahlen und Bundespolitik. Eine empirische Analyse des „Zwischenwahleffekts" von 1970 bis 2013 175

FACHAUFSATZ:
Moritz Peter Haarmann
Ökonomisches Lernen – Selbstzweck oder Teil des gesellschaftlichen Lernens? 189

FACHAUFSATZ:
Sebastian Fischer
Ansatzpunkte einer adressatenorientierten Bildung gegen Rechtsextremismus
Ergebnisse einer Studie über die Denkweisen von Schülern über den Rechtsextremismus 201

KONTEXT:
Thieß Petersen
Externe Effekte – Bruchstellen in der Marktwirtschaft
Wenn wirtschaftliche Akteure nicht alle Kosten ihres Handelns tragen bzw. nicht alle Vorteile ihrer Entscheidungen in Anspruch nehmen, entsteht Marktversagen, das staatliches Eingreifen erforderlich macht..... 213

SERIE FORSCHEN IN DER SCHULE (3):
Rolf Porst – unter Mitarbeit von Ruth Holthof
Von der Fragestellung zum Fragebogen – Zentrale Begrifflichkeiten
Das Beispiel „Diskriminierung von in Deutschland lebenden Ausländern" 221

Gesellschaft . Wirtschaft . Politik
Sozialwissenschaften für politische Bildung
www.budrich-journals.de

RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT:
Heiner Adamski
Streit um den Europäischen Stabilitätsmechanismus und den Fiskalpakt
Das Bundesverfassungsgericht hat die bislang größte Verfassungsbeschwerde in Verbindung mit einem Organstreitverfahren abgewiesen 233

AKTUELLE ANALYSE:
Heinrich Pehle
Das Bundesverfassungsgericht zum ESM: Der Vorlagebeschluss für den Gerichtshof der Europäischen Union: Wer hat das „allerletzte Wort" im europäischen Verfassungsgerichtsverbund? 245

AKTUELLE ANALYSE:
Thorsten Winkelmann
Auf dem Weg zu einer modernen Infrastrukturpolitik? Die PKW-Maut für Ausländer 253

KONTROVERS DOKUMENTIERT:
Wolfram Ridder
Künstliche Sperrklauseln bei Wahlen:Sinnvoller Abwehrmechanismus gegen „Weimarer Verhältnisse" oder undemokratische Willkür? 263

POLITISCHE DIDAKTIK:
Sibylle Reinhardt
Politische Bildung in der Schule – Probleme und Antworten
Die Situation der politischen Bildung in der Schule ist nicht gut, Ressourcen fehlen und Partikular-Interessen gefährden didaktische Ziele 271

DAS BESONDERE BUCH:
Hans-Jochen Luhmann
Die Entdeckung des BIP. Über: Philipp Lepenies: Die Macht der einen Zahl. Eine politische Geschichte des Bruttoinlandsprodukts 281

REZENSIONEN:
Michael Görtler: Fritz Reheis, Politische Bildung. Eine kritische Einführung ... 289
Andreas Petrik: Joachim Detjen/Peter Massing/Dagmar Richter/Georg Weißeno, Politikkompetenz – ein Modell 290

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN: 291

Thema Umwelt/Klima

Das GWP-Online-Archiv, auf das jeder Abonnent kostenlos Zugriff hat, reicht mehr als zehn Jahre zurück. Verfolgen Sie die Diskussion in Wissenschaft und Politik zu den Themenbereichen „Umwelt" bzw. „Klima". Die Probleme und Fragen spiegeln sich in den Aspekten von nationaler und internationaler Politik, von Recht und Ethik und politischer Didaktik. Ein „Dossier" auf Tastendruck, Eingabe der Suchbegriffe auf www.budrich-journals.de/index/phg/gwp.

Hier ausgewählte Ergebnisse in chronologischer Anordnung:

Oliver Geden, Klimapolitik ohne Klimawissenschaft? **GWP 4-13**

Heinrich Pehle, Atomausstieg und Energiewende – nachhaltige Politik? **GWP 3-13**

Jens Tenscher, Regionale Wahrnehmungen des globalen Klimawandels **GWP 4-12**

Hans-Jochen Luhmann, Karin Arnold, E10 – Ackerfrüchte in den Tank **GWP 3-11**

Heiner Adamski, Atomausstieg und der Aufstand der Energieriesen **GWP 3-11**

Kerstin Roggenkamp, Allianz der Unwilligen und Machtlosen? Die G77 bei den internationalen Klimaverhandlungen **GWP 1-11**

Sebastian Chr. Fückel, „Klimawandel" – Eine Route durch das World Wide Web **GWP 1-11**

Hans-Jochen Luhmann, Die Geschichte des Bestreitens von Umweltproblemen **GWP 1-11**

Petra Bendel, Marianne Haase, Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik. Gutachten im Zwielicht **GWP 3-10**

Heinrich Pehle, Umweltpolitik ohne Umweltgesetzbuch – ein Desaster für den Umweltschutz? **GWP 3-09**

Edmund Budrich, Globales Problem Wasser **GWP 2-09**

Tim Griebel, Patrik Stör, „Risikotechnologie" oder „Ökoenergie"? Im Sommer 2008 diskutiert Deutschland über den Ausstieg aus der Kernenergie **GWP 3-08**

Robert Fischer, Die Bundesregierung zwischen Berlin, Brüssel und Bali: Klimapolitik „made in Germany" – Exportschlager oder Mogelpackung? **GWP 1-08**

Jan Tilly, Soziale Konstruktion von Wirklichkeit in Deutschland und den USA in der Klimadebatte **GWP 3-07**

Volker Meierhenrich, Ausstieg aus der Atomenergie – ja oder nein? Politisches Entscheidungsdenken in der Sekundarstufe II **GWP 1-07**

Marleen Gambel, Mobilfunk – ein Freilandversuch am Menschen? **GWP 3-04**

Heinrich Pehle, Das „Ökosteuer-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts **GWP 3-04**

Alexander Ersfeld, Der Kampf um das Dosenpfand. Eine Konfliktanalyse im Oberstufen-Unterricht **GWP 2-04**

Andreas Dietz, Gibt es ein Recht auf Verschmutzung? Eine Unterrichtsreihe zum Dilemma Ökologie vs. Gerechtigkeit **GWP 1-04**

Markus M. Müller, Umweltpolitik durch Handel mit Verschmutzungsrechten. Neue Wege in der Politik durch supranationale Anstöße **GWP 4-03**

Silke Masson, Windräder oder Kohle: Der Streit um die EEG-Novelle **GWP 4-03**

Heiner Adamski, Dosenpfand und Kreislaufwirtschaft. Rechtliche Auseinandersetzungen um die Einführung eines Pflichtpfandes **GWP 4-02**

Winfried Roth, Fortschritt ohne Garantie. Asbest – Geschichte eines Risikos **GWP 2-00**

Ist die „Soziale Marktwirtschaft“ sozial?

Eine Drei-Säulen-Interpretation

Peter Hampe

Die Frage, ob die deutsche Wirtschaftsordnung ausreichend sozial ist, wird immer wieder gestellt und kontrovers diskutiert, gerade auch in letzter Zeit. Während z.B. die SPD stolz darauf ist, im jüngsten Koalitionsvertrag einige ihrer wichtigsten sozialpolitischen Anliegen durchgesetzt zu haben – insbesondere die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes, die Ausweitung der Mütterrente und den Rentenbeginn mit 63 Jahren für langfristig Versicherte – stoßen diese Vorhaben bei Teilen der Union, bei Wirtschaftsverbänden und Wirtschaftswissenschaftlern auf deutliche Kritik. Selbst die beiden christlichen Kirchen äußern in ihrem gemeinsamen Papier für eine erneuerte Wirtschafts- und Sozialordnung vom Februar 2014 hinsichtlich der Herabsetzung des Renteneintrittsalters Vorbehalte, während sie die beiden anderen Pläne ausdrücklich befürworten.

Eine angemessene Bewertung dieser und anderer (sozial-)politischer Maßnahmen im Kontext der eingangs gestellten Frage setzt zunächst einmal Klarheit darüber voraus, worin das Soziale der „Sozialen Marktwirtschaft“ überhaupt besteht. Die öffentliche Debatte ist diesbezüglich eher undifferenziert. Zumeist wird es nur am Sozialbudget, also am (umverteilenden) Sozialstaat mit seinen diversen Transferleistungen gemessen oder an der Lage am Arbeitsmarkt. Dahinter steht – bewusst oder unbewusst – die Vorstellung, dass die reine Marktwirtschaft zu mehr oder weniger sozial unbefriedigenden Ergebnissen führt, die der politischen Korrektur bedürfen, um eine akzeptable Ordnung zu gewährleisten.

Prof. Dr. rer. pol. Peter Hampe
Honorarprofessor für Politik und Wirtschaft an der TU Dresden,
Dozent an der Münchner Hochschule für Politik/Bavarian School of Public Policy

Die erste Säule: Soziale Aspekte der Marktwirtschaft selbst

Die Väter der (west-)deutschen Wirtschaftsordnung hatten eine deutlich andere Vorstellung davon, worin das Soziale ihrer Wirtschaftsordnung besteht. Ludwig Erhard z.B., der für die schrittweise Einführung der Sozialen Marktwirtschaft von 1948 bis 1966 in verschiedenen Ämtern (zunächst als Direktor des Frankfurter Wirtschaftsrates, dann von 1949 bis 1963 als Bundeswirtschaftsminister, schließlich als Bundeskanzler) politische Verantwortung trug, beschrieb dies 1954 in einem Vortrag wie folgt:

Wir haben unsere Wirtschaftspolitik in Deutschland mit dem Begriff „Soziale Marktwirtschaft" ausgestattet. Das Beiwort „sozial" ist dabei mehr als nur eine Arabeske … Wir wollten nicht an die kapitalistische Wirtschaft der Vergangenheit anknüpfen… Im Gegenteil, wir haben in Deutschland in einer entscheidenden Stunde – das war der Tag der Währungsreform, der 20. Juni 1948 – das Steuer unserer Wirtschaftspolitik um 180 Grad herumgerissen, um von einer völlig verkrusteten Zwangswirtschaft, vom staatlichen Dirigismus, zu einer freien Wirtschaft umzuschalten. Wir haben damit dem wirtschaftenden Menschen, gleichgültig ob Unternehmer oder Verbraucher, die völlige Freiheit des Handelns und der Entscheidung zurückgegeben…

Wir sprechen in Deutschland von Sozialer Marktwirtschaft, weil wir es im Gegensatz zum Kapitalismus vergangener Tage und zum Liberalismus früherer Prägung – etwa dem „Manchester-Liberalismus" - nicht mehr zulassen wollen, dass sich innerhalb der Wirtschaft Machtpositionen bilden. Wir lehnen vor allem Kartelle ab…. Mein Ziel ist es, den freien Leistungswettbewerb unter allen Umständen sicherzustellen…

Erhards langjähriger Mitarbeiter, Alfred Müller-Armack, stellte als Theoretiker und Namensgeber der „Sozialen Marktwirtschaft" 1956 im gleichnamigen Grundsatzartikel für das Handwörterbuch der Sozialwissenschaften die marktwirtschaftlich fundierten Aspekte des Sozialen noch systematischer dar:

Nur in einem marktwirtschaftlichen System vermögen die alle Schichten umfassenden, in ihrer Marktposition überdies schwach gesicherten Konsumenten die Wirtschaft nach ihrem Bedürfnis zu lenken… Diese Orientierung am Verbrauch bedeutet bereits eine soziale Leistung der Marktwirtschaft. In gleicher Richtung wirkt die durch das Wettbewerbssystem gesicherte und laufend erzwungene Produktivitätserhöhung als eine soziale Verbesserung, die umso größer ist, je mehr durch den Wettbewerb einseitige Einkommensbildungen, die aus wirtschaftlicher Sonderstellung herrühren, eingedämmt werden.

Als ein für viele wohl überraschendes Zwischenergebnis ist also festzuhalten, dass die Väter der Sozialen Marktwirtschaft, die die theoretischen Überlegungen des Freiburger Ordo-Liberalismus in die Praxis umzusetzen versuchten, zunächst das Soziale in der Marktwirtschaft selbst verankert sahen. Insoweit ist der Begriff „Soziale Marktwirtschaft" eher ein Pleonasmus, gleichzeitig aber ein geschickter Marketing-Schachzug, denn der Zeitgeist wehte nach dem Kriege in ganz Europa in Richtung Sozialismus. Das Ahlener Programm der nordrhein-westfälischen CDU von 1946 bezeugt dies deutlich. Mit der Formel „Soziale Marktwirtschaft" wollte und konnte man offenkundig leichter die bestehenden Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber Kapitalismus bzw. Marktwirtschaft überwinden. Natürlich machten erst die wirtschaftlichen Erfolge im Rahmen der neuen Ordnung, das erstaunliche „Wirt-

schaftswunder" der 50er Jahre, die „Soziale Marktwirtschaft" wirklich populär. 1959 beendete dann konsequenterweise auch die SPD mit dem Godesberger Programm ihre Gegnerschaft zu dieser Wirtschaftsordnung.

Der Sozialstaat als zweite Säule

Ein Großteil der beschriebenen sozialen Effekte kommt aber nur den Leistungsfähigen zugute. Auf die noch nicht oder nicht mehr Leistungsfähigen, insbesondere also auf Kinder, auf Kranke bzw. Behinderte und Alte nimmt die reine Marktwirtschaft keine Rücksicht. Deren Lebensunterhalt muss – in jeder Gesellschaft – anderweitig gesichert werden oder anders formuliert: Leistungsgerechtigkeit muss durch Bedarfsgerechtigkeit ergänzt werden. Zudem neigen marktwirtschaftliche Systeme zu erheblichen, weit über die Leistungsunterschiede hinausgehenden Verteilungsdiskrepanzen und im Wirtschaftsprozess zu zyklischen Schwankungen, die mit Massenarbeitslosigkeit verbunden sein können. Auch hier ist politischer Handlungsbedarf offenkundig.

Den ordoliberalen Vordenkern der Sozialen Marktwirtschaft waren solche Probleme natürlich nicht fremd. So sprach sich z.B. Walter Eucken, der Hauptrepräsentant der Freiburger Schule, in den regulierenden Prinzipien seiner Wettbewerbsordnung nicht nur für eine staatliche Monopolkontrolle, sondern via progressive Einkommensteuer auch für eine Korrektur der Einkommensverteilung aus. Und am Arbeitsmarkt plädierte er sogar für staatliche Mindestlöhne, sollten sich am Markt anormale Angebotsreaktionen zeigen. Alfred Müller- Armack, neben dem ordoliberalen Denken auch von der katholischen Soziallehre beeinflusst, wurde diesbezüglich noch deutlicher. In seinem oben genannten Beitrag formulierte er:

> Auf der Grundlage einer marktwirtschaftlichen Gesamtordnung kann ein vielgestaltiges und vollständiges System sozialen Schutzes errichtet werden… Der marktwirtschaftliche Einkommensprozess bietet der Sozialpolitik ein tragfähiges Fundament für eine staatliche Einkommensumleitung, die in Form von Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen usw. die Einkommensverteilung korrigiert.

Aber er sah auch die Grenzen einer solchen Politik:

> Gewiss kann bei der Einkommensumleitung für soziale Ausgaben leicht die Schwelle überschritten werden, an der die Störung des Marktes beginnt. Wann überhöhte Steuersätze dies tun, ist nicht vorweg zu entscheiden. Unbestreitbar ist jedoch, dass ein … Marktsystem erhebliche Lasten der Einkommensumleitung zu tragen vermag.

Ludwig Erhard war allerdings diesbezüglich viel zurückhaltender. „Wohlstand für alle" – so auch der Titel seines berühmten Buches – sollte vor allem durch Leistung in einer auf Freiheit und Wettbewerb bestehenden Ordnung und nicht durch Umverteilung erreicht werden. Aber auch er konnte nicht verhindern, dass die Sozialpolitik in der westdeutschen Entwicklung eine immer wichtigere Rolle spielte. Bei der großen Rentenreform von 1957 wurde dies besonders deutlich. Sie implementierte nicht nur das reine Umlagever-

fahren, sondern dynamisierte die Bestandsrenten, damit die Rentner an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben konnten. Die grundsätzlichen Einwände Ludwig Erhards und die Kritik Wilfried Schreibers, der dieses Reformkonzept entwickelt hatte, es aber um eine Kinderrente ergänzt sehen wollte, um demographische Risiken zu minimieren, wischte Bundeskanzler Adenauer mit seiner berühmt-saloppen Formel vom Tisch: „Kinder kriegen die Leute immer"! Adenauer hatte aber das richtige Gespür für die Wünsche der Bevölkerung. Die Wähler dankten es ihm: Die Union erhielt bei den Bundestagswahlen 1957 das erste und bislang letzte Mal die absolute Mehrheit.

Mit wachsendem Wohlstand wollten die Deutschen offenkundig nicht weniger, sondern mehr soziale Sicherung. Entsprechend stiegen die Sozialausgaben immer weiter an, sogar rascher als das in den 50er und 60er Jahren ohnehin dynamisch wachsende Sozialprodukt. Die Sozialleistungsquote, die den Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt misst, nahm daher deutlich zu. Während sie in der ersten Hälfte der 50er Jahre noch unter 20% lag, erreichte sie seit Mitte der 90er Jahre Werte nahe, teilweise über 30%.

Absolut gesehen haben die Ausgaben für das „soziale Netz" zwischen 1960 und der Wiedervereinigung etwa um das Zehnfache zugenommen und zwischen 1991 und 2012 sind sie weiter - von 397 Mrd. € auf 782 Mrd. € - angestiegen, haben sich also fast verdoppelt. Trotz aller Einsparungen in den letzten beiden Jahrzehnten („Umbau des Sozialstaats") gab es nie ein Jahr, in dem die (nominalen) Sozialleistungen absolut zurückgegangen sind. (Vgl. für Einzelheiten die Tabelle im Anhang)

Soweit die eine Seite der Bilanz. Die andere Seite ist, dass Sozialleistungen finanziert werden müssen – eigentlich eine Binsenweisheit, die aber allzu häufig von denjenigen, die nach zusätzlichen Leistungen rufen, verdrängt wird. Ihre Finanzierung kann nur aus dem Sozialprodukt bzw. Volkseinkommen über Steuern oder Sozialbeiträge erfolgen. So sind auch im Zuge des Ausbaus des Sozialstaats die Beitragssätze zur Sozialversicherung (ohne Unfallversicherung), die vor der Rentenreform von 1957 bei etwa 20% lagen, auf rund 40% in den letzten Jahren gestiegen. Sie haben sich also verdoppelt. Ebenso sind die steuerfinanzierten Sozialausgaben erheblich angestiegen und machen inzwischen rund 35% aller Sozialleistungen aus (ein weiteres Drittel wird über die Sozialbeiträge der Arbeitgeber, rund 30% über die der Versicherten aufgebracht).

Eine derartige Entwicklung kann nicht unbegrenzt weiter gehen. Zum einen erhöht sich auf diese Weise die Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen und schwächt die Anreize aller Erwerbstätigen, Leistung zu erbringen, während Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung attraktiver werden. Zum anderen führt das deutsche, stark lohnbasierte Finanzierungssystem der Sozialversicherungen zu einer Art Kollateralschaden: Steigende Beitragssätze erhöhen die betriebswirtschaftlichen Arbeitskosten und machen es lohnender, Arbeit einzusparen bzw. ins Ausland zu verlagern. Die so entstehende zusätzliche Arbeitslosigkeit in Deutschland impliziert höhere Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung, wodurch die Arbeitskosten weiter zunehmen. Da-

zu kommt, dass die demographischen Tendenzen in Deutschland ohnehin spürbare Erhöhungen der Beitragssätze in Zukunft erforderlich machen. Das Baseler Prognos-Institut hatte z.B. 1987 allein für die Rentenversicherung – ohne Strukturreformen – eine Verdoppelung des Beitragssatzes bis 2030 errechnet! Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass bereits seit Mitte der 70er Jahre über die „Grenzen des Sozialstaates" diskutiert wird. Das hat zunächst nur zaghaft, schließlich verstärkt seit Beginn der 90er Jahre zu schrittweisen, salamitaktischen Reformen vor allem im Bereich der Renten- und Krankenversicherung und am Arbeitsmarkt („Hartz-Reformen") geführt – nicht zur Freude der Betroffenen, aber eigentlich „alternativlos". Der ehemalige Bundespräsident Köhler hat es anlässlich seiner Amtseinführung 2004 überzeugend deutlich gemacht:

> Der Sozialstaat ist für mich eine zivilisatorische Errungenschaft, auf die wir stolz sein können. Aber der Sozialstaat heutiger Prägung in Deutschland hat sich übernommen. Das ist bitter, aber wahr. Wir haben es vor allen Dingen nicht geschafft, den Sozialstaat rechtzeitig auf die Bedingungen einer alternden Gesellschaft und einer veränderten Arbeitswelt einzustellen ... Wir müssen auch die Sozialpolitik nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit gestalten, also bei allen Entscheidungen immer auch die Auswirkungen auf zukünftige Generationen, unsere Kinder, berücksichtigen. Das haben wir zu lange vernachlässigt.
>
> Uns allen muss dabei bewusst sein: Der Umbau des Sozialstaates verlangt schon jetzt vielen Menschen in Deutschland vieles ab. Es gibt soziale Härten, weil Einschnitte Menschen treffen, die ohnehin nicht viel haben ... Umso mehr müssen wir darauf achten, dass alle Verantwortung tragen und Opfer bringen, und zwar entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit. Wir brauchen eine „Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land", wie es die deutschen Bischöfe formuliert haben. Wohlweislich: Entwicklung, nicht Abriss oder Abbau; Entwicklung als Umbau.

Soziale Ziele der Wirtschaftspolitik – eine dritte Säule

Das Soziale der Sozialen Marktwirtschaft ruht noch auf einem dritten Pfeiler. Auch die Wirtschaftspolitik verfolgt nämlich vielfach soziale Ziele. Das gilt selbst für die *Geldwertstabilität*, die als wichtiges Anliegen der ordoliberalen Ökonomen im Bundesbankgesetz von 1957 als prioritäres Ziel der Zentralbank verankert wurde. Dieselbe Verpflichtung wurde später der Europäischen Zentralbank auferlegt. Sozial ist dieses Ziel insofern, als inflationäre Prozesse vor allem das Ersparte der kleinen Leute gefährden.

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, das keynesianische Züge trägt, wurde die Geldwertstabilität vor allem um das Ziel eines *hohen Beschäftigungsgrades* und eines *stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums* ergänzt – beides hochgradig soziale Ziele, denn Wachstum verbessert die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation und Beschäftigung ist wiederum zum einen der Kern der materiellen Existenzsicherung. Zum anderen kommt ihr auch noch erhebliche psychosoziale Bedeutung zu, denn Arbeitslosigkeit zerstört die sozialen Netze und das individuelle Selbstwertgefühl der Betroffenen. Es war schlimm genug, dass nach dem "Wirtschaftswunder" mit seiner Voll-, ja Überbeschäftigung ab Mitte der 70er Jahre die Arbeitslosigkeit

drei Jahrzehnte lang kontinuierlich anstieg, ein Prozess, der nach der Wiedervereinigung durch die Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland noch eine dramatische Steigerung erfuhr. Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Wirtschaftsordnung auch immens an Akzeptanz verloren. Während 77% der Ostdeutschen vor der „Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion" vom Juli 1990 die „Soziale Marktwirtschaft" nach Befragungen des „Allensbacher Instituts für Demoskopie" gut beurteilten, waren es Mitte 2005 nur noch rund 15%! Selbst die Westdeutschen hatten zu dieser Zeit mehrheitlich (etwa 60%) „keine gute Meinung" vom deutschen Wirtschaftssystem.

Dass es der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik seit den „Hartz-Reformen" gelungen ist, die Tendenz steigender Arbeitslosigkeit umzukehren und die registrierte Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren (von rund 5 Millionen auf nunmehr 3 Millionen) und dass insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit vor allem im internationalen Vergleich relativ niedrig gehalten werden konnte, hat hohen sozialen Wert, auch wenn die Beschäftigungsentwicklung trotz absoluter Rekordzahlen in vielfacher Hinsicht noch zu wünschen übrig lässt.

Für den deutschen *Arbeitsmarkt* gelten überdies zusätzlich eine Fülle von Regelungen mit sozialen Zielsetzungen, die insbesondere von den deutschen Gewerkschaften seit dem Kaiserreich gefordert und schrittweise, zum Teil schon im Zuge des Ersten Weltkrieges und der Weimarer Republik, durchgesetzt werden konnten: Vorschriften für den betrieblichen Gefahrenschutz, generelle und gruppenspezifische Begrenzungen der Arbeitszeit einschließlich Teilzeit- und Urlaubsregelungen, Kündigungsschutzbestimmungen, Tarifautonomie der Sozialpartner, Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben und Großunternehmen. Die letzteren für die deutsche Arbeitsordnung besonders charakteristischen Institutionen, die auf der Idee der Sozialpartnerschaft beruhen, haben wohl auch den sozialen Frieden befördert.

Werfen wir noch einen Blick auf die *Steuerpolitik*. Sie dient gewiss primär dem fiskalischen Zweck der Einnahmeerzielung, zum Teil aber auch sozialen bzw. verteilungspolitischen Zielen. So bewirkt die progressive Einkommensteuer, die schon, wie erwähnt,von den Ordoliberalen befürwortet wurde, deutliche Umverteilungseffekte. „Die oberen 20% der Steuerpflichtigen … erwirtschaften derzeit 70% des Gesamtaufkommens." (Zeil: 2014, 32) Und von der unteren Hälfte der Einkommensbezieher stammen lediglich 5% der Lohn- und Einkommensteuereinnahmen. Die Mehrwertsteuer hat dagegen regressive Wirkungen, die aber durch den ermäßigten Steuersatz insbesondere für Lebensmittel gemildert werden. Zu erwähnen ist zusätzlich, dass Steuervergünstigungen für soziale, insbesondere familienpolitische Zwecke derzeit in Höhe von mehr als 30 Mrd. € gewährt werden. Dass überhaupt rund 35% der direkten Sozialleistungen aus Steuermitteln finanziert werden, wurde schon erwähnt.

Große Ähnlichkeit mit Sozialleistungen haben auch die Ausgaben im Rahmen der staatlichen *Bildungspolitik*. Vor allem der kostenlose Besuch von Schulen und Hochschulen hat deutliche soziale Effekte. Selbst die *Verbraucher- und Mieterschutzpolitik* könnte man hier noch anfügen.

Schließlich ist noch auf die *Strukturpolitik* hinzuweisen. Dass sich die sektoralen und regionalen Strukturen der Wirtschaft im Zeitablauf kräftig verändern, hat eine Reihe unterschiedlicher Gründe. Gesamtwirtschaftlich wirkt dieser Strukturwandel in aller Regel durchaus positiv: er führt zu Produktivitäts- und Wohlstandssteigerungen. In den Branchen oder Regionen aber, die im Zuge dieser Prozesse an Bedeutung verlieren, gehen Arbeitsplätze verloren und Unternehmen in Konkurs – ein Prozess schöpferischer Zerstörung, wie ihn der Sozialökonom Joseph Schumpeter genannt hat. Das galt für die deutsche Landwirtschaft ebenso wie für den Kohlebergbau, die Stahlindustrie, die Werften, aber auch für das Ruhrgebiet als Ganzes, um nur die wichtigsten Beispiele zu nennen. Die Wirtschaftspolitik hat den Strukturwandel im Zeichen der „Sozialen Marktwirtschaft" zwar grundsätzlich bejaht, ihn aber mit dem klassischen Mittel von (Erhaltungs-)Subventionen auf ein sozialverträgliches Tempo abzubremsen und insbesondere Arbeitsplätze zu erhalten versucht. Hätte man den Strukturwandel allein den Marktprozessen überlassen, wären die genannten Branchen sehr rasch mehr oder weniger von der Bildfläche verschwunden!

Das Ausmaß sozialer Aspekte der deutschen Wirtschaftsordnung im internationalen Vergleich

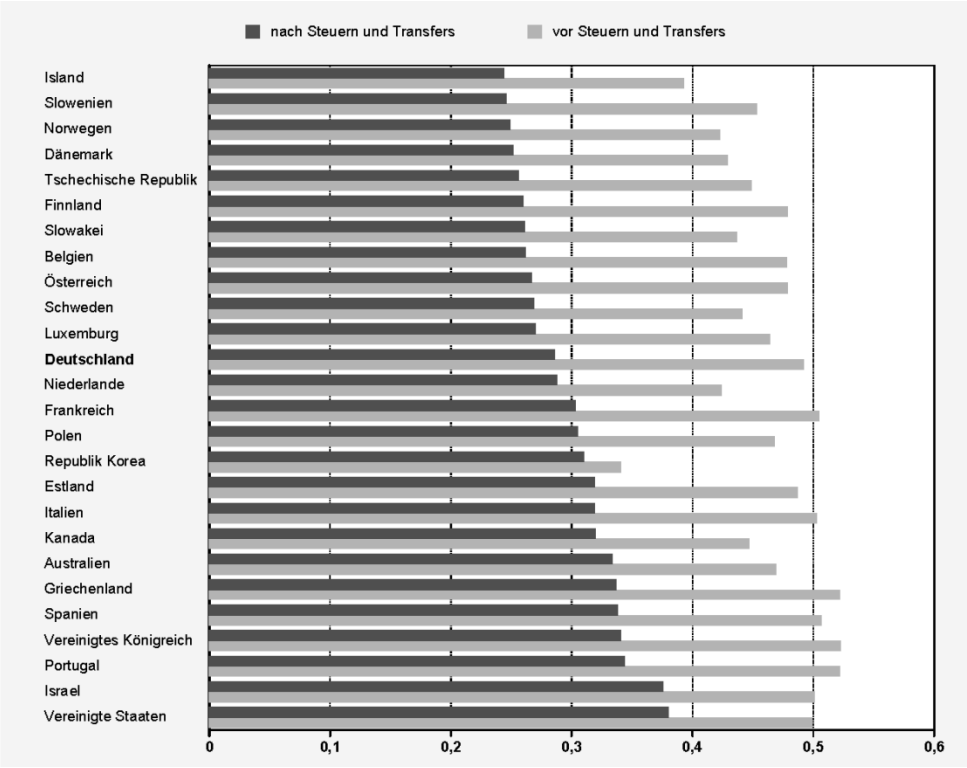
Ziehen wir eine Zwischenbilanz, so erweist sich das Soziale der „Sozialen Marktwirtschaft" als ein vielschichtiges Gebilde, das auf drei unterschiedlichen, wenn auch miteinander vernetzten Säulen ruht. Wie lassen sich diese Einzelbefunde zusammenführen, wie kann das Ausmaß des Sozialen genauer bestimmt werden, nicht zuletzt im Rahmen internationaler Vergleiche? Einschränkend muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass sich solche Vergleiche im Wesentlichen nur auf quantifizierbare Daten stützen können.

Als erstes Faktum ist festzuhalten, dass die Deutschen im internationalen Vergleich ein hohes Pro-Kopf-Einkommen erzielen, im Jahre 2012 rund 42.000 $ (auf der Basis von Kaufkraftparitäten) – nicht zuletzt ein Ausdruck der marktwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Demgegenüber lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der 133 wichtigsten Länder nach aktuellen Berechnungen der Weltbank bei rund 12.000 $. Die 35 einkommensstärksten Länder erwirtschafteten durchschnittlich knapp 38.000 $. Nur fünf Länder erzielten deutlich höhere Einkommen als die Deutschen! Die Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft hat allerdings im Laufe der Zeit erheblich nachgelassen. Zwischen 1995 und 2010 verzeichnete Deutschland zusammen mit Italien sogar das geringste Wirtschaftswachstum aller EU-Staaten! Die Ursachen dafür sind vielschichtig. Inwieweit der (überbordende?) Sozialstaat daran mitschuldig ist, lässt sich nicht eindeutig bestimmen.

Der Sozialstaat wiederum hat, um die Effekte der zweiten sozialen Säule sichtbar zu machen, die deutsche Einkommensverteilung spürbar gleicher gemacht und insoweit verbessert. Misst man die Einkommensverteilung an Hand

von Gini-Koeffizienten, so zeigt die folgende Abbildung, dass Deutschland vor der Umverteilung im Jahre 2010 einen Koeffizienten von knapp 0,5 aufwies, der sich nach Steuern und Sozialtransfers auf 0,288 reduzierte - ein ziemlich kräftiger Umverteilungseffekt, dessen Dimensionen erst im internationalen Vergleich richtig deutlich werden. Während Deutschland vor der Umverteilung mit dem Koeffizienten von knapp 0,5 eine relativ ungleiche Einkommensverteilung aufwies und diesbezüglich nur noch von acht Staaten unter den 26 wichtigsten OECD-Ländern übertroffen wurde, war die Umverteilung so kräftig, dass Deutschland nach Steuern und Sozialtransfers ins vordere Mittelfeld der OECD-Staaten rückte. Nur in vier Staaten (Belgien, Finnland, Österreich und Slowenien) war der Umverteilungseffekt noch stärker.

Abbildung 1: Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung ausgewählter OECD-Länder für das Jahr 2010

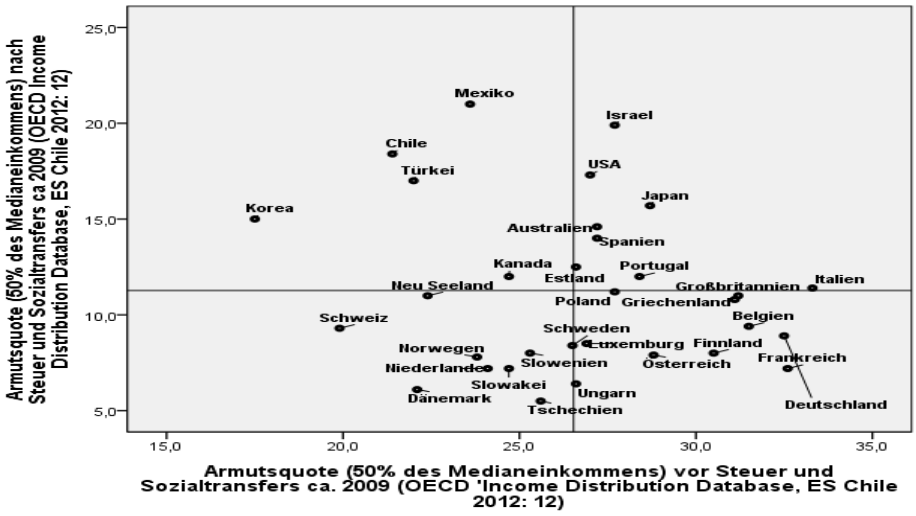


Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrats Wirtschaft, 2013/14, Schaubild 92, S. 378

Allerdings lassen diese Messziffern noch nicht hinreichend erkennen, in welchem Maße bestimmte soziale Gruppen von der Umverteilung profitieren. Hier hilft aber eine Darstellung weiter, die Manfred G. Schmidt vorgestellt hat. Er zeigt anhand von OECD-Daten für 2009, dass sich in Deutschland im Zuge der Umverteilung die „Armutsquote" nach der von der OECD verwendeten Defi-

nition von rund einem Drittel auf weniger als 10% aller Einkommensbezieher reduziert hat: ein deutliches Indiz, dass die Einkommensumverteilung vor allem den niedrigen Einkommensschichten zugute gekommen ist.

Abbildung 2: Wie Deutschlands Sozial- und Steuerstaat die Armutsquote drastisch verringert, 2009



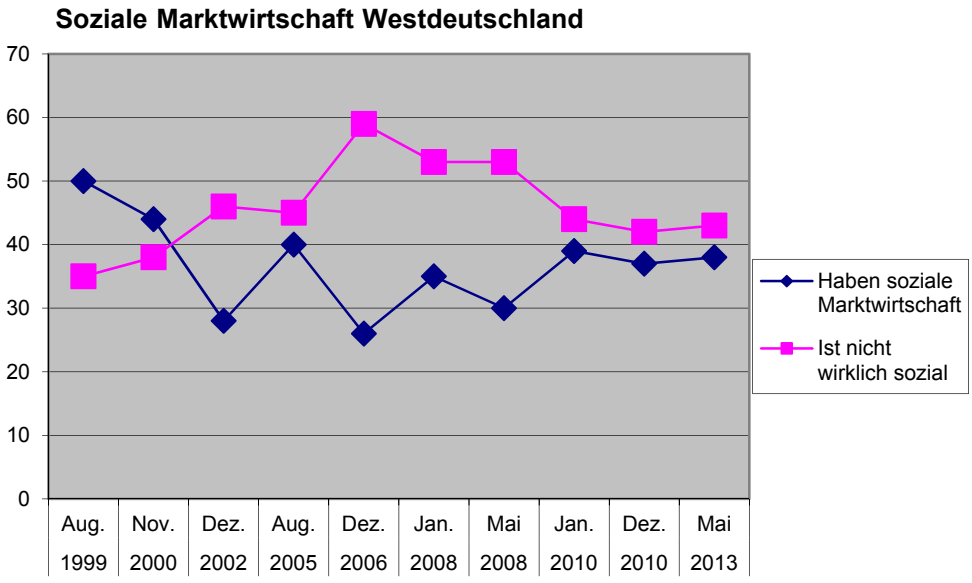
Achsen = Einkommensbezieher in Prozent
Quelle: Manfred G. Schmidt, Der deutsche Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich, Vortrag am 15.11.2013 in der Akademie für Politische Bildung Tutzing, Folie 13.

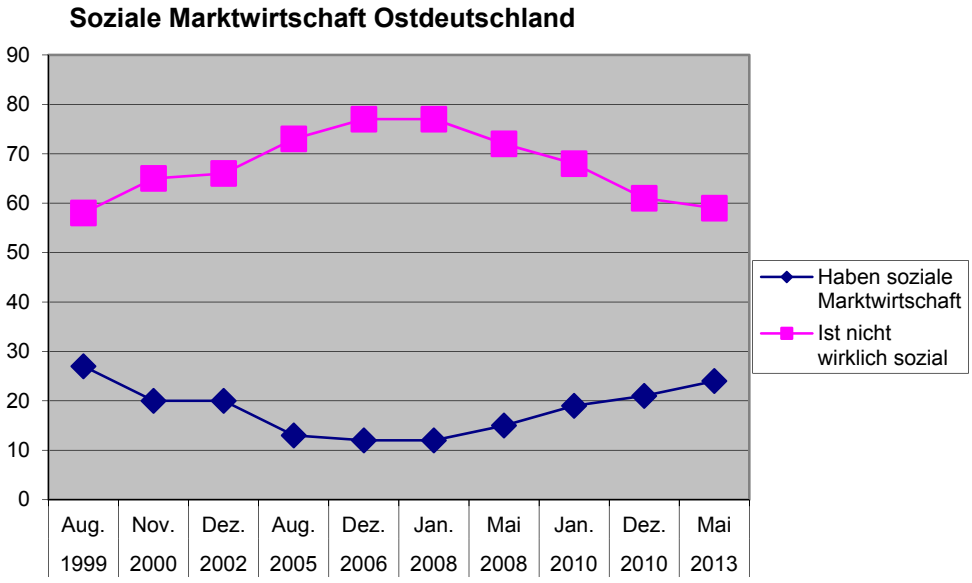
Erneut zeigt der internationale Vergleich, dass Deutschland bei der von den Märkten bestimmten (Brutto-)Verteilung zunächst eine ausgesprochen hohe Armutsquote aufweist (ähnlich wie Frankreich und Italien), die aber nach der Umverteilung auf ein Niveau sinkt, wie es für die skandinavischen und für einige mittelosteuropäische Staaten charakteristisch ist.

Die „Soziale Marktwirtschaft" – nie ausreichend „sozial"?

Ist die deutsche Wirtschaftsordnung insgesamt ausreichend sozial? Wie die folgenden Befragungsergebnisse der Allensbacher Demoskopen zeigen, halten derzeit rund 60% der Ostdeutschen und mehr als 40% der Westdeutschen die deutsche Wirtschaftsordnung für nicht ausreichend sozial. Dabei haben sich diese Einschätzungen seit Mitte des vorigen Jahrzehnts im Zuge der deutlichen Besserung der Lage am Arbeitsmarkt und der vor allem im europäischen Vergleich günstigen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands sogar verbessert! Vor dem Hintergrund der vielfältigen sozialen Effekte der Marktwirtschaft, trotz des großen Umfanges an Sozialleistungen, trotz vielfältiger sozialer Regelungen und Zielsetzungen der deutschen Wirtschaftspolitik muss dieser Befund doch überraschen.

Frage:
Würden Sie sagen, wir haben bei uns eine soziale Marktwirtschaft, oder ist unsere Marktwirtschaft nicht wirklich sozial?





Die Befragungsergebnisse bis Mai 2008 sind in den „Allensbacher Jahrbüchern der Demoskopie“ veröffentlicht; die neueren Daten hat mir das Institut freundlicherweise vorab zur Verfügung gestellt.

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, Befragungen im Zeitraum 1999–2013.

Er lässt sich wohl damit erklären, dass es auch in der reichen Bundesrepublik noch Armut und vielfältige soziale Benachteiligungen gibt. Der neueste Armutsbericht der Bundesregierung lässt dies trotz des politischen Streits um diverse Einschätzungen deutlich erkennen. Gleichzeitig hat die Stimmungslage wohl auch seit geraumer Zeit durch den Eindruck wachsender Ungleichheit der Einkommen und Vermögen gelitten. Während sich die Realeinkommen der meisten Deutschen seit der Wiedervereinigung nur wenig verändert haben, gab es im oberen Bereich der Einkommenspyramide, besonders auffällig bei Managern und Bankern, deutliche Steigerungen bis hin zur Abzockerei. Die Notwendigkeit nach der großen Finanzmarktkrise Banken zu retten, die zuvor ein allzu riskantes Rad gedreht hatten, verschärfte dieses Unbehagen.

Schließlich spielt auch die Mentalität der Deutschen (wie generell die der europäischen in deutlichem Unterschied zur amerikanischen Bevölkerung) eine wichtige Rolle. Die Deutschen sind ziemlich risikoavers und erwarten vom Staat ein hohes, ja wachsendes Maß an sozialer Sicherheit, auch weil sie die Finanzierungs- und Langfristfolgen einer solchen Politik nicht ausreichend wahrnehmen bzw. wahrnehmen wollen. Selbst der bloße Umbau des Sozialstaats, soweit er einen Rückbau in bestimmten Bereichen zu Gunsten eines Ausbaus in anderen Bereichen impliziert, ist daher politisch nur schwer durchsetzbar. Die SPD musste es nach den von ihr zu verantwortenden Hartz-Reformen und der Rente mit 67 besonders schmerzhaft erfahren. Die neue Große Koalition macht es sich mit ihren eingangs erwähnten Vorhaben deutlich leichter. Sie kommt wichtigen Wählergruppen sozialpolitisch entgegen. Ob dies allerdings für Deutschland langfristig vernünftig ist, wird sich weisen …

Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Sozialbericht 2013 (via Internet abrufbar).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2013 (via Internet abrufbar).

Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl. Tübingen 1990.

EKD und DBK (Hg.): Gemeinsame Verantwortung für eine gerechte Gesellschaft = Initiative des Rates der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz für eine erneuerte Wirtschafts- und Sozialordnung, Februar 2014 (via Internet abrufbar).

Hampe, Peter/Weber, Jürgen (Hg.): 50 Jahre Soziale Mark(t)wirtschaft. Eine Erfolgsstory vor dem Ende?, München 1999.

Köcher, Renate u.a. (Hg.): Allensbacher Jahrbücher der Demoskopie.

Müller-Armack, Alfred: Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 6, 1956, S. 390 ff.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärts gewandte Wirtschaftspolitik = Jahresgutachten 2013/14 (via Internet abrufbar).

World Bank: World Development Report 2014 Online / Selected Indicators.

Zeil, Martin: Ist die Marktwirtschaft noch sozial?, in: ifo Schnelldienst, Heft 5/2014, S. 26ff.

Anhang

Leistungen nach Institutionen

	Sozialbudget 2012	1991	2000	2010	2011p	2012s	2013s	2017s
				Millionen Euro				
	Sozialbudget insgesamt	**397.252**	**608.464**	**764.598**	**768.071**	**782.439**	**808.257**	**902.467**
1	**Sozialversicherungssysteme**	**252.674**	**396.714**	**471.360**	**471.080**	**479.157**	**497.421**	**561.297**
11	Rentenversicherung	133.180	217.429	253.741	255.683	259.836	264.321	295.220
12	Krankenversicherung	92.682	132.080	173.879	177.810	182.841	194.297	226.377
13	Pflegeversicherung	-	16.668	21.483	21.903	22.882	24.464	28.540
14	Unfallversicherung	7.640	10.834	12.058	12.005	12.071	12.233	12.944
15	Arbeitslosenversicherung	35.640	49.696	36.181	29.348	27.625	29.374	27.789
2	**Sondersysteme**	**3.568**	**5.747**	**25.205**	**26.207**	**26.419**	**27.923**	**32.583**
21	Alterssicherung der Landwirte	2.457	3.271	2.946	2.889	2.862	2.805	2.705
22	Versorgungswerke	1.111	1.958	4.323	4.675	4.515	4.649	5.233
23	Private Altersvorsorge	-	-	145	175	200	270	570
24	Private Krankenversicherung	-	-	17.013	17.653	18.020	19.337	23.029
25	Private Pflegeversicherung	-	518	778	814	822	862	1.046
3	**Systeme des öffentlichen Dienstes**	**35.835**	**51.295**	**59.477**	**60.583**	**62.763**	**64.504**	**72.527**
31	Pensionen	23.490	34.962	43.663	44.590	46.376	47.790	54.439
32	Familienzuschläge	5.866	7.036	3.129	3.074	3.147	3.183	3.255
33	Beihilfen	6.479	9.297	12.684	12.920	13.240	13.532	14.833
4	**Arbeitgebersysteme**	**43.363**	**53.457**	**64.293**	**66.864**	**69.145**	**71.452**	**81.503**
41	Entgeltfortzahlung	23.344	26.803	30.127	32.002	33.456	34.998	41.669
42	Betriebliche Altersversorgung	12.760	17.400	22.900	23.380	23.830	24.311	26.351
43	Zusatzversorgung	5.960	8.193	10.691	10.877	11.230	11.495	12.756
44	Sonstige Arbeitgeberleistungen	1.299	1.061	576	605	629	647	727
5	**Entschädigungssysteme**	**8.736**	**6.422**	**3.109**	**2.922**	**2.779**	**2.712**	**2.304**
51	Soziale Entschädigung	6.496	4.471	1.917	1.727	1.583	1.441	1.094
52	Lastenausgleich	477	133	31	27	23	21	14
53	Wiedergutmachung	973	1.199	863	875	881	949	875
54	Sonstige Entschädigungen	790	619	298	292	291	302	321
6	**Förder- und Fürsorgesysteme**	**55.566**	**100.252**	**149.017**	**147.221**	**148.322**	**150.390**	**158.437**
61	Kindergeld und Familienleistungsausgleich	10.435	33.143	41.995	41.637	41.998	41.627	40.547
62	Erziehungsgeld/Elterngeld	3.232	3.732	4.769	4.885	4.976	5.116	6.002
63	Grundsicherung für Arbeitsuchende	-	-	46.385	41.518	40.214	39.819	38.848
64	Arbeitslosenhilfe / sonst. Arbeitsförderung	9.042	15.094	552	573	573	566	564
65	Ausbildungs- und Aufstiegsförderung	1.326	875	2.186	2.469	2.529	2.484	2.588
66	Sozialhilfe	18.103	25.763	25.607	27.322	27.865	28.927	33.773
67	Kinder- und Jugendhilfe	10.900	17.328	25.616	27.202	28.885	30.485	34.751
68	Wohngeld	2.527	4.315	1.908	1.615	1.282	1.365	1.365
	nachrichtlich:							
	Steuerliche Leistungen	*27.180*	*38.064*	*30.441*	*29.198*	*28.721*	*28.235*	*28.610*

Institutionen oh. Verrechnungen. Sozialbudget insg. u. Sozialversicherungssysteme konsolidiert um Beiträge des Staates.
Ab 2009 einschließlich privater Krankenversicherung.
Werte 2013 bis 2017 sind Ergebnisse von Modellrechnungen.
Datenstand Mai 2013
p: vorläufig, s: geschätzt

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbericht 2013, Tab. I-2, S. 236.

Der Nahe Osten und der Einfluss externer Mächte: Kontinuitäten und Brüche im Lichte der Protestbewegungen seit 2011

Thomas Demmelhuber

Zusammenfassung
Die Herausbildung des nahöstlichen Staatensystems im 20. Jahrhundert wurde durch europäische Mächte nachhaltig beeinflusst. Trotzdem entfaltete diese von außen initiierte territoriale Parzellierung der Region über viele Dekaden eine erstaunliche Stabilität, auch weil viele Staaten in regionale und internationale Allianzen eingebunden waren. Ebenso entwickelten diese „jungen Staaten" nach innen eine integrierende Kraft und stießen ihrerseits in unterschiedlicher Intensität Prozesse der Bildung von nationaler Identität an. Die Protestbewegungen seit 2011 scheinen eine Aufweichung dieser normativen Kraft der territorialen Ordnung zu beschleunigen: Die regionale Ordnung wird poröser, Fragen nationaler Identität werden neu diskutiert und staatliche Symbole in Frage gestellt. Vor diesem empirischen Befund seit 2011 fokussiert der folgende Beitrag das nahöstliche Staatensystem und fragt nach Kontinuitäten und Veränderungen im Einfluss externer Mächte auf die Region.

Die Region des Nahen Ostens ist bereits seit der Antike eine Projektionsfläche externer Mächte (siehe z.B. Alexander der Große, 356-323 v. Chr.) und trotzdem ist es wohl erst die Expeditionsreise von Napoleon und die Eroberung Ägyptens durch sein Korps 1798, welche eine Wendemarke beschreibt und als Zäsur Einzug in die Geschichtsschreibung gefunden hat. Obwohl Napoleons Expedition zuvorderst innenpolitischen Motiven in Frankreich folgte,[1] markieren die Jahre gegen Ende des 18. Jahrhunderts eine Wende, indem sie

Prof. Dr. Thomas Demmelhuber
Stiftung Universität Hildesheim, Institut Universität Hildesheim,
Juniorprofessur für Politikwissenschaft

ein vorher interaktives Verhältnis zwischen Europa und der nahöstlichen Region – auch zu Zeiten der Kreuzzüge – zu einer asymmetrischen Beziehung machten. Edward Said sieht zur gleichen Zeit diese sich verstärkende Asymmetrie in einer vermeintlichen europäischen Höherwertigkeit kulminieren, welche den Mittelmeerraum mit den an Stereotypen überladenen Begriffen „Orient" und „Okzident" unterteilte.[2] Fortan war die Region Spielball europäischer Mächte, die im Zeitalter des Imperialismus und Kolonialismus die Region nach ihren strategischen und ökonomischen Interessen zu durchdringen und diesem Unterfangen einen ebenso legitimen Anspruch zu geben versuchten (z.B. „Mission civilisatrice" des französischen Imperialismus und „The White Man's Burden" für das britische Pendant).

Vorübergehender Ordnungsakteur von Gnaden europäischer Mächte blieb indes das Osmanische Reich. Der Nahe Osten von Nordafrika über die Levante bis zum Persischen Golf gehörte dann auch de jure bis zum Ersten Weltkrieg als relativ autonome Provinz(en) zum Osmanischen Reich. Die Herrschaft der Osmanen, d.h. den „kranken Mann am Bosporus"[3], galt es aus strategischem Kalkül der Europäer und des zaristischen Russlands zu erhalten. Erst der Erste Weltkrieg brach diesen Status quo auf, indem Großbritannien die arabischen Provinzen vom Osmanischen Reich loszulösen versuchte, was nebenbei auch Material für einen oscargekrönten Weltklassiker des Films („Lawrence of Arabia", 1962) lieferte. Als Gegenleistung für die Parteinahme gegen das Osmanische Reich und die verbündeten Mittelmächte versprachen die Briten den Arabern einen eigenen Staat nach Beendigung der Kampfhandlungen bzw. nach einem Ende der osmanischen Herrschaft (vgl. sogenannte „Hussein-McMahon-Korrespondenz", 1915/16). Mit Ende des Ersten Weltkriegs galt es dann, diese vielfältigen und sich zum Teil widersprechenden Versprechungen umzusetzen. Und so wurden die Versailler Friedensverträge, welche auch die Neuordnung der ehemaligen Einflussgebiete des Osmanischen Reichs umfassten und zu völkerrechtlich legitimierten Einflussräumen der Europäer machten (Völkerbundmandat), zum Ausgangspunkt für ein regionales Staatensystem, das bis 2011 eine erstaunliche normative Dauerhaftigkeit der territorialen Ordnung entwickelte. David Fromkin bezeichnet indes in seinem gleichnamigen Standardwerk das Versailler Sammelsurium an Friedensverträgen nach Ende der Kriegshandlungen gar als „einen Frieden, der jeden Frieden unmöglich machte".[4]

Aus Sicht des Jahres 2011 bekommt diese normative Dauerhaftigkeit des regionalen Staatensystems Risse. Die Protestbewegungen des sogenannten „Arabischen Frühlings" seit 2011 scheinen sogar eine Aufweichung dieser „normativen Kraft des Faktischen" zu beschleunigen: Die regionale Ordnung wird poröser, Fragen nationaler Identität werden neu diskutiert und staatliche Symbole in Frage gestellt. In einigen Fällen brach die staatliche Ordnung schon vor Ausbruch der Massenproteste in Tunesien oder Ägypten auf (Sudan mit Unabhängigkeit Südsudans, Unabhängigkeitsreferendum 9.-15. Januar 2011), in anderen Ländern steht sie zur Debatte (Syrien) und in weiteren Fällen impliziert die Erosion des staatlichen Institutionengefüges auch einen

Verlust des Gewaltmonopols über Teile des Landes (z.B. Ägypten, Sinai-Halbinsel). Unklar bleibt jedoch, welche Implikationen diese regionale Dynamik von Staatsversagen und Staatszerfall auf die Einbindung der Länder in die regionale und internationale Politik haben wird. Umgekehrt gilt die Frage, hat die internationale Politik überhaupt noch Einfluss auf diese skizzierten regionalen Veränderungsdynamiken?

Im Kontext der beschriebenen zeithistorischen Überlegungen fokussiert dieser Beitrag das nahöstliche Staatengefüge in Abhängigkeit des Einflusses externer Mächte unter Berücksichtigung regionaler Akteure. So soll in einem ersten Schritt die Verflechtung der Region mit externen Mächten zeitgeschichtlich skizziert werden, um in einem zweiten Schritt empirisch die Veränderung oder Nicht-Veränderung des Staatensystems und der herrschaftspolitischen Ordnungsmuster seit 2011 zu erarbeiten. Dieses Ergebnis dient dann in einem letzten Schritt dazu, nach Kontinuitäten und Brüchen in den Einflusskanälen/-mechanismen externer Akteure vor allem im Lichte der Proteste seit 2011 zu fragen, um zu dem zentralen Befund zu kommen, der da wäre: Der Nahe Osten ist nicht nur nach innen im Zuge von 2011 und der Verlaufsvielfalt des „Arabischen Frühlings" heterogener geworden; die unterschiedlichen Verlaufslinien machen auch eine Pluralisierung der externen Akteure und Einflusskanäle sowie ihre wachsende Herausforderung und Ergänzung durch eine regionale Akteurskonstellation deutlich.

Der Nahe Osten und die internationale Politik

Die Literatur zur Einbettung des Nahen Ostens in die internationale Politik ist umfassend, interdisziplinär und wurde lange Zeit von der variierenden Dominanz der internationalen Politik über die vermeintlich „untergeordnete" Region des Nahe Ostens geprägt.[5] Mit dem Rückzug der europäischen Kolonial- und Imperialmächte ab Ende des Ersten Weltkriegs hatten diese Überlegungen zur Verflechtung der Region mit der internationalen Politik zunächst eine wesentliche Veränderung erfahren, da nun mit dem Zusammenbruch des Osmanischen Reichs de jure und im Laufe des 20. Jahrhunderts auch de facto unabhängige und souveräne Staaten die Partnerseite bzw. die Folie bildeten, auf die es Partikularinteressen zu projizieren und Einfluss geltend zu machen galt. Eine fortlaufende Pluralisierung des Akteursgefüges in der Region ging damit einher, welche spätestens mit dem Rückzug der Briten „East of Suez" und der folgenden Unabhängigkeit der Golfmonarchien[6] Anfang der 1970er Jahre ein Ende fand. Parallel dazu stand der globale Systemkonflikt zwischen den USA und der Sowjetunion wie eine „Dachstruktur", mit welcher regionale und lokale Konflikte in der Region betrachtet und zu erklären versucht wurden (z.B. Suezkrise/-krieg, 1956).

Erst mit der weltpolitischen Zäsur von 1989/90 und dem Ende der Bipolarität veränderte sich die Einbindung des Nahen Ostens in die internationale Politik, einerseits ökonomisch durch Teilhabe an der globalen Arbeits- und

Güterteilung und andererseits auch durch „neue", proaktiv handelnde Akteure in der Region (z.B. Europäische Union: multiple Ebenen der Mittelmeerpolitik und weitere Politikinitiativen). Dies brachte auch eine stärkere Berücksichtigung der Wechselseitigkeit, Dynamik und Fluidität der Beziehungen zwischen der Region und der internationalen Politik mit sich. Louise Fawcett schreibt dazu treffend, dass die Politik auf eine komplexe Weise von lokalen, regionalen, internationalen und transnationalen Zwängen bestimmt wird und ein analytischer Zugang dementsprechend auch eine Mischung aus mehreren Ansätzen brauche.[7] Und trotz dieses verstärkten Fokussierens auf Formen der Wechselseitigkeit mitsamt ihrer Abbildung auf internationale, regionale und lokale Ebenen, blieben Fragen nach der pauschalen Gültigkeit von Annahmen dominant, wie zum Beispiel in der externen Demokratieförderung oder in Fragen nach der Demokratieresistenz der Region, in welchen ebenso wiederholt Kategorien des „Arab exceptionalism" entwickelt wurden und der Nahe Osten für ein „schwarzes Loch der Demokratie" und der Stagnation stand.[8]

Die Veränderungsdynamik von „unten nach oben", der präzedenzlose generationenübergreifende Massenprotest in einigen Ländern seit 2011 ist nun aber kein Produkt externer Einflussnahme – auch wenn das das normative Ziel zahlreicher Akteure gewesen wäre – sondern vielmehr Ergebnis einer innenpolitischen Mobilisierung im Kontext tiefgreifender Legitimitätskrisen der autoritären Regime in der Region.

Pluralisierung der Veränderung seit 2011[9]

Drei Jahre nach Beginn des „Arabischen Frühlings" lassen sich mindestens vier Verlaufslinien der politischen Veränderung und der Kontinuität identifizieren: In Ägypten und Tunesien zeigen sich substantielle politische Veränderungen, die Prozesse des Regimewechsels umfassen. Welches Endprodukt an Regimetypus dieser Regimewechsel in den beiden Republiken mit sich bringt, ob autoritäre oder demokratische Transformation, bleibt abzuwarten. Alleine der Blick auf Ägypten genügt, um die Varianz der Ergebnisse zu erkennen, nachdem das Militär am 3. Juli 2013 zum zweiten Mal putschte und durch extralegale Mittel einen Regimewechsel anstieß. Fest steht aber, dass beide Länder einen sehr schnellen Veränderungsprozess durchliefen, gerechnet vom Beginn der Proteste bis zur Flucht von Ben Ali ins saudische Exil am 14. Januar 2011 bzw. bis zum Rücktritt von Hosni Mubarak am 11. Februar des gleichen Jahres. In beiden Post-2011-Verläufen zeigt sich im Kontext der Fragestellung in diesem Beitrag, dass externe Akteure von der plötzlichen Dynamik des Protests überrascht wurden und erst in den Wochen nach Beginn der Proteste explizite Standpunkte einnahmen. In beiden Ländern stehen währenddessen trotz signifikanter Stressfaktoren die staatliche Ordnung und damit die territoriale Integrität nicht zur Debatte und dem Staat gelingt es in letzter Konsequenz, seinem Gewaltmonopol Rechnung zu tragen.

Im Gegensatz zu diesen Beispielen des Regimewechsels bei fortdauernder Staatlichkeit lassen sich in anderen Ländern durch die seit 2011 befeuerte politische Veränderungsdynamik Bürgerkriege verzeichnen, die durch formale und informelle Intervention der regionalen und internationalen Staatengemeinschaft nachhaltig beeinflusst wurden. Im Falle von Libyen war es die UNO-Sicherheitsratsresolution 1973, welche eine Flugverbotszone über Libyen beschloss und Waffengewalt für deren Durchsetzung zuließ. Im Falle des Jemens war es die überwiegend diplomatische Intervention des Golfkooperationsrats (GKR), welche den regierenden Präsidenten Saleh zu einem gesichtswahrenden Abgang brachte und den ehemaligen Vizepräsidenten Hadi in das Präsidentenamt hievte, das Grundproblem der defizitären staatlichen Durchgriffsgewalt jenseits der Hauptstadt Sanaa aber nicht löste. Auch Syrien ist ein Beispiel für den Einfluss der internationalen als auch der regionalen Staatengemeinschaft, wobei die beteiligten Akteure zu keinem Konsens kommen und jeweils konkurrierende Partikularinteressen verfolgen. Dementsprechend komplex ist die Einbettung der syrischen Akteurskonstellation in regionale Netzwerke, Allianzen und Feindschaften, welche das Land zu einem Stellvertreter-Schauplatz regionaler Konfliktlinien machen. Vor allem Syriens enge Bindung zum iranischen Regime beeinflusst hier das Handeln der Golfmonarchien in ihrem Bestreben, die syrische Opposition und die Rebellen gegen das Assad-Regime nicht nur verbal, sondern auch mit Waffenlieferungen, Logistik und direkten Transferzahlungen zu unterstützen.

Neben diesen Beispielen vielfältigster politischer Veränderung fällt eine autoritäre Dauerhaftigkeit in einzelnen Republiken – wie am Beispiel Algerien deutlich wird – auf, die im Vergleich zu Ägypten und Tunesien in Bezug auf ihre sozioökonomischen und herrschaftspolitischen Ausgangsbedingungen eine große Schnittmenge aufweisen würden. Dennoch scheint sich hier der Bürgerkrieg der 1990er Jahre im kollektiven Gedächtnis der algerischen Gesellschaft verfestigt zu haben und ein Hemmnis für eine analoge breitenwirksame und generationenübergreifende Massenmobilisierung zu sein (neben weiteren Erklärungsfaktoren, wie z.B. Ressourcenreichtum und Struktur der Herrschaftselite). Dieses Argument von Gewalt im kollektiven Gedächtnis einer Nation oder Gesellschaft hat auch in den anderen, nicht von Massenprotesten betroffenen Republiken Erklärungskraft: den Libanon, den Irak oder den Sudan eint ein Bürgerkriegstrauma aufgrund konfessioneller Konflikte (Libanon, 1975-90), externer Intervention (Irak, 2003) oder Sezessionsbestrebungen (Sudan, 1983-2005).

Eine derartige herrschaftspolitische Dauerhaftigkeit beschränkt sich nicht nur auf die Republiken, sondern zeigt sich umso offenkundiger in den Monarchien auf der arabischen Halbinsel, aber auch in Jordanien und Marokko. Salopp formuliert, ließe sich hier also von einer Mobilisierungslücke mit einer signifikanten Häufung von Protest in den Republiken sprechen, welche selbstredend nach Begründungsmustern vor allem im Kontext offenkundiger Ähnlichkeiten in der Ausprägung der Staatsform verlangt, in diesem Beitrag bei vorliegender Fragestellung aber nicht thematisiert werden kann. An die-

ser Stelle sollen die vier Verlaufslinien hingegen einen zentralen Aspekt unterstreichen: Die Region befindet sich in einem ergebnisoffenen herrschaftspolitischen und in einigen Fällen staatlichen Veränderungsprozess, was die territoriale Ordnung mit einschließen kann. Die Region ist heterogener geworden und dennoch, die Veränderung, der Druck nach Veränderung kam von innen, aufgrund von durch variierende Legitimitätskrisen angestoßenen Protestbewegungen und nicht von außen durch den Einfluss externer Akteure. Zwar lässt sich gerade in der zweiten Verlaufslinie massiver Einfluss externer Akteure identifizieren, dieser manifestierte sich aber erst ex post factum, nachdem sich eine vollumfängliche Protestbewegung gegen die geltende herrschaftspolitische Ordnung formierte. Über einen Blick auf sich verändernde regionale und internationale Konstellationen der Akteure lässt sich dies im Folgenden veranschaulichen.

Akteursebene seit 2011: Kontinuitäten und Brüche

Aus Perspektive des Jahres 2013 lassen sich zwei Akteursebenen identifizieren, auf welche sich Modi des Einflusses von externen Mächten auf regionale, nationale und lokale Aspekte verdichten lassen: *erstens* auf internationaler Ebene als Konstante seit Herausbildung des nahöstlichen Staatengefüges und *zweitens* auf regionaler Ebene, mit signifikant wachsender Bedeutung für die internationale Politik.

Akteure außerhalb der Region

Nach Ende des Kalten Krieges durchlief die Region des Nahen Ostens eine kurze Phase des dominanten Einflusses von Seiten der USA als einzig verbliebene Weltmacht, der aber bereits ab Beginn der 1990er Jahre durch variierende Muster von nichtstaatlichen Akteuren ergänzt wurde (z.B. Weltbank, Internationaler Währungsfond, IWF oder Welthandelsorganisation, WTO). Auch die Europäische Union – parallel zu ihrem fortlaufenden Versuch, sich eine außenpolitische Akteursqualität zu geben – erweiterte ihr außenpolitisches Portfolio gegenüber der Region. Ohne an dieser Stelle inhaltliche Widersprüche und Gegensätze zu identifizieren (siehe weiter unten), waren bis 2011 von Dritten nur ansatzweise Versuche zu erkennen, die Dominanz von externen Akteuren aus Europa und den USA in den Beziehungen mit der Region herauszufordern (trotz einiger Versuche, z.B. der chinesischen Regierung).

Mit Beginn der regionalen Veränderung und Nichtveränderung scheint sich diese Verfestigung massiv aufzuweichen. Mit Russland befindet sich nun ein „major player" wieder in einem Versuch, auf dem regionalen diplomatischen Parkett an frühere Phasen zu Zeiten des Kalten Krieges anzuknüpfen. Die Vermittlung im Syrien-Konflikt, die Abwendung von US-amerikanischen Militärschlägen in letzter Sekunde, das Abkommen über die Zerstörung sämt-

licher chemischer Waffen des syrischen Regimes, gehen wesentlich auf Initiativen russischer Diplomatie zurück. Auch der Militäreinsatz in Libyen wurde erst zu einer wirklich greifbaren Option, als China und Russland ihren Widerstand im UNO-Sicherheitsrat aufgaben und der Sicherheitsrat die Resolution 1973 ohne Gegenstimme verabschiedete (mit Unterstützung regionaler Akteure, siehe weiter unten). Auch die stärkere Zurückhaltung der US-Administration nach dem erneuten Putsch des ägyptischen Militärs (aufgrund geltendem Recht),[10] die seit den 1980er Jahren geleisteten Transferzahlungen stärker zu konditionieren, scheint die Historie der ägyptisch-russischen Beziehungen wiederzubeleben (siehe auch Staatsbesuch von Präsident Putin im November 2013). Im Oktober 2013 kam es unter anderem zu einer teilweisen Blockierung von US-Geldern, nachdem zuvor im Juli des gleichen Jahres bereits Lieferungen von Rüstungsgütern (Kampfflugzeuge des Typs F-16) zurückgehalten wurden. In diese Pluralisierung der internationalen Akteure fügt sich nun eine zum Teil korrespondierende, zum Teil autonome, aber in der Summe immer wichtiger werdende regionale Akteurskonstellation ein.

Regionale Einflussmodi

Die kontinuierlichen Einflusskanäle internationaler Akteure werden durch regionale Akteure erweitert, ergänzt und herausgefordert. Der Ursprung dieses Einflussmoments geht bereits auf die Herausbildung des nahöstlichen Staatensystems mit unabhängigen Staaten zurück und fand in den 1950er und 60er Jahren einen ersten Höhepunkt. Ägypten strebte in dieser Zeit für sein nasseristisches Staats- und Gesellschaftsmodell eine territoriale Expansion an und sah vor allem die Monarchien der arabischen Halbinsel als rückständig und dem Verfall geweihte politische Ordnungsmodelle an – eine Auseinandersetzung, die Malcom Kerr 1971 als „Arab Cold War" beschrieb.[11] Erst mit den beiden Ölkrisen der 1970er Jahre, der katastrophalen Niederlage der Ägypter und ihrer Verbündeten im Sechs-Tage-Krieg (1967) und dem Scheitern des ägyptischen Nasserismus vollzieht sich seitdem eine geostrategische und geoökonomische Kräfteverschiebung in Richtung der arabischen Halbinsel und ihrer Staaten. Diese erlangen durch steigende Kapitalzuflüsse aufgrund ihrer Rohstoffressourcen sukzessive nicht nur ökonomische sondern auch politische Gestaltungskraft. So ist Saudi-Arabien das einzige arabische Land, das in den G20-Treffen als Vollmitglied involviert ist und im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 in diesem informellen Beratungs- und Steuerungsgremium der Weltwirtschaft eine bedeutsame Rolle spielt. Einher ging damit ebenso eine Verdichtung sub-regionaler Organisationen (z.B. Golf-Kooperationsrat, GKR 1981). Diese neuen regionalen Machtzentren spiegeln sich nun in den Konfliktlinien und Veränderungsdynamiken seit 2011 wider, was im Folgenden exemplarisch nachgezeichnet und begründet werden soll.

Die Golfstaaten, allen voran Saudi-Arabien und Katar, unterstützen in Syrien die Rebellen gegen das mit dem Iran verbündete Assad-Regime. Ägypten erhält großzügige Finanzhilfen aus Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten, um die makroökonomische Notlage seit 2011 und insbesondere nach dem zweiten Putsch 2013 abzufedern. In Libyen und Tunesien unterstützen die Golfstaaten einzelne politische Akteure aus dem religiösen Spektrum. Im Jemen erzielte die Initiative des GKR eine temporäre Stabilisierung, wohingegen im Falle der Proteste in Bahrain schnellstmöglich Truppen zur Unterstützung des Herrscherhauses entsandt wurden. Aber auch in der langen Historie von Konflikten in der Region, z.B. im Nahostkonflikt oder auch im von konfessionellen Konflikten zerrissenen Libanon intervenieren vermehrt regionale Akteure, wie Saudi-Arabien oder Katar. Dieses Engagement wird im Falle von Katar des Weiteren flankiert durch eine mediale Verbreitung der Außenpolitik durch den Satellitenfernsehsender al-Jazeera, der sich im Besitz der Herrscherfamilie Al Thani und ihres weit verzweigten Unternehmensimperiums befindet. Der Alleinvertretungsanspruch in der Konfliktlösung, Vermittlung und/oder Einmischung auf Seiten der internationalen Politik wird dabei sukzessive relativiert und trotzdem bleibt die Frage nach der Begründung des oben genannten, zum Teil widersprüchlichen Verhaltens regionaler Akteure.

Die Handlungslogik für die kapitalstarken Monarchien der arabischen Halbinsel erklärt sich über vier, zum Teil überlappende Interessensagenden: *Erstens* sind es geostrategische Überlegungen, zum Beispiel im Falle Syriens, den Einfluss des iranischen Regimes zurückzudrängen, da sich die Golfstaaten selbst in einem Konflikt um die Vormachtstellung im – je nach Perspektive – Arabischen/Persischen Golf befinden. Der Iran verursachte in jüngeren Jahren durch seine konventionelle Streitmachtstärke aber auch durch sein umstrittenes Atomprogramm ein beispielloses Aufrüsten der Golfmonarchien. Alleine für das Jahr 2012 haben sich deutsche Rüstungsexporte in die Golfregion verdoppelt,[12] was mit einem qualitativen Technologiesprung einhergeht, der die Golfstaaten nun auch zu Importeuren von hochentwickelten US-amerikanischen Abwehrraketensystemen macht (u.a. THAAD und Patriot PAC-3 SAM). Laut Zahlen des Stockholmer Friedensforschungsinstituts (SIPRI) wird Saudi-Arabien im Zeitraum von 2013 bis 2017 weltweit zum fünftgrößten Waffenimporteur aufsteigen.[13]

Zweitens sind es herrschaftspolitische Überlegungen, welche zuvorderst auf Kontinuität der eigenen Herrschaftsstrukturen setzen, sofern sie nicht im Widerspruch zu geostrategischen Überlegungen stehen. Nur darüber lässt sich erklären, dass z.B. Saudi-Arabien mit Unterstützung des Golf-Kooperationsrats im März 2011 Truppen ins benachbarte Bahrain schickte, um dem durch Massenproteste in Bedrängnis geratenen alliierten Herrscherhaus der Al Khalifa zur Hilfe zu eilen, und in anderen Fällen gezielt regimeoppositionelle Gruppen unterstützt. Innerhalb der Monarchien der arabischen Halbinsel ist an dieser Stelle „monarchische Solidarität" das vereinigende Element unter ansonsten auch uneinigen, zum Golf-Kooperationsrat zusammengeschlossenen Partnern.

Drittens ist auf variierende konfessionelle Konfliktlinien zu verweisen, die ebenso zu widersprüchlichen Handlungslogiken führen können. Im Falle von Syrien ist aus Sicht der sunnitischen Herrschaftshäuser auf der arabischen Halbinsel das alawitische Assad-Regime Teil einer häretischen Sekte und nicht Teil der muslimischen Glaubensgemeinschaft. Darüber leitet sich eine Begründung für die massive finanzielle aber auch materielle Unterstützung syrischer Rebellengruppen ab. Gerade die dritte Interessensagenda offenbart widersprüchliche intra-regionale Handlungsstrategien: Vereint im Falle Syriens (zumindest gegen das Assad-Regime), verfolgen Saudi-Arabien und Katar gegenüber Ägypten völlig konträre Ziele: Während Saudi-Arabien den Aufstieg der Muslimbruderschaft und die Teilnahme am politischen Prozess inklusive einer Parteigründung mit Argwohn betrachtete, eher auf eine Stärkung der radikalen Salafisten setzte und folgerichtig den zweiten Militärputsch der Generäle begrüßte, unterstützte Katar die Präsidentschaft von Mursi aus dem Spektrum des moderaten politischen Islam massiv.

Viertens und letztens ist ebenso auf die Historie regionaler Konflikte zu verweisen, die zum Teil überraschende Allianzen hervorbringt und im Falle der schillernden Figur des Revolutionsführers Libyens, Muammar al-Gaddafi, zu einer Teilnahme arabischer Staaten an der Durchsetzung der skizzierten UNO-Sicherheitsresolution 1973 führte und die Militärintervention in Libyen vereinfachte und beschleunigte. Eine internationale Intervention war hierbei offenkundig das geringere Übel und ein willkommenes Mittel zum Zweck, den regionalpolitisch unberechenbaren Gaddafi zu schwächen und letztlich zu stürzen. Die Historie regionaler Konflikte mit der wachsenden Einbindung regionaler Akteure und ihrer Interessen zeigt sich ebenso anschaulich in der Genese des Nahostkonflikts zwischen Israel, den Palästinensern und den arabischen Anrainerstaaten (exklusive Ägypten und Jordanien, die seit 1978 bzw. 1994 einen Friedensvertrag mit Israel unterzeichnet haben). Zwar wird im Nahostkonflikt und in den Verhandlungen zu einer Friedenslösung den USA unisono die zentrale Akteursqualität zugeschrieben, unter anderem durch die traditionell guten Beziehungen zur israelischen Regierung. Dennoch ist in den vergangenen Jahren eine signifikante Zunahme regionaler Akteure erkennbar, die sich auch in Bezug auf die Qualität der Einflussnahme niederschlägt. Einerseits hat auf Seiten der arabischen Konfliktparteien der traditionelle Vermittler Ägypten längst Konkurrenz durch Saudi-Arabien bekommen. Der 2002 lancierte Friedensplan von König Abdullah (damals Kronprinz) ist mittlerweile Verhandlungsgrundlage auf Seiten der Arabischen Liga. Andere Regionalakteure versuchen durch Unterstützung von Konfliktparteien oder einzelnen Akteuren ihren eigenen strategischen Partikularinteressen Rechnung zu tragen (z.B. Unterstützung der Hizbullah oder der Hamas durch das iranische Regime), was die konfliktive Gemengelage nur noch komplexer macht. Andererseits ist auch auf Seiten der israelischen Regierung ein sukzessives Emanzipationsstreben erkennbar, mit einer einhergehenden selbstbewussten Ablehnung einer Einmischung in innen- und außenpolitische Angelegenheiten durch die internationale Politik, sofern sie nicht deckungsgleich mit der eigenen Interessensagenda ist.

Fazit und Blick nach vorne

In der historischen und gegenwartsbezogenen Aufarbeitung des Einflusses externer Akteure auf die Region des Nahen Ostens lassen sich als Befund drei zentrale Argumente festhalten: *Erstens*, mit der Veränderungsdynamik des „Arabischen Frühlings" haben sich die Akteure und Mechanismen des Einflusses sowohl auf regionaler als auch auf internationaler Ebene pluralisiert. Trotz der von innen entstandenen Veränderungsdynamik – welche nicht das Ergebnis externer Einflüsse z.B. über Modi der Demokratieförderung ist – besteht *zweitens* ein weiterhin konstanter Einfluss der internationalen Politik, der sich aber auf Ebene der Akteure nach einer kurzen Periode nach Ende des Kalten Krieges, wiederum vervielfacht hat (vor allem Europäische Union, Russland und China neben den USA). Dieser Einfluss führt in einzelnen Politikfeldern – was in diesem Beitrag aus Platzgründen nicht thematisiert wurde – weiterhin zu zum Teil tiefsitzenden neokolonialen Ressentiments und einer generellen „Nichteinmischungs-Haltung" auf Seiten der Staaten der Region. Im Längsschnitt zeigt sich *drittens* eine signifikante Zunahme von regionalen Akteuren, welche ihre regionalen Partikularinteressen mit zunehmendem Nachdruck verfolgen und aufgrund eines machtpolitischen Zuwachses auch verfolgen können. Dies erfolgt zum Teil in Allianz mit internationalen Akteuren und zum Teil auf „eigene Karte". Der Einfluss internationaler Akteure wird dabei nicht zurückgedrängt, aber durch die regionale Gestaltungskraft von Staaten wie z.B. Saudi-Arabien relativiert. Summa summarum ist der ursächlich strukturbildende Einfluss der internationalen Politik zwar schon lange vor dem „Arabischen Frühling" passé. Er wurde aber durch die Ereignisse von 2011 beschleunigt und auf eine präzedenzlose Weise offensichtlich.

Anmerkungen

1 Thomas Philipp/Moshe Perlmann (Hg.), 'Abd al-Rahman al-Jabarti's History of Egypt, vol. III & IV, Franz Steiner: Stuttgart 1994, S. 1-6.
2 Edward W. Said, Orientalism, Penguin Books: London 2003, S. 3.
3 Parallel entwickelte sich in Europa die sogenannte „Eastern Question", in Bezug auf die von Zar Nikolaus I. geprägte Bezeichnung des Osmanischen Reichs als den „kranken Mann am Bosporus".
4 David Fromkin, A Peace to End All Peace. The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East, Henry Holt: New York, NY 2009 (2. Taschenbuchauflage).
5 Exemplarisch einige Standardwerke: Leonard Binder, "The Middle East as a Subordinate International System", in: World Politics 10, Nr. 3 (1958), S. 408-429; L. Carl Brown, International Politics and the Middle East. Old Rules, Dangerous Game, I.B. Tauris: London 1984; Bassam Tibi, Konfliktregion Naher Osten. Regionale Eigendynamiken und Großmachtinteressen, Beck: München 1989; Raymond Hinnebusch/ Anoushiravan Ehteshami (Hg.), The Foreign Policies of Middle East States, Lynne Rienner: Boulder, CO 2002.

6 In diesem Beitrag umfasst der Begriff „Golfmonarchien" oder „Monarchien der arabischen Halbinsel" die Staaten Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain, Katar, die Vereinigten Arabischen Emirate und den Oman.
7 Louise Fawcett, "Alliances, Cooperation and Regionalism in the Middle East", in: Louise Fawcett (Hg.), The International Relations of the Middle East, Oxford University Press: Oxford 2013³, S. 186-190.
8 Exemplarisch dazu: Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", in: Journal of Democracy 13, Nr. 1 (2002), S. 5-21; zum „Arab exceptionalism", vgl. Iliya Harik, "Democracy, "Arab Exceptionalism", and Social Science", in: Middle East Journal 60, Nr. 4 (2006), S. 664-684.
9 Dieser Abschnitt nimmt Bezug auf Gedanken des Autors, entwickelt in dem Aufsatz: Thomas Demmelhuber, „Der Arabische Frühling seit 2011: Pluralität der Veränderung und die Suche nach Erklärungsansätzen", in: Oliver Hidalgo/Holger Zapf/Ahmet Cavuldak/Philipp Hildmann (Hg.), Demokratie und Islam: Theoretische und empirische Studien, VS Verlag: Wiesbaden 2014 (im Erscheinen).
10 "None of the funds […] shall be obligated or expended to finance directly any assistance to the government of any country whose duly elected head of government is deposed by military coup d'etat […]." (Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2012: Title VII; Sec. 7008, S. 69-70 [Zugriff: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s1601pcs/pdf/BILLS-112s1601pcs.pdf].
11 Das fügte sich in einen „modernisierungstheoretischen Zeitgeist" ein, vgl. dazu: Daniel Lerner, The Passing of Traditional Society, Free Press: New York, NY 1964; für ein Standardwerk zum regionalen Mächtewettkampf zwischen Ägypten und Saudi-Arabien sowie deren jeweils Verbündete, vgl. Malcom Kerr, The Arab Cold War. Gamal Abd al-Nasir and His Rivals, 1958-1970, Oxford University Press: London 1971.
12 „Deutschland verdoppelt Waffenexporte in die Golfstaaten", in: Handelsblatt, 22. Februar 2013 [Zugriff: http://www.handelsblatt.com/politik/international/medienbericht-deutschland-verdoppelt-waffenexporte-in-die-golfstaaten/7822964.html].
13 Paul Holtom/Mark Bromley/Pieter D. Wezeman/Siemon T. Wezeman, "Trends in International Arms Transfers, 2012", in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI Fact Sheet March 2013, Stockholm 2013, S. 8 [Zugriff: http://www.sipri.org/].

Wirtschaft unterrichten mit Methode

Holger Arndt

Methodik des Wirtschaftsunterrichts

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

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

Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:

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

www.budrich-verlag.de

Landtagswahlen und Bundespolitik. Eine empirische Analyse des „Zwischenwahleffekts" von 1970 bis 2013

Frank Decker/Volker Best

Zusammenfassung
Zu den Naturgesetzlichkeiten der deutschen Politik gehört der Umstand, dass die Regierungsparteien im Bund die Landtagswahlen regelmäßig verlieren. Dadurch verschlechtern sie zugleich ihre Position im Bundesrat, der als Zweite Kammer am wichtigeren Teil der Gesetzgebung gleichberechtigt mitwirkt. Eine Analyse der Landtagswahlergebnisse im Zeitraum 1970 bis 2013 zeigt, dass der Sanktionseffekt im Zuge des sich ausdifferenzierenden Parteiensystems an Stärke noch zugenommen hat. Ablesbar ist dies unter anderem an der Häufigkeit der Regierungswechsel in den Ländern. Die bundespolitische Überlagerung der Landtagswahlen lässt sich im Rahmen des bestehenden föderalen Systems nicht aus der Welt schaffen; ihre aus demokratischer Sicht schädlichen Folgen könnten allerdings durch institutionelle Reformen begrenzt werden.

1. Einleitung

Landtagswahlen nehmen im bundesrepublikanischen Mehrebenensystem ebenso wie Europawahlen den Rang von „Nebenwahlen" ein. Als solche werden sie von den „Hauptwahlen" auf Bundesebene überlagert. Die bundespolitische „Umnutzung" der Landtagswahlen liegt in der Beschaffenheit des föderalen Systems in der Bundesrepublik begründet. Zum einen verfügt der Bund über das Gros der Gesetzgebungskompetenzen, während den Län-

Prof. Dr. Frank Decker
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

Volker Best M.A.
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

dern – vom Bereich Schule und Hochschule abgesehen – kaum noch originäre Gestaltungsmöglichkeiten geblieben sind. Dadurch hat sich bei den Bundesbürgern der Eindruck verfestigt, dass über ihre materielle Lebenswirklichkeit primär auf der Bundesebene entschieden wird. Zum anderen sind die Länder über den Bundesrat und die Institutionen des Exekutivföderalismus an der Gesetzgebung im Gesamtstaat beteiligt. Auch die Zentralisierung des Parteiensystems findet hier ihre Ursache. Nicht nur, dass die Parteien in den Ländern mit wenigen Ausnahmen dieselben sind, die auch im Bund auftreten. Der bundespolitische Einfluss zeigt sich zugleich darin, dass im Bundesrat landespolitische Interessen durch „Parteiinteressen" tendenziell überlagert werden. Besonders sichtbar wird dies, wenn die Mehrheitsverhältnisse in den beiden Kammern auseinanderfallen. In den letzten vierzig Jahren ist dies fast schon zum Regelfall geworden.

Liegt die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen in der Natur des föderalen Systems, so schließt das ein Übergewicht der Landespolitik in einzelnen Fällen nicht aus. Wie das Mischverhältnis von Landespolitik und Bundespolitik jeweils ausfällt, hängt von strukturellen und situativen Faktoren ab (Müller/Debus 2012, Baethge 2011, Völkl 2007, Gabriel/Holtmann 2007, Florack/Hoffmann 2006, Burkhart 2005). Zu den strukturellen Faktoren gehören zum einen die Größe und Tradition des Landes, zum anderen die Gestalt des regionalen Parteiensystems. So fällt der bundespolitische Einfluss in den Stadtstaaten meist geringer aus, weil sie als Kommunen in hohem Maße auch von örtlichen Themen geprägt werden. Daneben gibt es Länder, in denen bestimmte Parteien einen „natürlichen Platzvorteil" genießen, der sie in die Lage versetzt, über längere Zeit unangefochten zu regieren. Allerdings schwinden diese regionalen Hochburgen zusehends, wie das immer seltenere und nur noch situativ zu erklärende Zustandekommen von Alleinregierungen oder die Ablösung der CDU als Regierungspartei in Baden-Württemberg nach knapp sechs Jahrzehnten an der Macht belegen.

Zu den situativen Faktoren zählen landespolitische Ereignisse, die eine Partei unverhofft stark zurückwerfen oder nach vorne bringen können. Beispiele sind die Barschel-Affäre in Schleswig-Holstein 1988 oder das Ypsilanti-Debakel in Hessen 2008. Meist haben solche landespolitischen Ereignisse nur kurzfristige Wirkung. Damit schränken sie zugleich den bundespolitischen Aussagewert der jeweils nachfolgenden Wahlen ein, bei denen es in der Regel zu einer Normalisierung der Stimmrelationen kommt. In Einzelfällen können solche Ereignisse jedoch zu einer dauerhaften Verschiebung der Kräfteverhältnisse führen. So hat sich die Berliner CDU bis heute nicht vom Bankenskandal im Jahr 2001 erholt. Auch der rheinland-pfälzischen CDU ist es erst kürzlich gelungen, die selbstzerstörerischen Tendenzen, die mit dem Sturz Bernhard Vogels Ende der achtziger Jahre eingetreten waren, abzustreifen und sich in dem strukturell konservativen Bundesland wieder ernstzunehmende Chancen auf die Regierungsmacht zu erarbeiten.

Als weiterer situativer Faktor kann die Popularität des Ministerpräsidenten angesehen werden. Angesichts des stark exekutivischen Charakters der

Landespolitik spielt Personalisierung eine noch größere Rolle als im Bund; und der Regierungschef, der außer der medial nur spärlich belichteten Landesarena auch die Bundesbühne bespielt und bei Terminen vor Ort die Aufmerksamkeit der lokalen Presse auf sich zieht, sticht dabei noch stärker heraus, als dies beim Bundeskanzler der Fall ist (Grunden 2009: 82). Stellt die Kanzlerpartei in einem Land auch den Ministerpräsidenten, vermag dessen Amtsinhaberbonus ihre Stimmeinbußen zu begrenzen.

2. Hypothesen zum Zwischenwahleffekt

Von der institutionellen Grundstruktur des deutschen Verbundföderalismus ausgehend, lassen sich für den Zusammenhang von Bundespolitik und Landtagswahlverhalten vier Hypothesen aufstellen.

Die erste Hypothese lautet, dass bei den Landtagswahlen die Regierungsparteien des Bundes tendenziell abgestraft und die Oppositionsparteien entsprechend belohnt werden (*Referendumshypothese*). Das Ausmaß des Sanktionswahleffekts hängt von der Bedeutung der landes- und bundespolitischen Themen ab. Je weniger wichtig die Ebene der Landespolitik von den Wählern empfunden wird, umso „leichtfertiger" können diese bei den Zwischenwahlen mit ihrer Stimme umgehen (das heißt auch: gegen ihre eigentliche Parteipräferenz votieren), da sie ja über die Machtverhältnisse im Bund nicht direkt entscheiden.

Dass die Regierungsparteien im Bund bei den Landtagswahlen mit Verlusten rechnen müssen, nimmt nicht Wunder, sind die Regierungen doch der natürliche Adressat für Zufriedenheit oder Unzufriedenheit. Wenn die Unzufriedenheit die Zufriedenheit dabei meistens überwiegt, hängt das nicht nur mit den objektiven Schwierigkeiten des heutigen Regierens zusammen. Der demokratische Wettbewerb birgt auch ein immanentes „Frustrationspotenzial". Er zwingt die Regierungsparteien häufig, nach Wahlen etwas anderes zu tun, als sie vorher angekündigt oder versprochen haben. Auf lange Sicht braucht ihnen das nicht unbedingt zu schaden, weil sie auf die Vergesslichkeit des Wählers vertrauen können und/oder weil ihre Politik Erfolge abwirft. Kurzfristig jedoch nutzen die Wähler die Gelegenheit, bei den Zwischenwahlen an der Regierung ihr Mütchen zu kühlen. Für die Regierungen entsteht dadurch ein Anreiz, wenigstens vor den wichtigeren Landtagswahlen eine Reformpause einzulegen, insbesondere, wenn ihre Bundesratsmehrheit zu kippen droht.

Die Unzufriedenheit mit der Regierung ist mithin der Schlüsselfaktor, um die Stärke des Sanktionswahleffekts zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erklären. Dieser Unzufriedenheit muss nicht automatisch eine gleichlautend hohe Zufriedenheit mit der Opposition gegenüberstehen – entscheidend ist allein der Abstand, der zwischen beiden Seiten besteht. Im Umkehrschluss heißt das, dass der zu erwartende Sanktionswahleffekt nicht eintritt, wenn die Opposition sich in einem Stimmungstief befindet und schlechter bewertet

wird als die Regierung. In einer solchen Situation könnte letztere von der Wählergunst auch ohne eigenes Zutun profitieren.

Die zweite Hypothese postuliert einen Zusammenhang zwischen der Stärke des Sanktionswahleffekts und dem Zeitpunkt der Landtagswahlen (*Zyklushypothese*). Finden diese in relativem Abstand zur Bundestagswahl statt, sind die zu erwartenden Verluste der Regierungsparteien am größten – nur hier scheint der Ausdruck „Zwischenwahlen" wirklich angebracht. Finden sie relativ zeitnah zur Bundestagswahl statt, gleichen sich Landtags- und Bundestagswahlergebnisse tendenziell an. Der Zeitraum, in dem die Regierungsparteien auf Schonung hoffen dürfen, weil die Landtagswahlen schon bzw. noch im Schatten der großen Wahlauseinandersetzung stehen, kann mit den ungefähren Orientierungsmarken sechs Monate vor der Bundestagswahl und drei Monate nach der Regierungsbildung abgesteckt werden. Der Nachwahleffekt ist kürzer bemessen, weil sich der Bonus des Wahlsiegers erfahrungsgemäß rasch verbraucht; die drei Monate entsprechen hier der sprichwörtlichen 100-Tage-Schonfrist (Fürnberg 2012).

Die dritte Hypothese lenkt den Blick auf die kleineren Parteien. Sie geht davon aus, dass die Unzufriedenheit mit der größeren Regierungspartei nicht allein der Opposition zugute kommen muss. Stattdessen könnte sich ein Teil der Wähler entschließen, in einer abgeschwächten Form der Sanktionswahl den kleinen Koalitionspartner zu unterstützen, der dadurch die Möglichkeit erhält, sich als Korrektiv innerhalb der Regierung zu profilieren. Es steht also zu erwarten, dass bei den Zwischenwahlen die kleinere Koalitionspartei zumindest weniger stark abgestraft wird als die große, eventuell sogar zugewinnen und die Verluste der Kanzlerpartei so zumindest teilweise kompensieren kann (*Kompensationshypothese*). Bei einer Großen Koalition auf Bundesebene, in der die Regierungspartner annähernd gleich stark sind, ist mit einer solchen Kompensation nicht zu rechnen. Hier dürften beide Partner in gleicher Weise für die Regierungspolitik verantwortlich gemacht und folglich bei den Zwischenwahlen abgestraft werden. Zu erwarten ist darüber hinaus, dass unter den Vorzeichen einer Großen Koalition im Bund der bundespolitische Einfluss insgesamt schwächer ausfällt und die Landespolitik stärker zu ihrem Recht kommt, insbesondere in gleichfalls großkoalitionär regierten Ländern (Gabriel/Holtmann 2007: 448).

Die vierte und letzte Hypothese unterstellt, dass der Sanktionsanreiz der Wähler bei der Bundestagswahl durch die Zwischenwahlen gemindert wird (*Stabilisierungshypothese*). Bekommt der Wähler Gelegenheit, die Regierung schon während der Legislaturperiode abzumahnen, trägt er ja zu deren „Besserung" bei, so dass er vielleicht keine zwingenden Gründe mehr sieht, sie bei der Bundestagswahl ganz abzuwählen. Was der Regierung kurzfristig schadet, würde ihr damit langfristig zum Vorteil gereichen (Decker/Blumenthal 2002: 145 f). Die Stabilisierungshypothese steht der populären Annahme entgegen, wonach es sich bei den Landtagswahlen um „bundespolitische Testwahlen" oder „Pseudo-Bundestagswahlen" handele. Genau das sind sie jedoch nicht. Die Gründe dafür liegen weniger in den landespolitischen Ein-

flüssen, die bei Landtagswahlen natürlich stets mitbedacht werden müssen. Entscheidend ist vielmehr, dass sich der Wähler *auch unter bundespolitischen Gesichtspunkten* bei den Haupt- und Zwischenwahlen unterschiedlich verhält. Insofern wäre es fahrlässig, von einem guten oder schlechten Ergebnis bei einer Landtagswahl voreilige Rückschlüsse auf ein entsprechendes Abschneiden bei der Bundestagswahl zu ziehen.

3. Das Abschneiden der Regierung und der Opposition

In ihrer ursprünglichen Übertragung auf den deutschen Kontext geht die Referendumshypothese davon aus, dass von der Abstrafung der Regierung bei Landtagswahlen die größte Oppositionspartei profitiert (Dinkel 1977). Stellen beide großen Parteien gemeinsam die Bundesregierung, wie zwischen 2005 und 2009, bleiben als Profiteure der regulären Sanktionswahl nur die kleinen etablierten Parteien FDP, Grüne und Die Linke. Durch den Übergang zum „fluiden Fünfparteiensystem" 2005, in dem die beiden großen Parteien an Bedeutung verlieren und die drei kleinen Parteien zulegen, erscheint es geboten, auch nach dem Ende der Großen Koalition die nicht an der Regierung beteiligten kleinen Parteien bei der Betrachtung der Gewinne (und – im Ausnahmefall – Verluste) der Opposition zu berücksichtigen. Bis 2005 werden also die Gewinne und Verluste der jeweiligen Regierungsparteien einerseits sowie der größten Oppositionspartei andererseits berechnet, danach einerseits jene der Regierungsparteien und andererseits jene der etablierten Oppositionsparteien (also für die Landtagswahlen zwischen 2006 und 2009 FDP, Grüne und PDS bzw. Die Linke und für die Landtagswahlen ab 2010 SPD, Grüne und Die Linke).

Abb. 1 zeigt die durchschnittlichen Gewinne/Verluste der Regierungskoalition und der größten Oppositionspartei bzw. der Oppositionsparteien für die Zwischenwahlen zwischen 1970 und 2013, jeweils mit einem „Bundesratsfaktor" gewichtet. Für die Sanktionswahlhypothese finden sich, wie die Kurvenausschläge zeigen, über den gesamten Zeitraum hinweg klare Belege. Bei der Zyklushypothese häufen sich dagegen nach der deutschen Vereinigung die Abweichungen. Von den ersten sechs Regierungsperioden bis 1990 entsprechen fünf grosso modo dem erwarteten Muster. Nur im Zeitraum 1976 bis 1980 ist ein vollständig inverser Verlauf zu registrieren. Die sozial-liberale Koalition profitiert in dieser Zeit von der Krise der Bundes-CDU, die unmittelbar nach der Wahl mit dem Kreuther Trennungsbeschluss einsetzt und in der Kanzlerkandidatur von Franz Josef Strauß kulminiert. Auffällig ist auch, dass Sanktionswahleffekt und zyklisches Muster in der sozial-liberalen Regierungszeit stärker ausgeprägt sind als in den ersten Jahren der Regierung Kohl, was dazu beigetragen hat, dass die CDU/CSU-FDP-Regierung über volle vier Legislaturperioden lang im Amt bleiben konnte. Die massiveren Ausschläge 1988 und 1989 sind teilweise Eigentümlichkeiten einzelner Wahlen geschuldet (etwa der Barschel-Affäre in Schleswig-Holstein), lassen aber

auch die Krise des Kanzlers erkennen, der sich parteiinterner Kritik und letztlich eines Putschversuchs zu erwehren hatte, bevor die unverhoffte Wiedervereinigung ihm 1989 neue Popularität verschaffte.

Ab 1990 nehmen die Abweichungen zu. Die SPD vermag von den Einbußen der Regierungsparteien erst 1994 zu profitieren, insbesondere bei den Wahlen in Ostdeutschland. Dass es im Bund nochmal knapp für die christlich-liberale Koalition reicht, obwohl Union und FDP im Wahljahr in den Ländern dramatische Verluste hinnehmen müssen, lag an ihrer guten Ausgangsposition. Die Gründungswahlen in den neuen Ländern hatten beiden Parteien einen so großen Sieg beschert, dass sie vier Jahre später trotz der Verluste immer noch besser dastanden als die SPD.

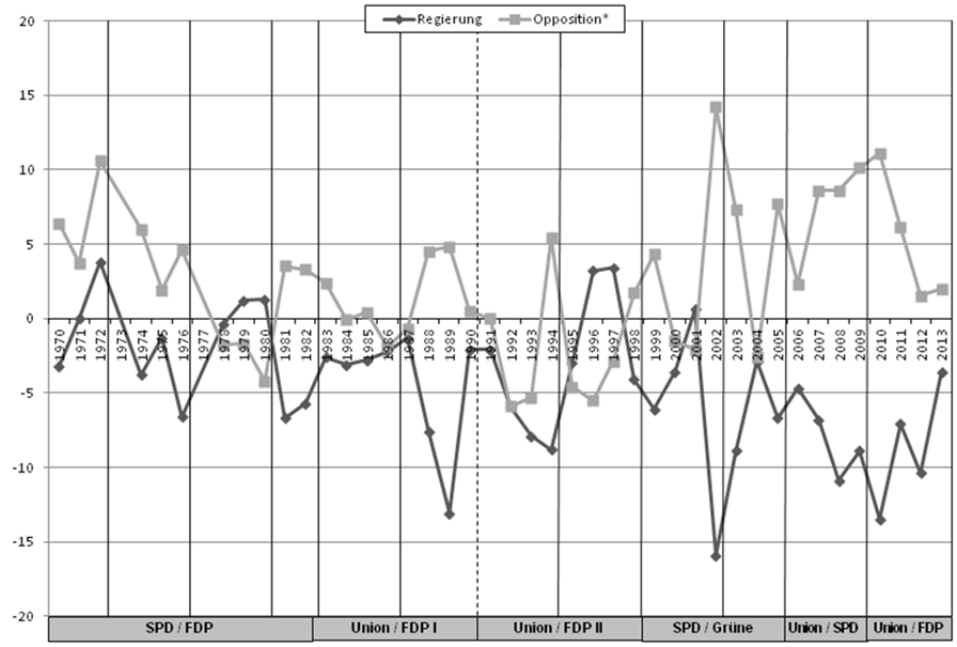


Abb. 1: Durchschnittliche Verluste und Gewinne der Regierung und Opposition* 1970-2013.

* bis 2005: größte Oppositionspartei, ab 2005: alle im Bundestag vertretenen Oppositionsparteien.

Um dem unterschiedlichen Stellenwert der einzelnen Landtagswahlen (je nach Größe des Landes) Rechnung zu tragen, wurden die Verluste/Gewinne mit einem „Bundesratsfaktor" gewichtet, der sich an der Stimmenverteilung in der Länderkammer orientiert. Nicht berücksichtigt bzw. nur als Basis für die jeweiligen Nachfolgewahlen herangezogen wurden die Gründungswahlen in den neuen Ländern (BRA 1990, MV 1990, SA 1990, SAN 1990, TH 1990, B 1990), die Landtagswahlen zwischen dem Koalitionbruch und der vorgezogenen Bundestagswahl im Zeitraum September 1982 bis März 1983 (HE 1982, BY 1982, HH 1982) und die Wahlen, die zeitgleich mit einer Bundestagswahl oder unmittelbar danach stattfanden (RP 1983, SH 1983, MV 1994, SL 1994, TH 1994, MV 1998, MV 2002, BRA 2009, SH 2009, HE 2013). Eigene Berechnungen.

Das Überleben und Wiedererstarken der postkommunistischen PDS in der früheren DDR hat dazu geführt, dass wir es in den alten und den neuen Ländern seit der Vereinigung mit unterschiedlichen Parteiensystemen zu tun haben. Das Wahlverhalten bei den Landtagswahlen zeigt sich heute stärker regionalisiert als zu Zeiten der alten Bundesrepublik. Anders als manche Autoren (z.B. Hough/Jeffery 2003) vermuten, wird die These der bundespolitischen Überlagerung dadurch nicht widerlegt. Im Gegenteil: Wie die Ausschläge zeigen, hat der Sanktionswahleffekt bei den Landtagswahlen seit der Vereinigung sogar zugenommen. Abgeschwächt bzw. relativiert hat sich dagegen der Zykluseffekt. Weil im Osten in Gestalt der PDS bzw. später der Linken eine annähernd gleich starke Alternative zur regulären Opposition zur Verfügung steht, kann letztere dort von der Abstrafung der Regierung nicht mehr automatisch profitieren. Besonders eindrucksvoll hat sich dieser Effekt 2004 bei den Landtagswahlen in Sachsen und Brandenburg niedergeschlagen, wo die Anti-Hartz-Stimmung ausschließlich der PDS und den rechtsextremistischen Parteien zugute kam und die Union deutliche Verluste hinnehmen musste.

Auch gesamtdeutsch wurde der Wahlzyklus im betrachteten Zeitraum durch Schwächephasen der Opposition zweimal durchbrochen. So konnte die Union zur Halbzeit der Legislaturperiode 1994 bis 1998 überraschend zulegen, nachdem die Sozialdemokraten unter Rudolf Scharping in eine Führungskrise geraten waren. Derselbe Effekt kam der rot-grünen Koalition im Jahre 2000 zugute, als die CDU in den Strudel einer Finanzaffäre geriet und ihre Hoffnungen auf weitere Siege bei den Landtagswahlen begraben musste.

Betrachtet man den Kurvenverlauf in der rot-grünen Regierungszeit, ist eine weitere Abweichung auffällig. War das Ausbleiben des üblichen Aufholprozesses der Regierung im Wahljahr 1998 ein klares Anzeichen für den bevorstehenden Wahlsieg der SPD, so schnitten die Regierungsparteien 2002 und 2005 wider Erwarten gut ab (im ersten Fall sogar als knappe Sieger), obwohl sie bei den Landtagswahlen zuvor herbe Niederlagen hatten einstecken müssen. Insbesondere die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005 scheint hier ein kräftiges Indiz für die Stabilisierungshypothese zu liefern, wenn man sie mit dem Ergebnis der Bundestagswahl drei Monate später im selben Bundesland vergleicht, bei der Rot-Grün um 4,3 Prozentpunkte zulegen konnte, während die Union 10,4 (!) Prozentpunkte verlor.

In der Amtszeit der Großen Koalition findet sich bei der Regierung wieder das typische Zyklusmuster. Dass die Erholung der Regierung in ihrem letzten Jahr sehr bescheiden ausfiel und die Opposition sogar weiter zugewinnen konnte, überrascht nicht; schließlich setzten die „Koalitionspartner wider Willen" spätestens ab 2008 auf Abgrenzung und propagierten selbst eine Ablösung der Großen Koalition mittels der jeweiligen kleinen Wunschpartner.

Die zwischen 2009 und 2013 amtierende schwarz-gelbe Regierungskoalition verzeichnete den Höhepunkt ihres Einbruchs bereits ein halbes Jahr nach Amtsantritt bei der Landtagswahl 2010 in Nordrhein-Westfalen. Ein wesentlicher Grund dafür lag in der „Normalisierung" des Unionswahlergebnisses im

größten deutschen Bundesland, nachdem die CDU dort 2005 einen deutlichen Wahlsieg errungen hatte (der ebenfalls maßgeblich dem Zwischenwahleffekt geschuldet war). Dass die Zugewinne der regulären Opposition 2012 stark zusammenschrumpften, hängt mit dem kurzzeitigen Erfolg der Piratenpartei zusammen, die nach ihrem Durchbruch bei der Berliner Abgeordnetenhauswahl 2011 auch im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein einen erheblichen Teil der Sanktionswähler für sich vereinnahmen konnte.

4. Das Abschneiden des Koalitionspartners

Als nächstes soll untersucht werden, wie die Koalitionspartner im Verhältnis zueinander abgeschnitten haben (Abb. 2). Für die sozial-liberale Koalition und die erste Hälfte der Ära Kohl liefern die Daten eine deutliche Bestätigung der Kompensationsthese. Die Verluste/Gewinne der Koalitionsparteien verhalten sich in diesem Zeitraum nahezu spiegelbildlich. In der zweiten Hälfte der Ära Kohl ändert sich das Bild. Die FDP kann jetzt aus der Schwäche des größeren Koalitionspartners kaum noch Nutzen ziehen, so dass sich ihre Ergebnisse jenen der Union tendenziell angleichen. Charakteristisch dafür ist die zweite Runde der Landtagswahlen in den neuen Ländern, bei der die Liberalen 1994 sogar noch stärker einbrechen als die Union. Die FDP scheint die Korrektivfunktion, die ihr das Überleben zwischen den beiden großen Parteien bis dahin sicherte, zu diesem Zeitpunkt immer mehr einzubüßen. Nicht nur, dass Politikfelder wie Entspannung, Steuersenkung, Bürgerrechte, auf denen sie sich traditionell profilierte, in den neunziger Jahren an Bedeutung verloren. Die Union war nun auch in zentralen Politikbereichen auf das Wohlwollen der Sozialdemokraten angewiesen, die im Bundesrat die Mehrheit stellten. Die Freidemokraten hatten in dieser Konstellation das Nachsehen.

Eine bemerkenswerte Zweiteilung zeigt das Abschneiden der beiden Regierungsparteien in der rot-grünen Ära. Zunächst wurden die Grünen in den Abwärtssog der Sozialdemokraten mit hineingezogen und konnten im Gegensatz zu diesen auch vom Parteispendenskandal der CDU nicht profitieren. Nach einem Wechsel an der Parteispitze und der glimpflich ausgegangenen innerparteilichen Zerreißprobe um den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr vermochten sich die Grünen ab 2002 hingegen vom größeren Regierungspartner immer mehr abzusetzen und an die Wahlerfolge als Oppositionspartei in der Spätphase der Kohl-Regierung anzuknüpfen. Als im Zweifel reform- und veränderungsfreudigerer Teil des Regierungsbündnisses profitierten sie dabei zum einen davon, dass ihre Wählerklientel von den Kürzungsmaßnahmen vergleichsweise wenig betroffen war; zum anderen wies die Arbeitsteilung innerhalb der Regierung den Sozialdemokraten die Hauptzuständigkeit für die Reformen zu.

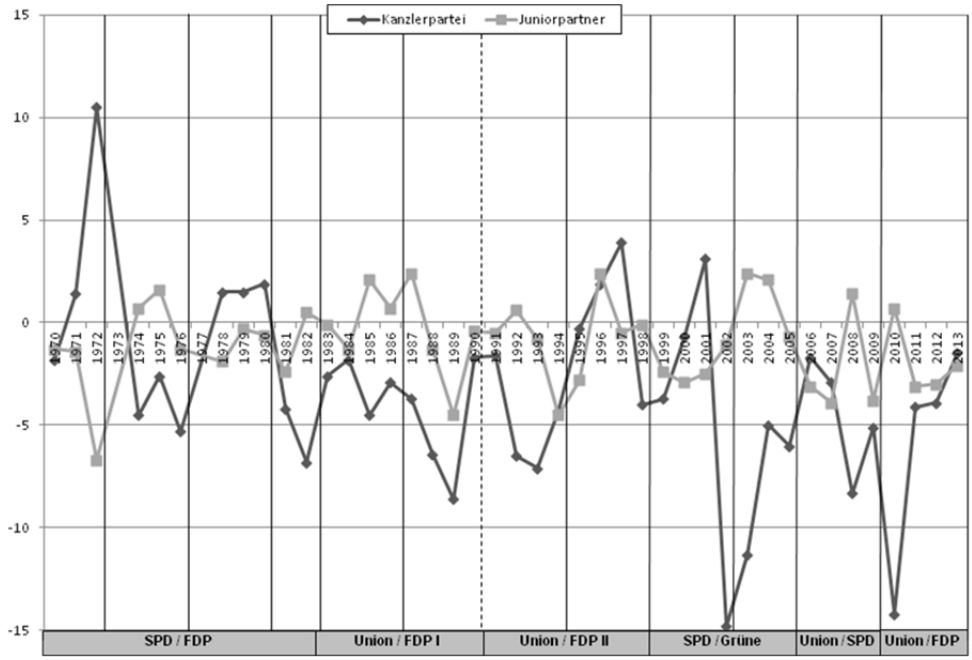


Abb. 2: Durchschnittliche Verluste und Gewinne der Kanzlerpartei und ihres Juniorpartners 1970-2013. Eigene Berechnungen (s. Abb. 1).

In der 2005 gebildeten Großen Koalition hatte die SPD als Juniorpartner „auf Augenhöhe" mit Ausnahme des Jahres 2008 ähnliche Einbußen hinzunehmen wie die Union. Dass die SPD nur bei sieben der 14 Landtagswahlen verlor, die Union aber 13 Mal, zeugt nicht von einer relativen Schonung des Juniorpartners in einer Großen Koalition durch die Wähler; vielmehr ist es darauf zurückzuführen, dass die SPD bereits bei den vorangegangenen Wahlen während der rot-grünen Regierungszeit extrem schlechte Wahlergebnisse verbucht hatte. Die Union hatte sich demgegenüber unter Rot-Grün insbesondere in den vier Ländern, in denen 2008 Wahlen anstanden (Hessen, Niedersachsen, Hamburg und Bayern) auf ein Niveau gesteigert, von dem aus sie eigentlich nur verlieren konnte.

Während der Regierungszeit der schwarz-gelben Koalition (2009 bis 2013) flogen die Liberalen aus sieben Landesparlamenten heraus. Ihre Bilanz hätte allerdings durchaus noch schlimmer ausfallen können, wenn man sich vergegenwärtigt, dass das schwache Erscheinungsbild der Bundesregierung von den Bürgern fast ausschließlich der FDP zugeschrieben wurde. Bei den Landtagswahlen konnte sie sich folgerichtig dem Sanktionswahleffekt nicht entziehen. Dennoch hatte sie hier geringere Einbußen zu gewärtigen als die Union, nachdem diese bereits während der Regierungszeit der Großen Koalition in den Ländern massiv abgestraft worden war. Eine zusätzliche Rolle dürfte die Landespolitik gespielt haben: Die bei vielen Landtagswahlen in jüngerer Zeit feststellbare Unzufriedenheit mit der Schulpolitik wurde und wird stär-

ker beim großen Koalitionspartner abgeladen. Von einer Kompensation der Verluste der CDU durch die Liberalen kann freilich keine Rede sein. Wo sie eintrat, wie bei der niedersächsischen Landtagswahl 2013, war sie weniger auf die eigene Stärke der FDP zurückzuführen als auf eine freiwillig-unfreiwillige Leihstimmenkampagne der Union.

5. Regierungswechsel nach Landtagswahlen

Die Nutzung der Landtagswahlen zur Sanktionierung der Bundesregierung führt zu einer zunehmenden Häufigkeit „kompletter" oder „halber" Regierungswechsel in den Ländern. Ein Regierungswechsel wird hierbei an einer Veränderung des oder der großen Koalitionspartner(s) nach einer Landtagswahl festgemacht, was einen Wechsel von einer kleinen zu einer großen Koalition ebenso einschließt wie umgekehrt den Wechsel von einer großen zu einer kleinen Koalition. Abb. 3 zeigt, dass sich die Wahrscheinlichkeit eines Regierungswechsels im betrachteten Zeitraum mehr als verfünffacht hat. Kam es in der Regierungszeit der sozial-liberalen Koalition (Oktober 1969 bis September 1982) noch nicht einmal bei jeder zehnten Wahl zu einem Wechsel, war dies in der letzten Legislaturperiode unter Schwarz-Gelb bereits bei jeder zweiten Wahl der Fall.

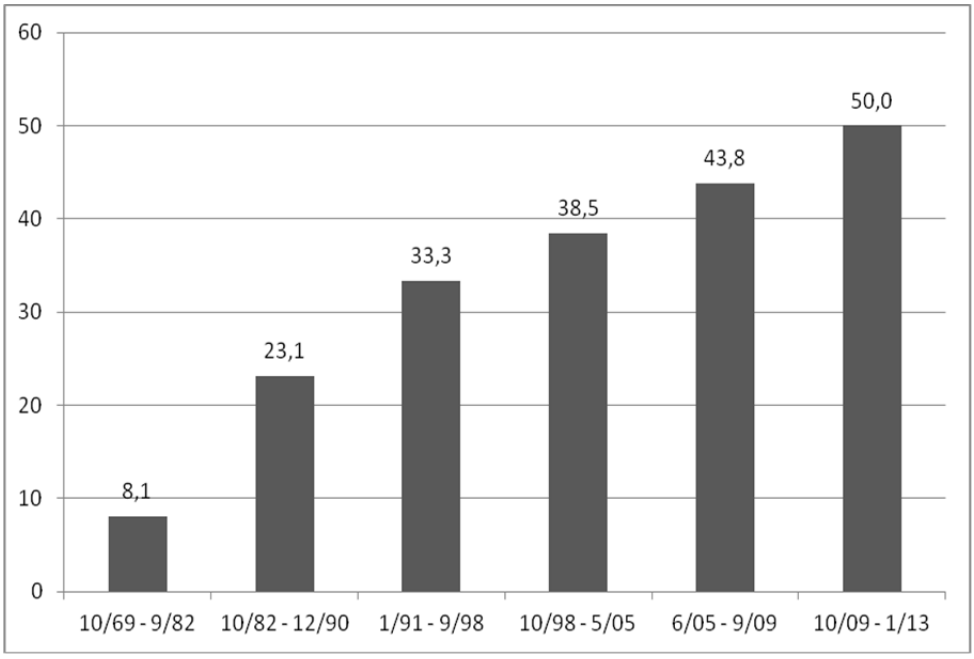


Abb. 3: Regierungswechsel nach Landtagswahlen 1970-2013. Eigene Berechnungen. Mit Ausnahme der Gründungswahlen in der früheren DDR wurden alle Wahlen einbezogen.

Deutet die Zunahme der Regierungswechsel auf eine Verschärfung der Parteienkonkurrenz hin, so hat der Hinzutritt neuer Akteure zugleich einen mäßigenden Einfluss, indem er zu einer Diversifizierung der Koalitionskonstellationen führt. Allein aus arithmetischen Gründen kommt es in den Ländern nun häufiger zu Koalitionsbildungen, die von dem auf der gesamtstaatlichen Ebene vorgefundenen Muster abweichen. Dies bleibt nicht ohne Rückwirkungen auf das Abstimmungsverhalten im Bundesrat, wo sich die Länder heute dem Sog des gesamtstaatlichen Parteienwettbewerbs eher entziehen können als in den siebziger und achtziger Jahren. Wie schwierig es für die großen Parteien unter diesen Bedingungen werden kann, „ihre" Vertreter in der Länderkammer auf eine gemeinsame Linie zu verpflichten, haben die Auseinandersetzungen um Steuern, Renten und Zuwanderung in der rot-grünen Regierungszeit, aber auch die Unterstützung der oppositionellen Forderung einer Frauenquote in Aufsichtsräten durch mehrere CDU-geführte Große Koalitionen in der jüngsten Amtsperiode von Schwarz-Gelb gezeigt.

6. Institutionelle Konsequenzen und Reformvorschläge

Nach der vorliegenden Analyse kann es keinen Zweifel geben, dass die Landtagswahlen in der Bundesrepublik einem starken Einfluss der Bundespolitik unterliegen. Welche Landesregierung überlebt und welche zu Fall kommt, hängt unter diesen Bedingungen häufig von den Zufälligkeiten des Wahlkalenders ab. Eine Landesregierung wird vielleicht nur deshalb abgewählt, weil die Wahl zu einem Zeitpunkt stattfindet, in dem sich das Ansehen der Bundesregierung auf einem Tiefpunkt befindet. Umgekehrt kann es sein, dass eine Regierung von einem für sie günstigen Termin kurz vor oder nach der Bundestagswahl profitiert. Um solche Zufälligkeiten zu vermeiden und die Politik aus den Fängen eines Dauerwahlkampfes zu befreien, wird gelegentlich vorgeschlagen, die Landtagswahlen zusammenzulegen – entweder auf denselben Tag wie die Bundestagswahl oder auf einen Termin inmitten der Legislaturperiode. Eine solche Zusammenlegung würde das Problem der bundespolitischen Überlagerung allerdings, wie man rasch feststellen kann, nicht beseitigen, im Gegenteil: Fänden die Wahlen an einem Termin inmitten der Legislaturperiode statt, würden diese in der öffentlichen Wahrnehmung erst recht als Zwischenwahlen aufgefasst, bei denen die Politik der Bundesregierung auf dem Prüfstand steht. Das hätte auch dramatische Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Bundesrates. Eine Bundesregierung müsste schon zu Beginn ihrer Amtszeit damit rechnen, nach einem solchen Wahltag mit einer gegenläufigen Mehrheit in der Länderkammer konfrontiert zu sein. Die Landtagswahlen würden faktisch zu einer zweiten Bundestagswahl. Nicht minder absurde Folgen hätte es, die Wahlen zeitgleich mit der Bundestagswahl abzuhalten. Hier würde die Verzerrung genau in der umgekehrten Richtung eintreten, nämlich zugunsten der Regierungsparteien. Für diese hätte das den Vorteil, dass sie mit gleichlautenden Mehrheitsverhältnissen im

Bundesrat rechnen könnten. Der Preis dafür wäre jedoch eine noch stärkere Unitarisierung: Die Landespolitik würde vollends ins Hintertreffen geraten.

So gesehen ist es einigermaßen beruhigend, dass eine Zusammenlegung der Landtagswahlen ohnehin kaum realisierbar sein dürfte. Ihre Umsetzung wäre ja nur mit Zustimmung der Länder möglich, die bereit sein müssten, die Dauer der Wahlperioden und Modalitäten der Parlamentsauflösung untereinander anzugleichen. Warum sollten sie einen solchen Eingriff in ihre Verfassungsautonomie, die ja den Kern des eigenen Staatsverständnisses ausmacht, dulden oder unterstützten? Selbst dann könnte es immer noch zu vorgezogenen Neuwahlen kommen, die den Wahlkalender wieder durcheinander bringen. Seit 2008 war dies immerhin fünfmal der Fall (in Hessen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und im Saarland).

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass man sich mit dem bestehenden Zustand abfinden muss. Welche Lösungen kommen in Frage?

1. Am konsequentesten wäre es, wenn man die bundespolitische Überlagerung der Landtagswahlen durch eine Aufwertung der Länderpolitik zurückdrängt. Die Chancen dafür sind in der unitarisch geprägten Bundesrepublik allerdings fast gleich Null (Scharpf 2009). Dies lässt sich auch an den bescheidenen Ergebnissen der 2006 beschlossenen Föderalismusreform ablesen, die den Ländern nur wenige Zuständigkeiten zurückgegeben hat (z.B. bei der Beamtenbesoldung, beim Ladenschluss oder beim Strafvollzug).
2. Genauso unrealistisch ist eine Reduktion der Zahl der Länder durch eine Neugliederung des Bundesgebietes. Dafür hat das Grundgesetz nahezu unüberwindliche Hürden aufgebaut.
3. Erfolgversprechender erscheint der Ansatz, die Eigenständigkeit der Länder in institutioneller Hinsicht stärker zu betonen. Weil die Länder das parlamentarische Regierungssystem des Bundes bis ins Detail nachahmen, brechen sich auch die Strukturen der Parteipolitik und Koalitionsbeziehungen auf die gliedstaatliche Ebene herunter. Würde man nach dem Vorbild der Kommunen Parlament und Regierung getrennt voneinander bestellen, das heißt von der parlamentarischen zur präsidentiellen Regierungsform wechseln, wäre die bundespolitische Überlagerung automatisch geringer (Decker 2013, Best 2013). Durch die in den Ländern bestehenden Verfahren der Volksgesetzgebung könnte eine solche Reform gegebenenfalls auch gegen den Willen der Parteien durchgesetzt werden.
4. Wenig bringen würde der von Bundestagspräsident Norbert Lammert jetzt erneut in die Debatte geworfene Vorschlag, die Wahlperiode des Bundes von vier auf fünf Jahre zu verlängern. Dieser Vorschlag erscheint auch unter Demokratiegesichtspunkten problematisch. Nachdem die meisten Bundesländer von der vier- zur fünfjährigen Legislaturperiode übergegangen sind, ist die Zahl der Wahlen ja bereits reduziert worden, ohne dass dies zu einer merklichen Verbesserung der Regierungseffizienz geführt hätte.

5. Um eine wenigstens partielle Zusammenlegung zu erreichen, könnten die Bundesländer ihre schon vorhandenen Bemühungen um eine Koordinierung der Wahltermine weiter verstärken (Beyme 1992). Nichts spricht dagegen, dass die Landtage in – sagen wir – drei oder vier Bundesländern am gleichen Tag gewählt werden. Darüber hinaus ließen sich einzelne Landtagswahlen und die ebenfalls landesweit stattfindenden Kommunalwahlen mit den bundesweiten Europawahlen verbinden. Zu überlegen wäre auch, ob nicht Abstimmungen über Sachfragen generell an Wahltagen stattfinden sollten, um von der dort in der Regel höheren Beteiligung zu profitieren.
6. Wegen der starken bundespolitischen Beeinflussung der Landtagswahlen stellt es ein Problem dar, wenn der Landtagswahltermin einseitig von den Regierungsparteien festgelegt werden kann. So hat z.B. die hessische CDU davon profitiert, dass die jüngste Landtagswahl zeitgleich mit der Bundestagswahl stattfand, während die bayerische Staatsregierung umgekehrt eine Zusammenlegung gerade deshalb vermeiden wollte, weil die CSU bei Wahlen im Land traditionell besser abschneidet als im Bund. Um solchen Missbräuchen vorzubeugen, sollte die Festsetzung des Wahltermins durch die Landesregierung im Einvernehmen mit der Opposition erfolgen, was zur Zeit nur Brandenburg und Sachsen so vorsehen. Lässt sich eine Einigung nicht herstellen, wäre es am fairsten, den Termin per Los zu bestimmen.
7. Wenn eine Zusammenlegung der Landtagswahlen nur partiell erreichbar ist und weitergehende Systemreformen ganz ausscheiden, gilt es zumindest die dsyfunktionalen Auswirkungen zu begrenzen, die sich aus den gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat ergeben. Neben dem von der Föderalismusreform eingeschlagenen Weg, den Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren, wäre hier vor allem an eine Revision der überkommenen Abstimmungsregeln zu denken. Weil im Zuge der Pluralisierung des Parteiensystems mehr Länder von „gemischten" (aus Regierungs- und Oppositionsparteien des Bundes zusammengesetzten) Koalitionen regiert werden, die sich im Falle der Uneinigkeit über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat der Stimme enthalten, lässt sich die für einen Beschluss notwendige Mehrheit von 35 Stimmen immer schwerer erreichen. Bei den Einspruchsgesetzen wirkt sich das zugunsten der Gesetze aus, bei den Zustimmungsgesetzen zulasten. Am besten ließe sich das Problem durch eine Umkehrung der Abstimmungsfrage beheben (Decker 2008). Dies würde die Enthaltungen bei zustimmungspflichtigen Gesetzen de facto in Ja-Stimmen verwandeln und hätte zugleich den Vorteil, dass es der Systematik der Einspruchsgesetze entspricht.

Literatur

Baethge, Christopher: Rolle im Bund und Erfolg im Land – eine parteienbezogene Analyse der Landtagswahlen von 1949 bis 2010, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 42 (2011), H. 3, S. 568-586, S. 583.

Best, Volker: Wie weiter nach dem Ende der Wunschkoalitionen? Institutionelle Konsequenzen und Reformvorschläge, in: Frank Decker/Eckhard Jesse (Hg.): Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2013, S. 299-320.

Beyme, Klaus von: Zusammenlegung von Wahlterminen. Entlastung der Wähler – Entlastung der Politiker?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 23 (1992), H. 2, S. 339-353.

Burkhart, Simone: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000, in: Politische Vierteljahresschrift 46 (2005), H. 1, S. 14-38.

Decker, Frank: Relative statt absolute Mehrheit? Zur Diskussion um die Abstimmungsregeln im Bundesrat, in: Recht und Politik 44 (2008), H. 4, S. 213-216.

Decker, Frank: Direktwahl der Ministerpräsidenten. Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 44 (2013), H. 2, S. 296-314.

Decker, Frank/Julia von Blumenthal: Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33 (2002), H. 3, S. 144-164.

Dinkel, Reiner H.: Der Zusammenhang zwischen Bundestags- und Landtagswahlergebnissen, in: Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), H. 2-3, S. 348-359.

Florack, Martin/Markus Hoffmann: Die Bundesrepublik in der „Wahlverflechtungsfalle". Wahlen im föderalen Politikgefüge, in: Claudia Derichs/Thomas Heberer (Hg.): Wahlsysteme und Wahltypen, Wiesbaden 2006, S. 100-121.

Fürnberg, Ossip: Landtagswahlen im „Schatten" von Bundestagswahlkämpfen. Welchen Einfluss hat der Wahltermin?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 43 (2012), H. 3, S. 564-579.

Gabriel, Oscar W./Everhard Holtmann: Ober sticht Unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen. Kontext , theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38 (2007), H. 3, S. 445-462.

Grunden, Timo: Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden 2009.

Hough, Daniel/Charlie Jeffery: Landtagswahlen. Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 34 (2003), H. 1, S. 79-94.

Müller, Jochen/Marc Debus: „Second-Order"-Effekte und Determinanten der individuellen Wahlentscheidung bei Landtagswahlen. Eine Analyse des Wahlverhaltens im deutschen Mehrebenensystem, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6 (2012), H. 1, S. 17-47.

Scharpf, Fritz W.: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, Frankfurt a.M. 2009.

Völkl, Kerstin: Welchen Einfluss hat die Bundespolitik auf die Wahlentscheidung der Bürger bei Landtagswahlen? Eine Analyse von Individualdaten im Bundesländer- und Zeitvergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (2007), H. 3, S. 480-494.

Ökonomisches Lernen – Selbstzweck oder Teil des gesellschaftlichen Lernens?

Moritz Peter Haarmann

Zusammenfassung
Der Aufsatz problematisiert die Konsequenzen einer Isolierung des ökonomischen Lernens von anderen Formen des gesellschaftlichen Lernens.

Dafür wird zunächst beleuchtet, welche Folgen die Beschränkung auf das vermeintlich ‚spezifisch Ökonomische' für die Wirtschaftswissenschaften hatte (1. Die Isolation der Ökonomie durch die Wirtschaftswissenschaften – Die Erfindung einer ‚sozialen Physik'). Sodann wird gezeigt, dass der Mainstream der Wirtschaftsdidaktik diese intellektuelle Engführung auf didaktischer Ebene weitgehend nachvollzogen hat, und begründet, warum diese Form von ökonomischem Lernen als unvereinbar mit dem Bildungsauftrag der allgemeinbildenden Schulen erscheint (2. Ökonomisches Lernens als Selbstzweck? Ein Irrweg der Wirtschaftsdidaktik). Der Beitrag mündet in einer Erörterung des ökonomischen Lernens als Teil des gesellschaftlichen Lernens und dessen Verankerung auf curricularer Ebene (3. Ökonomisches Lernen als Teil des gesellschaftlichen Lernens).

1. Die Erfindung einer ‚sozialen Physik'

„Der Fehler lag in der Fragestellung: die Wirtschaft als ein bloßes Naturprodukt unabhängig von ihren sozialen Bedingungen zu erfassen" (Heimann 1931, 168). Mit diesen Worten opponierte der Ökonom Eduard Heimann (1889-1967) vor über 80 Jahren gegen die verbreitete Suggestion einer auto-

Moritz Peter Haarmann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich AGORA Politische Bildung der Leibniz Universität Hannover

nomen Ökonomie. Heimann rüttelte mit seiner Diagnose an den Grundfesten von Wirtschaftswissenschaftlern, die ihre Disziplin von den anderen Sozialwissenschaften isoliert und sich völlig einem in sich selbst ruhenden Modelldenken hingegeben hatten. Er bezog Stellung dagegen, die wirtschaftliche Sphäre als eigenen Kosmos zu betrachten und wandte sich gegen die Illusion der Existenz unumstößlicher wirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten, die nur entdeckt und in mathematische Formeln und Modelle überführt werden müssten, um eine exakte Wissenschaft der Ökonomie betreiben zu können. Zugleich kann Heimann mit dieser Äußerung als Wegweiser einer interdisziplinär angelegten sozioökonomischen Wissenschaft verstanden werden: Er erinnert daran, dass wirtschaftliches Handeln ein Handeln in und durch gesellschaftliche Kontexte ist – gestaltet und verantwortet von Menschen.

Das Paradigma einer nach unumstößlichen Gesetzmäßigkeiten funktionierenden Wirtschaft gründet auf einer Verabsolutierung der von Adam Smith eingeführten Metapher der „unsichtbaren Hand". Diese Figur erscheint bei Smith als eine übersinnliche Kraft, die er in seinem Werk ‚Der Wohlstand der Nationen' als Triebfeder hinter seiner These vermutet, der gemäß die Verfolgung des wirtschaftlichen Eigeninteresses zugleich dem Gemeinwohl dient (vgl. Smith 1776/1974, 369). Von den sozialpolitischen Forderungen des schottischen Moralphilosophen isoliert und auf Folie des damals verbreiteten göttlich-fatalistischen Weltverständnisses interpretiert, mündete die Rezeption der ‚unsichtbaren Hand' in einer metaphysischen Überhöhung der Wirtschaft. So bemerkte etwa der französische Ökonom Jean-Baptiste Say (1803): „Ihre Prinzipien [die der Wirtschaft] sind nicht das Werk von Menschen (…) Sie leiten sich ab aus der Natur der Dinge, genauso sicher wie die Gesetze der physikalischen Welt; sie regieren die Leute (…) und niemals verletzt man sie ungestraft" (zit. nach Rüstow 1950, 66). Die intellektuelle Basis, auf der sich seit dem frühen 19. Jahrhundert die Vorläufer der heutigen Volkswirtschaftslehre entwickelten, erweist sich bzgl. ihrer grundsätzlichen Prämissen also als merkwürdig eingeengt – Wirtschaft erscheint als eine ‚soziale Physik', nicht als das Ergebnis des freien und selbstverantwortlichen sozialen Handelns von Menschen.

Gegen diese Emanzipation der Wirtschaftswissenschaften von der politisch-gesellschaftlichen Realität bezog nicht nur der heute vergessene sozialdemokratische Ökonom Heimann Position. Für diejenigen, die weithin als Vordenker der ‚Sozialen Marktwirtschaft' gelten, war es ebenfalls selbstverständlich, auch „jenseits von Angebot und Nachfrage" (Wilhelm Röpke 1958/2009) zu denken. Die ‚Ordoliberalen' bezogen dezidiert Stellung gegen eine von der komplexen gesellschaftlichen Realität losgelöste Betrachtung der Wirtschaft und gaben Beispiel für die Notwendigkeit und Fruchtbarkeit einer interdisziplinären Ökonomik. Ludwig Erhard (1961, 696) bilanzierte diesbezüglich treffend ihre Arbeit, wenn er ausführte: „Sie haben der Wirtschaftspolitik immer mehr gesellschaftspolitische Akzente verliehen und sie aus der Isolierung eines mechanistisch-rechenhaften Denkens gelöst; sie haben (…) deutlich gemacht, daß das wirtschaftliche Leben der Menschen und Völker

nicht losgelöst von ihren anderen Seinsbereichen begriffen und darum auch nicht isoliert geordnet werden darf." Eine deutlichere Absage an eine monodisziplinäre Perspektive auf die Erklärung der Wirtschaft kann man kaum formulieren!

Bemerkenswert ist, wie schnell dieses Verständnis einer in unauflösbaren gesellschaftlichen Begründungszusammenhängen stehenden Ökonomie innerhalb der Wirtschaftswissenschaften wieder vergessen wurde. So kaprizierte sich die Disziplin in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf einen zweckrationalen Analysezugang. Unter dem Anspruch, das vermeintlich ‚spezifisch Ökonomische' zu erfassen, lebte die Deutung der ‚Wirtschaft' im Sinne einer ‚sozialen Physik' wieder auf. Der Irrglaube, dass wirtschaftliche Agieren der Menschen hinreichend durch mathematische Formeln und Modelle abbilden zu können, mündete in der Erschaffung einer hochartifiziellen Modellwelt, gegenüber der die tatsächlichen oder vermeintlichen ‚Elfenbeintürme' anderer Sozialwissenschaften geradezu possierlich anmuten (vgl. dazu z.B. Orrell/Sedláček 2013).

Fulminant entzaubert wurde der praktische Nutzen entsprechend isoliert betriebener Wirtschaftswissenschaften mit der Finanz- und Wirtschaftskrise, die prominente Wirtschaftswissenschaftler explizit als eine Krise ihrer Disziplin betrachten. So bilanzierte der Wirtschaftsinformatiker August-Wilhelm Scheer (2009), dass die „Inhalte der wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildung zu hinterfragen und zu verändern" seien. Er kritisierte, dass in der Volkswirtschaftslehre „das Wirtschaftsleben auf mathematische Modelle reduziert" worden sei und betonte, dass diese intellektuelle Engführung dazu führe, dass entsprechend ausbildete Ökonomen weder in der Lage seien, die wirtschaftliche Wirklichkeit zu erklären, noch die Theorien früherer, sozialwissenschaftlich orientierter Ökonomen verstehen zu können. Denn ein entsprechendes Verständnis setze „ein interdisziplinär angelegtes, breiteres Wissen" voraus (ebd.). Die Ökonomen Nils Goldschmidt und Joachim Zweynert (2009) kommen zu einem ähnlichen Fazit, wenn sie die mangelhafte Expertise der Wirtschaftswissenschaften im Hinblick auf die Finanz- und Wirtschaftskrise mit den Defiziten einer „isolierenden Ökonomik" erklären, die das gesellschaftliche Gesamtgeschehen ausklammere. Tomáš Sedláček resümiert sogar, dass der Versuch, das wirtschaftliche Handeln von Menschen monodisziplinär zu erklären, nicht nur bar jeglichen praktischen Wertes sei, sondern aufgrund der von den Theoretikern suggerierten Exaktheit, die den Empfängern ihrer Botschaften „eine illusorische Gewissheit" vermitteln würde, sogar gefährlich sei (Sedláček in Orrell/Ders. 2013, 54). Und auch für die Betriebswirtschaftslehre wurde intern eine „disziplinübergreifende Orientierung, die Mythen transparent macht und zu kritischer Bewertung ermuntert" (Rolf 2009) eingefordert.

Besonders kritisch wird von interdisziplinär orientierten Ökonomen das Erklärungsmodell des ‚homo oeconomicus' gesehen. So konstatiert etwa Sean Patrick Saßmannshausen (2009, 70f.), die Modellannahmen würden die Wirtschaftsakteure als ‚Automaten' darstellen, die keine selbstbestimmten Ent-

scheidungen kennen, sondern „Zwangshandlungen" unter dem Imperativ egoistisch unterlegter Zweckrationalität unterworfen sein (Saßmannshausen 2009, 70f.). Mit einer ähnlichen Argumentation lehnte bereits Walter Eucken das Konstrukt ab, wenn er forderte, die Volkswirtschaftslehre habe „die Menschen im ganzen [sic!] zu lassen, wie sie sind und sie nicht in homines oeconomici zu verwandeln" (Eucken 1934/1954, 22) und dem Modell aufgrund der Verabsolutierung des ‚spezifisch Ökonomischen' jeglichen praktischen Erkenntniswert absprach (ebd., 22ff.).

2. Ökonomisches Lernen als Selbstzweck? Ein Irrweg der Wirtschaftsdidaktik

Die Krise der Wirtschaftswissenschaften ist unvermindert auch eine Krise der Ökonomiedidaktik. Denn der Mainstream der gegenwärtigen Wirtschaftsdidaktik beschränkt sich im Kern auf den Versuch, die monodisziplinäre Perspektive der Wirtschaftswissenschaften für den Unterricht zu adaptieren. Eine exponierte Stellung bei der didaktischen Strukturierung kommt dabei ausgerechnet dem Erklärungsmodell des ‚homo oeconomicus' zu, das von Dirk Loerwald und Andreas Zoerner (2007) sogar als „Eintrittskarte" für die ‚ökonomische Bildung' apostrophiert wird.

Auf bildungspolitischer Ebene geht es dabei um das Ziel, ein eigenständiges Unterrichtsfach Wirtschaft zu etablieren, das das unter dem Deutungshorizont der orthodoxen Wirtschaftswissenschaften ‚spezifisch Ökonomische' in gesellschaftlichen Lebenssituationen zum Gegenstand hat (vgl. z.B. Kaminski/Eggert 2008, Retzmann et al. 2010, Loerwald/Schröder 2011). In einem entsprechenden Fachunterricht soll, wie es die Oldenburger Ökonomiedidaktiker Dirk Loerwald und Rudolf Schröder (2011, 9) betonen, der „Erwerb ökonomischer Kompetenzen" gefördert werden. Als kompetent in diesem Sinne werden Lernende betrachtet, wenn sie „Anforderungssituationen" genügen, „mit denen sie in ökonomischen Kontexten konfrontiert werden (z.B. in ihren Rollen als Konsumenten, Geldanleger, Schuldner, Praktikanten, Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Wirtschaftsbürger, Wähler)" (ebd.). Um eine „starke Bindung" des ökonomischen Lernens an die Wirtschaftswissenschaften zu gewährleisten (Retzmann et al. 2010, 17), definiert die Ökonomiedidaktik für diese funktionalen Rollen Erwartungshorizonte, die sie einseitig aus dem mechanistischen Denken der Wirtschaftswissenschaften ableitet. Analog zu deren Theoriebildung haben sich im Mainstream der Wirtschaftsdidaktik die drei so genannten Kompetenzbereiche „Entscheidung und Rationalität" (in Abbildung des Theoriekomplexes der ökonomischen Verhaltenstheorie), „Beziehung und Interaktion" (in Abbildung des Theoriekomplexes der ökonomischen Interaktionstheorie) und „Ordnung und System" (in Abbildung des Theoriekomplexes der ökonomischen Institutionentheorie) etabliert (vgl. z.B. Retzmann et al. 2010, 16 u. Kaminski/Eggert 2008, 8). Verdichtet geht es dabei um einen ‚Kompetenzerwerb', der sich auf ein Denken (1) in den Annahmen

der ökonomischen Verhaltenstheorie, (2) in ökonomischen Kreislaufzusammenhängen und (3) in ökonomischen Ordnungszusammenhängen beschränkt (vgl. Kaminski/Eggert 2008, 16 u. 28ff.).

Eine entsprechende Didaktik erscheint mit ihrer Einpassung der Lernenden in das Modelldenken der Wirtschaftswissenschaften geradezu als Antithese einer schulischen Bildung, die auf die Förderung der sozial reflektierten Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler ausgerichtet ist. Die Beschränkung auf das ‚spezifisch Ökonomische' – losgelöst beispielsweise von gesellschaftlichen Grundwerten - und dessen Analyse in unterstellten Verhaltens-, Kreislauf- und Ordnungszusammenhängen charakterisiert eine Form von ökonomischem Lernen, die gut begründeten Ansprüchen an allgemeinbildenden Unterricht mit gesellschaftlichem Bezug widerspricht. Ein Unterrichtsfach, das ökonomisches Lernen weitestgehend von den anderen Formen des gesellschaftlichen Lernen isoliert und es vorrangig nach den Maßstäben der Wirtschaftswissenschaften modelliert, befindet sich im allgemeinbildenden Schulsystem zu Recht strukturell in einer Legitimationskrise.

2.1 Die mangelnde Anschlussfähigkeit an das Erleben der gesellschaftlichen Realität

Indem das ökonomische Lernen von anderen Formen des gesellschaftlichen Lernens isoliert wird, verliert es seinen Bezug zur gesellschaftlichen Realität (dazu ausführlich: Haarmann 2014). Denn auf Folie der Sozialwissenschaften betrachtet, vollzieht sich das individuelle Erleben von Gesellschaft als hochgradig interdisziplinär. Ökonomisches Handeln ist dort z.B. immer auch soziales Handeln: Es erfolgt aus einer bestimmten sozialen Position, wirkt sich auf die Lebenssituation anderer Menschen aus (sowie ggf. zukünftiger Generationen) und ist in komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge gestellt. Der soziale Charakter ökonomischen Handelns bedingt häufig eine unauflösbare Verbindung mit dem politischen Handeln – dem Inbegriff der gesamtgesellschaftlich verbindlichen Regelung des sozialen Miteinanders bzw. dessen Versuche: Ökonomisches Handeln kann im Einklang oder im Widerspruch zu den Normen und Prinzipien der politischen Ordnung stehen, es kann politische Handlungsbedarfe verringern, verschärfen oder überhaupt erst begründen oder aufzeigen – und es vollzieht sich innerhalb der Wirtschaftsordnung, die eine politische Gestaltungsaufgabe par excellence ist und deren allgemeinverbindliche Regelungen eine hochgradig arbeitsteilige Organisation des Wirtschaftsprozesses überhaupt erst ermöglichen.

Entsprechende Interdependenzen wirtschaftlichen Handelns sollten präsent sein, wenn über die curriculare Anbindung von ökonomischem Lernen nachgedacht wird. Werden sie didaktisch ausgeblendet statt nachvollzogen, so wird eine Kunstwelt des Ökonomischen geschaffen, die in ihrer Logik und in ihren Wirkungen dem Leitbild eines praxisorientierten Unterrichts, der Kinder und Jugendliche auf ein reflektiertes und selbstbestimmtes Leben in der Gesellschaft vorbereitet, widerspricht.

2.2 Die Überhöhung der Wirtschaft vom Objekt zum Subjekt der gesellschaftlichen Gestaltung

Werden unterstellte wirtschaftliche Funktionszusammenhänge in den Mittelpunkt der didaktischen Strukturierung der Unterrichtsgegenstände gerückt, verliert die Wirtschaft ihre ‚dienende' Funktion: Anstatt dass Kinder und Jugendliche lernen, Ansprüche an die gesellschaftliche Gestaltung der Wirtschaft zu formulieren und für die demokratiekonforme Verwirklichung dieser Ansprüche einzutreten, wird die demokratische Gesellschaft aus einer ökonomiezentrischen Perspektive in den Blick genommen und dem Korsett eines wirtschaftswissenschaftlichen Modelldenkens unterworfen. Statt als Objekt der gesellschaftlichen Gestaltung erfahrbar gemacht zu werden, wird die Wirtschaft (bzw. deren marktaffine Deutung) auf analytischer Ebene zum Subjekt der gesellschaftlichen Gestaltung erhoben. Der Publizist und Mitherausgeber der ‚Frankfurter Allgemeinen Zeitung' Frank Schirrmacher warnt in seiner aktuellen Streitschrift „EGO – Das Spiel des Lebens" eindrücklich davor, dass die entsprechend dem Konstrukt des ‚homo oeconomicus' verkürzten Erklärungsmodelle der wirtschaftlichen Realität durch ihre Dominanz in den öffentlichen Diskursen zu sich selbst erfüllenden Prophezeiungen werden – „sie schaffen die Wirklichkeit, die sie modellieren" (Schirrmacher 2013, 32). Eine Didaktik, die versucht, Wirtschaft gleichsam aus sich selbst heraus zu erklären und das Modell des ‚homo oeconomicus' als richtungsweisend für ihre „originäre Problemperspektive" ansieht (Loerwald/Zoerner 2007, 3), avanciert zum Motor einer entsprechenden Entwicklung.

Zwangsläufig gerät eine unter dem Deutungshorizont der orthodoxen Wirtschaftswissenschaften auf das vermeintlich ‚spezifisch Ökonomische' reduzierte Fachdidaktik in Konflikt zum zentralen Bildungsauftrag der allgemeinbildenden Schulen – der Qualifikation zu einem selbstbestimmten, sozial verantwortlichen und an übergeordneten gesellschaftlichen Werten orientierten gesellschaftlichen Handeln, das gemeinhin als ‚gesellschaftliche Mündigkeit' bezeichnet wird. Denn während die Schulgesetze der Bundesländer – dem Tenor des Grundgesetz entsprechend - vorsehen, dass die Lernenden ihre sozialen Beziehungen primär nach dem Kriterium der Verwirklichung der Grundrechte bzw. allgemeiner Menschenrechte und deren Prinzipien zu gestalten lernen (vgl. z.B. Niedersächsisches Schulgesetz § 2), geraten solche überwirtschaftlichen Werte bei einer ökonomiezentrischen Perspektive aus dem Blick. Wird ökonomisches Lernen von anderen Formen des gesellschaftlichen Lernens entkoppelt und weitgehend isoliert betrieben, werden Grund- und Menschenrechte bei der Analyse von ökonomischen Problemen nicht nur vergessen – es kann sogar passieren, dass ihre Existenz geleugnet wird (!). Die Ergebnisse einer entsprechenden Wirtschaftsdidaktik lassen sich anhand der unter diesen Prämissen entstandenen Unterrichtsmaterialien und Schulbüchern illustrieren: So ‚lernen' beispielsweise Neuntklässler in einem aktuellen Schulbuch am Beispiel von zwei Freunden, die bei gleicher Qualifikation und Tätigkeit sehr unterschiedlich bezahlt werden, „dass die Frage, welcher Lohn

‚gerecht' ist, objektiv nicht zu beantworten" sei (Kaminski 2007, 34). Die Existenz des vor dem Hintergrund des gewählten Beispiels relevanten Menschenrechtes auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Artikel 23 der UN-Menschenrechtskonvention) wird den Lernenden vorenthalten, stattdessen wird ein wirtschaftsliberaler Standpunkt als Sachlage dargestellt.

Besonders offensichtlich werden die eklatanten Defizite einer monodisziplinär orientierten Wirtschaftsdidaktik bei der didaktischen Strukturierung des Themenkomplexes ‚Wirtschaftsordnung'. Das Insgesamt der Regeln, Institutionen und Normen, die maßgeblich für das Agieren der Wirtschaftsakteure in einer Volkswirtschaft sind und die eine zentrale politische Gestaltungsaufgabe darstellen, wird regelmäßig ausschließlich aus einer marktliberalen Perspektive beleuchtet. Beispielsweise wird die Frage nach der Bedeutung des Adjektivs ‚sozial' in der ‚Sozialen Marktwirtschaft' in dem Schulbuch ‚oec. Grundlagen wirtschaftlichen Handelns' nicht nur tendenziös, sondern sogar in indoktrinierender Weise behandelt (vgl. Kaminski 2005, 104-107). Als inhaltliche Grundlage zur ‚Beantwortung' der Frage werden lediglich zwei umfangreiche Artikel aus dem ‚Handelsblatt' sowie eine mit diesen Darstellungen harmonierende grafische Übersicht geboten (‚Grundpfeiler des Sozialen Marktwirtschaft', ebd. 107). Durch den ersten Text wird unterstellt, Kern der Botschaft des Namensgebers der ‚Sozialen Marktwirtschaft' (Erhards Berater Alfred Müller-Armack) sei gewesen, dass der Marktwirtschaft eine soziale Wirkung inhärent sei, sie also nicht erst sozial gemacht werden müsse. Entsprechend wird herausgestellt, dass „der umverteilende Sozialstaat" als „Degeneration" von Müller-Armacks ordnungspolitischen Vorstellungen zu beurteilen sei (Mussler in Kaminski 2005, 104f.). Diese Interpretation Müller-Armacks erscheint als bemerkenswert! Schließlich widmete sich Müller-Armack erklärtermaßen dem Versuch, die Grundlagen für „eine bewußt gesteuerte, und zwar sozial gesteuerte Marktwirtschaft" zu formulieren (Müller-Armack 1946/1990, 96) und betonte, dass die Marktwirtschaft „geradezu auf eine übergeordnete Regelung der sozialen Grundverhältnisse angewiesen ist" (ebd., 101). Die Autoren des Schulbuches allerdings gewähren den Lernenden weder einen Einblick in entsprechend erhellende Primärquellen, noch in alternative Deutungen von Müller-Armacks Ordnungsidee. Stattdessen werden die Lernenden aufgefordert, die (fachlich kaum haltbare) Deutung des Wirtschaftsredakteurs Werner Mussler zu internalisieren (vgl. die auf eine Reproduktion von dessen marktliberaler Argumentation fokussierten Aufgabenstellungen: Kaminski 2005, 104f.). Auf der nachfolgenden Doppelseite werden die Lernenden dann mit der Frage „Was heißt heute sozial?" konfrontiert – exklusiv beantwortet vom Kuratoriumsvorsitzenden der marktliberalen ‚Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft' (INSM) Hans Tietmeyer. Dass sich beispielsweise auch Vertreter von Sozialverbänden, Kirchen oder Gewerkschaften sowie die politischen Parteien über die Zukunft der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung Gedanken machen (und dabei überwiegend zu ganz anderen Schlüssen kommen als Herr Tietmeyer), wird den Lernenden vollständig vorenthalten. Stattdessen wird als Vergleichshorizont zu den

Ausführungen des arbeitgebernahen Lobbyisten auf die marktliberale Interpretation zurückverwiesen, der Müller-Armacks Konzeption der ‚Sozialen Marktwirtschaft' auf der vorausgegangenen Doppelseite unterworfen wurde.

Die beiden Lehrbuchbeispiele illustrieren, dass eine didaktische Isolierung des ökonomischen Lernens mit dem didaktischen Gebot der Berücksichtigung von gesellschaftlichen Kontroversen kollidiert: Denn wenn Schülerinnen und Schüler gesellschaftliche Fragen wie die ‚gerechte' Entlohnung oder die soziale Gestaltung einer Wirtschaftsordnung ausschließlich auf Folie des intellektuellen Horizontes der orthodoxen Wirtschaftswissenschaften analysieren, fallen zwangsläufig mindestens sämtliche Perspektiven unter den Tisch, die außerwirtschaftlich begründet werden. Die Förderung einer selbstbestimmten Urteilsbildung im Hinblick auf Aspekte des sozialen Zusammenlebens ist aber unmöglich, wenn den Lernenden a priori sämtliche in der Gesellschaft zu einem Unterrichtsgegenstand vertretene Positionen vorenthalten werden, die jenseits des Blickfeldes einer monodisziplinär reduzierten fachdidaktischen Analysebrille liegen. Stattdessen drohen Schülerinnen und Schüler in einem Unterricht, der einer unterstellten „Logik des Ökonomischen" (Retzmann u.a. 2010, 11) unterworfen wird, durch eine marktaffine Deutung der gesellschaftlichen Realität überwältigt zu werden.

Entsprechend weit entfernt scheint die Wirtschaftsdidaktik von einer allgemeinen Anerkennung der drei didaktischen Prinzipien, die in der Bundesrepublik seit dem ‚Beutelsbacher Konsens' (1976) als pädagogische Grundvoraussetzungen gelten, um Kindern und Jugendlichen in gesellschaftlichen Kontexten eine freie, selbstbestimmte Urteilsbildung zu ermöglichen (dem ‚Überwältigungsverbot', dem ‚Kontroversitätsgebot' und dem übergeordneten Bildungsziel, die Lernenden dabei zu unterstützen, ihre eigenen gesellschaftlichen Interessen sozial reflektiert zu formulieren und demokratiekonforme Möglichkeiten zu finden, für deren Verwirklichung einzutreten). Der Mainstream der Wirtschaftsdidaktik befindet sich derzeit auf einem Stand, der frappierende Parallelen mit der Vorform der Politischen Bildung aufweist: der Politischen Erziehung. Freilich wurde das Ideal des folgsamen Staatsbürgers durch die Einübung einer willfährigen Haltung gegenüber den vermeintlichen ‚Gesetzen' des Marktes ersetzt - der Untertanenbegriff hat also einen moderaten Wandel in seiner Konnotation erfahren.

Wie unvereinbar die Ergebnisse einer entsprechenden Didaktik mit den Grundsätzen einer pluralistischen Demokratie erscheinen, illustrieren die oben beleuchteten Lehrbuchbeispiele. Die Tatsache, dass z.B. eine Schulbuchdarstellung, die sich im Hinblick auf die Grundsätze der ‚Sozialen Marktwirtschaft' der Frage „Was heißt ‚sozial'?" (Kaminski 2005, 104) widmet, zu einem ungebrochenen Plädoyer für marktliberale Politik verkommt, verweist außerdem auf die Profiteure einer entsprechenden Erziehung der Schülerinnen und Schüler. Vor diesem Hintergrund erscheint es als pikant, dass Finanzindustrie und Unternehmensverbände massiv in eine isolierte Organisation des ökonomischen Lernens investieren – sei es durch die Finanzierung entsprechender ‚Bildungsstudien' (vgl. z.B. Kaminski/Eggert 2008, Retzmann u.a.

2010), sei es durch die Förderung entsprechender Unterrichtsmaterialien bis hin zu Schulbüchern (vgl. z.B. Kaminski 2005). Der Deutsche Gewerkschaftsbund hingegen hat sich unter diesem Eindruck von einer curricularen Isolation des ökonomischen Lernens distanziert (vgl. DGB-Bundesvorstand 2012).

Dass die Sympathien eines isolierten ökonomischen Lernens einseitig auf der Arbeitgeberseite liegen, sollte auch unabhängig von dem Nachvollziehen der einzelnen fachdidaktischen Argumente für eine Vernetzung des gesellschaftlichen Lernens nachdenklich stimmen. Stattdessen verwehrt sich der Oldenburger Ökonomiedidaktiker Hans Kaminski (zugleich Mitglied mehrerer früherer Lehrplankommissionen und Herausgeber zahlreicher Schulbücher – u.a. auch der oben thematisierten Lehrwerke) ausdrücklich dagegen, dass die Wirtschaftsdidaktik „gefesselt an den Ketten des ‚Beutelsbacher Konsens' diskutiert wird" (Kaminski 2008, 159) und beurteilt diesen als ein von der Politischen Bildung gegen die Disziplin vorgebrachtes „Totschlagargument" (Kaminski 2006, 144). Wird davon ausgegangen, über eine allgemeinverbindliche, objektiv richtige Deutung der ökonomischen Realität zu verfügen, erscheint dieser Standpunkt als konsequent. Allerdings könnte der Befund, dass die eigene Didaktik mit grundlegenden Prinzipien eines auf selbstbestimmte Urteilsbildung ausgerichteten Unterrichts kollidiert, auch als Anlass genutzt werden, deren Prämissen grundlegend zu überdenken.

3. Ökonomisches Lernen als Teil des gesellschaftlichen Lernens

Eigentlich erscheint es als evident dass Unterricht, der auf die Förderung von selbstbestimmter Urteilsfähigkeit und Handlungskompetenz in gesellschaftlichen Kontexten abzielt, einer grundsätzlich anderen Didaktik und einem anderen Verständnis von ‚Fachlichkeit' unterliegen muss als Unterricht, in dem es beispielsweise um das Erlernen und die Anwendung definierter mathematischer, physikalischer oder chemischer Formeln, dem Verständnis biologischer Prozesse oder dem Erwerb von sprachlicher Kompetenz geht. Denn anders als mathematische oder naturwissenschaftliche Formeln bzw. anders als die Orthographie oder Grammatik einer Sprache darf die ‚Grammatik einer Gesellschaft' (Joachim Detjen) zumindest in einer pluralistischen Demokratie nicht als ein feststehendes Datum missverstanden werden. Sie repräsentiert im Gegenteil eine in ihrer Qualität fortwährende gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe, deren Voraussetzungen, Ergebnisse und Wirkungen stets kontroversen Deutungen unterliegen. Vor allem erweist sich die ‚Grammatik einer Gesellschaft' auf Folie der Sozialwissenschaften betrachtet als hochgradig interdisziplinär: Um eine soziale Lebenssituation bewältigen oder ein gesellschaftliches Problem erkennen, verstehen und beurteilen zu können, greift das domänenspezifische Wissen einer sozialwissenschaftlichen Disziplin in aller Regel zu kurz. Werden die von der orthodoxen Wirtschaftsdidaktik propagierten ‚ökonomischen Kompetenzen' mit dem auf die alltagspraktische Problemlösung ausgerichteten Kompetenzbegriff konfrontiert, erscheinen

diese daher in aller Regel als falsch etikettiert. Eine Fachdidaktik, die auf die Bewältigung von sozial komplexen Lebenssituationen vorbereiten möchte und sich dabei ihre eigene, perspektivische Realität konstruiert (bzw. diese aus einer Bezugsdisziplin adaptiert), scheitert am eigenen Anspruch. „Disziplinismus als didaktisches Prinzip" überzeugt nicht (Hedtke 2011, 11).

Nachvollziehbar, anwendbar und gestaltbar wird die ‚Grammatik einer Gesellschaft', wenn die ökonomischen, politischen und sozialen Aspekte einer Lebenssituation oder eines gesellschaftlichen Problems in didaktischer Vermittlungsabsicht herausgearbeitet und in Bezug zueinander gesetzt werden. Damit ist keinesfalls eine Auflösung von Fachlichkeit verbunden. Denn sowohl politikwissenschaftliche, als auch soziologische oder ökonomische Theorieansätze gehören zu den methodischen Werkzeugen eines entsprechend organisierten gesellschaftlichen Lernens – sie werden allerdings keiner isolierten Anwendung unterworfen oder als Erklärungsansätze verabsolutiert, sondern vorrangig kontextualisiert und vergleichend angewendet. Unter Anerkennung dieser Prämissen ist die Didaktik der Politischen Bildung interdisziplinär ausgerichtet. Weil Wirtschaft einen wesentlichen Teilbereich des gesellschaftlichen Zusammenlebens darstellt, hat ökonomisches Lernen im Politikunterricht traditionell einen hohen Stellenwert (vgl. z.B. Grammes 2006). Es wird dort aber nicht als Selbstzweck verstanden und isoliert betrieben, sondern mit anderen Formen des gesellschaftlichen Lernens verknüpft und so auf die Förderung von gesellschaftlicher Mündigkeit ausgerichtet. Wenn die Unterrichtsfächer der Politischen Bildung in den didaktischen Diskussionen als ‚natürlicher' Ort des ökonomischen Lernens in allgemeinbildenden Schulen angesehen werden, hat das den einfachen Grund, dass sich dieser Unterricht in seiner didaktischen Konzeption konsequent am Bildungsziel der gesellschaftlichen Mündigkeit orientiert und legitimiert und sich als Fachunterricht für die Vermittlung von ‚bürgerschaftlicher Allgemeinbildung' verstehen lässt: ‚Politikunterricht' reicht inhaltlich und methodisch prinzipiell so weit, wie die politische Mündigkeit, zu der er qualifizieren soll. Unter der Voraussetzung der Demokratie, mit der „die Regierung jedem Bürger ans Herz gelegt wird" (Montesquieu, 1748/2006, 138) und der Tatsache, dass jeder Bereich des sozialen Zusammenlebens politisch werden kann, ist politische Mündigkeit deckungsgleich mit gesellschaftlicher Mündigkeit.

Grundsätzlich prädestiniert dafür, verschiedene Formen des gesellschaftlichen Lernens bildungswirksam aufeinander zu beziehen, erscheinen auch ‚Bindestrich-Fächer' wie ‚Politik-Wirtschaft'. Allerdings ist zu konstatieren, dass die maßgeblichen Lehrpläne häufig darauf ausgerichtet scheinen, eine Vernetzung der unterschiedlichen Formen des gesellschaftlichen Lernens regelrecht zu unterbinden. So wird etwa im niedersächsischen Kerncurriculum ‚Politik-Wirtschaft' für die Schuljahrgänge 8-10 durchgängig die Möglichkeit einer trennscharfen Unterscheidung zwischen politischer und wirtschaftlicher Sphäre suggeriert, was grundlegend etwa auf Ebene des erwarteten Kompetenzerwerbs deutlich wird (Niedersächsisches Kultusministerium 2006, 14). Entsprechend erklärt es sich auch, dass auf der fachdidaktisch nachgeordne-

ten Ebene der Schulbuchdarstellungen Themen wie etwa die Frage nach einem ‚gerechten' Lohn monodisziplinär in den Blick genommen werden (vgl. oben). Die Anhörfassung des zukünftigen Kerncurriculums für das Unterrichtsfach zeigt zwar hinsichtlich des formulierten Bildungsanspruchs eine deutliche Verbesserung – so wird etwa auf den ‚Beutelsbacher Konsens' als didaktisches Leitbild verwiesen (Niedersächsisches Kultusministerium 2013, 6). Auf Ebene der didaktischen Strukturierung werden die Voraussetzungen zu einer selbstbestimmten Urteilsbildung allerdings nicht in hinreichender Weise erfüllt - insbesondere weil nur teilweise auf ‚integrierende Fachkonzepte' rekurriert wird. Dass beispielsweise die ‚Wirtschaftsordnung' als ein ‚ökonomisches Fachkonzept' modelliert wird, hat u.a. zur Folge, dass ein diskursiver Konsens über die „grundlegenden Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft" unterstellt oder als Bildungsziel formuliert wird, dass die Lernenden die „Möglichkeiten und Grenzen staatlichen Handels in der Sozialen Marktwirtschaft [erörtern]" (Niedersächsisches Kultusministerium 2013, 17). Während die erste Prämisse befürchten lässt, dass in vielen Schulbuchdarstellungen abermals eine marktaffine Deutung der ‚Sozialen Marktwirtschaft' absolut gesetzt wird, wird mit der zweiten Festlegung sogar der Primat der demokratisch legitimierten Politik zugunsten der bestehenden Wirtschaftsordnung in Frage gestellt.

Sofern die Förderung von gesellschaftlicher Mündigkeit als Bildungsziel anerkannt wird (und darauf fußt nun einmal die Legitimation einer ökonomischen Allgemeinbildung), muss ökonomisches Lernen auf einer Didaktik gründen, die Aspekte des wirtschaftlichen Zusammenlebens produktiv nutzt, um ‚Wirtschaft' aus verschiedenen fachlichen Perspektiven und gesellschaftlichen Standpunkten erfahrbar, beurteilbar und gestaltbar zu machen. Die oberste Instanz für die didaktische Strukturierung der Unterrichtsgegenstände stellt keine falsch verstandene ‚Fachlichkeit' dar, sondern das Leitbild des mündigen Bürgers!

Literatur

DGB-Bundesvorstand (Hrsg.) (2012): Wirtschaft in der Schule – Was sollen unsere Kinder lernen? DGB-Positionspapier, Juni 2012, Berlin.

Erhard, Ludwig (1961): Gestern – Heute – Morgen. Gespräch mit Hans Otto Wesemann (Deutsche Welle). In: Karl Hohmann (1988) (Hg.): Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten, Düsseldorf/Wien/New York, 684-704.

Eucken, Walter (1934/1954): Kapitaltheoretische Untersuchungen. Tübingen/Zürich.

Grammes, Tilmann (2006): Unterrichtsmodelle Politik und Wirtschaft. In: Georg Weißeno (Hrsg.) (2006): Politik und Wirtschaft unterrichten. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 483, Bonn, S. 232-246.

Goldschmidt, Nils/Zweynert Joachim (2009): Gute alte Zauberformel. In: Süddeutsche Zeitung vom 09./10.05.2009, 26.

Haarmann, Moritz Peter (2014): Sozioökonomische Bildung – ökonomische Bildung unter der Zielperspektive der Mündigkeit. In: Andreas Fischer/Bettina Zurstras-

sen (Hrsg.) (2014): Sozioökonomische Bildung. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn (i. E.).
Hedtke, Reinhold (2011): Atomisierung der Stundentafeln? Zur Zerlegung von Schulfächern in ihre Disziplinen. In: Iniative für eine bessere ökonomische Bildung (Hrsg.) (2011): working paper Nr. 3, S. 11-54.
Heimann, Eduard (1931): Kapitalismus und Sozialismus. Potsdam.
Loerwald, Dirk/Zoerner, Andreas (2007): Der homo oeconomicus. Eintrittskarte statt Hindernis für die ökonomische Bildung. In: Unterricht Wirtschaft, Heft 1/2007, 2-3.
Loerwald, Dirk/Schröder, Rudolf (2011): Zur Institutionalisierung der ökonomischen Bildung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 12/2011, 9-15.
Kaminski, Hans (Hrsg.) (2005): oec. Grundlagen wirtschaftlichen Handelns, Braunschweig.
Kaminski, Hans (2006): Wie viel Politik braucht die ökonomische Bildung? In: Georg Weißeno (Hrsg.) (2006): Politik und Wirtschaft unterrichten. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 483, Bonn, 144-160.
Kaminski, Hans (Hrsg.) (2007): Kompetenz Politik-Wirtschaft 9. Gymnasium Niedersachsen, Braunschweig.
Kaminski, Hans (2008): Zur bildungspolitischen und didaktischen Nachhaltigkeit von ökonomischer Bildung: drei Dilemmata. In: Dirk Loerwald, Maik Wiesweg, Anderas Zoerner (Hrsg.): Ökonomik und Gesellschaft. Festschrift für Gerd Jan Krol, Bielefeld, 156-169.
Kaminski, Hans/Eggert, Katrin (2008): Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II, Im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken, Berlin/Oldenburg.
Montesquieu, Charles de Secondant Baron de (1748): Vom Geist der Gesetze. Hrsg. von Kurt Weigand (2006), Stuttgart.
Müller-Armack, Alfred (1946/1990): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, München.
Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.) (2006): Politik-Wirtschaft. Kerncurriculum für das Gymnasium Schuljahrgänge 8-10, Hannover.
Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.) (2013): Politik-Wirtschaft. Kerncurriculum für das Gymnasium Schuljahrgänge 8-10, Anhörfassung, Hannover.
Orrell, David/Sedláček, Tomáš (2013): Bescheidenheit. Für eine neue Ökonomie, München.
Retzmann, Thomas u.a. (2010): Ökonomische Bildung an allgemeinbildenden Schulen. Bildungsstandards für die Lehrerbildung, Gutachten im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der deutschen gewerblichen Wirtschaft. Essen/Lahr/Kiel.
Röpke, Wilhelm (1958/2009): Jenseits von Angebot und Nachfrage, Düsseldorf.
Rolf, Arno (2009): Mehr Weitblick für BWL-Studenten. In: Süddeutsche Zeitung vom 03. Juni 2009, 18.
Rüstow, Alexander (1950): Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus. Hrsg. von Frank P. Maier-Rigaud u. Gerhard Maier-Rigaud (2001), Marburg.
Saßmannshausen, Sean Patrick (2009): Der homo oeconomicus im Spiegel kognitions- und biopsychologischer Erkenntnisse, in: Nils Goldschmidt/Hans G. Nutzinger (Hrsg.) (2009): Vom homo oeconomicus zum homo culturalis, Berlin, 61-86.
Scheer, August-Wilhelm (2009): Verloren in der Welt der Modelle. In: Süddeutsche Zeitung vom 09./10.05.2009, 2.
Schirrmacher, Frank (2013): EGO – Das Spiel des Lebens, München.
Smith, Adam (1776/1974): Der Wohlstand der Nationen. Hrsg. von Horst Claus Recktenwald (1974), München.

Ansatzpunkte einer adressatenorientierten Bildung gegen Rechtsextremismus

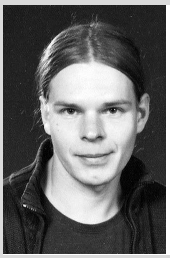
Sebastian Fischer

Zusammenfassung
In diesem Aufsatz werden Ergebnisse einer Studie vorgestellt, bei der die Denkweisen von Schülern über den Rechtsextremismus untersucht wurden. Ausgehend von den empirischen Befunden werden Ansatzpunkte für die Gestaltung einer nachhaltigen Bildungsarbeit gegen Rechtsextremismus skizziert.

1. Einleitung

Es ist davon auszugehen, dass Bildungsmaßnahmen gegen Rechtsextremismus effektiver werden, wenn sie stärker als bisher die Lernvoraussetzungen ihrer Adressaten berücksichtigten. Bisher liegen jedoch noch kaum Erkenntnisse darüber vor, welche Voraussetzungen die verschiedenen Zielgruppen der Politischen Bildung in Bezug auf den Lerngegenstand Rechtsextremismus besitzen.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob es bestimmte „Orte" gibt, von denen aus über den Rechtsextremismus gedacht und geurteilt wird. Konkret wird danach gefragt, wie Schüler den Rechtsextremismus verstehen, erklären und bewerten. Sind dabei bestimmte Perspektiven feststellbar, die als vorgeschalteter Rahmen zu einer bestimmten Sichtweise des Rechtsextre-



Dr. Sebastian Fischer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Leibniz Universität Hannover
IPW Agora Politische Bildung

mismus führen? Welche Folgen haben bestimmte Zugänge zu dem Themenfeld für die Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus in Bildungsmaßnahmen?

2. Darstellung zentraler Untersuchungsergebnisse[1]

Um möglichst umfassend die Vorstellungen der Schüler[2] untersuchen zu können, wurden drei Erhebungsinstrumente eingesetzt. Zuerst wurden die Vorstellungen von 83 Schülern der 9. Jahrgangsstufe an Oldenburger Gymnasien untersucht. Die Schüler fertigten eine Thematische Zeichnung an und füllten einen Fragebogen mit offenen Frageformulierungen aus. Über ein induktiv entwickeltes Kategoriensystem wurden alle Aussagen der Schüler erfasst. Auf dieser Grundlage konnten grundlegende Denkweisen herausgearbeitet werden. Um in der zweiten Untersuchungsphase den Einfluss der verschiedenen Denkweisen auf den Umgang mit dem Thema Rechtsextremismus bestimmen zu können, wurden mit neun Schülern problemzentrierte Interviews geführt.

2.1 Ergebnisse der Untersuchung mittels thematischer Zeichnung

Die Schüler wurden gebeten, mit einem Bild darzustellen, was Rechtsextremismus für sie bedeutet. In 60 der 83 Zeichnungen ist die Ausübung von Gewalt zu erkennen. Das Spektrum der dargestellten Gewalt reicht von unbewaffneten gewaltsamen Übergriffen bis hin zur Exekution und Vergasung von Menschen. Insgesamt fällt auf, dass sowohl bei Zeichnungen, die sich auf den Nationalsozialismus beziehen, als auch bei der Darstellung des gegenwärtigen Rechtsextremismus überwiegend extreme Gewalthandlungen gewählt werden. Die Darstellung von „Ausländerfeindlichkeit" ist das zweithäufigste Motiv in den Zeichnungen der Schüler. In 52 Zeichnungen werden Szenen dargestellt, in denen „Ausländer" diskriminiert werden. Neben der Gewalt und der „Ausländerfeindlichkeit" fällt ein weiteres zentrales Motiv in den Zeichnungen der Schüler auf. Der Nationalsozialismus bzw. Symbole des Nationalsozialismus werden von insgesamt 53 Schülern gezeichnet. Häufige Motive sind Adolf Hitler sowie die Darstellung von Konzentrationslagern oder Massenaufmärschen vor Hakenkreuzfahnen.

2.2 Ergebnisse der Fragebogenuntersuchung

Die Vorgehensweise bei der Auswertung der Fragebögen sah folgendermaßen aus. Die Vollerfassung der Aussagen erfolgte über ein induktiv entwickeltes Kategoriensystem. Für die einzelnen Bereiche der Definition, der Erklärung und der Bewertung des Rechtsextremismus wurden die kategorial erfassten Aussagen der Schüler und die Besetzungshäufigkeiten der einzelnen

Kategorien in Tabellen vermerkt. Die so dokumentierten Aussagen in den bereichsspezifischen Tabellen ermöglichten eine umfassende Beschreibung der Schülervorstellungen und eine informierte Auswahl der Interviewpartner.

Definition des Begriffs „Rechtsextremismus"

Der Begriff „Rechtsextremismus" wird vor allem über drei Merkmale bestimmt. Dabei handelt es sich um die Bestimmungsmerkmale Gewalt, „Ausländerfeindlichkeit" und Nationalsozialismus. Während der Nationalsozialismus für die Mehrheit der Schüler ein zentrales Bestimmungsmerkmal darstellt, werden andere Dimensionen des Syndroms Rechtsextremismus, wie etwa Sozialdarwinismus, Nationalismus, Chauvinismus oder Militarismus, nur selten angeführt. Auf den Antisemitismus der extremen Rechten verweisen vor allem diejenigen Schüler, die den Rechtsextremismus über den Nationalsozialismus verstehen. Dabei steht jedoch der historische Antisemitismus im Vordergrund. Der Antipluralismus der extremen Rechten wird von einigen Schülern insofern berücksichtigt, als sie eine nicht weiter spezifizierte Haltung gegen diejenigen, die „anders" sind, als Merkmal des Rechtsextremismus benennen. Eine feindliche Haltung gegen politische Gegner des Rechtsextremismus wird nur von sehr wenigen Schülern angesprochen. Das folgende Diagramm gibt einen Überblick über die von den Schülern genannten Merkmale des Rechtsextremismus.

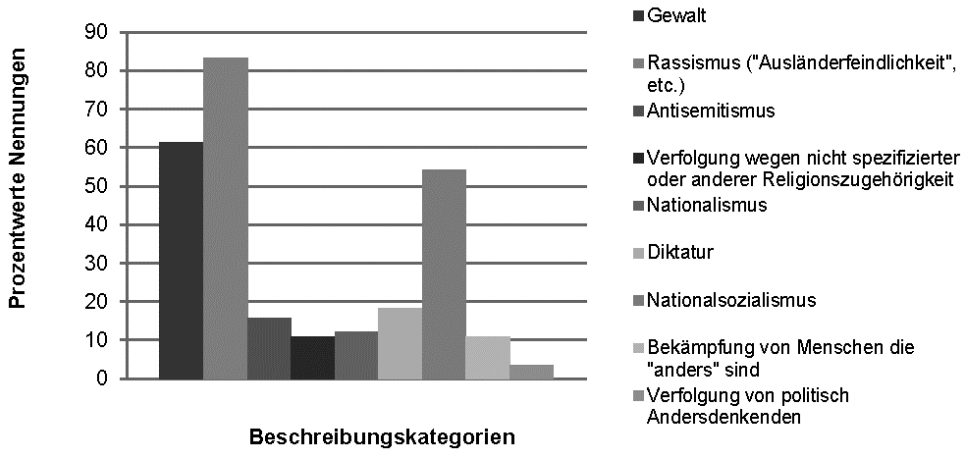


Abb. 1: Bestimmungsmerkmale des Rechtsextremismus

Ursachen des Rechtsextremismus

Ein Verständnis des Rechtsextremismus, das diesen als Problem einer devianten Minderheit fasst, zeigt sich bei den Vorstellungen über die Ursachen des Rechtsextremismus. Es dominieren Erklärungsansätze, die sich mit Problemen einzelner Menschen befassen. So wird angenommen, dass Rechtsextreme

sich in einer schwierigen ökonomischen und/oder sozialen Lage befänden. Auch wird vermutet, Rechtsextreme seien schlicht dumm oder besäßen nicht genug Wissen (über den Nationalsozialismus). Beinahe die Hälfte der Schüler glaubt, das (Fehl-)Verhalten von „Ausländern" spiele eine Rolle bei der Entwicklung des Rechtsextremismus. Daneben wird von einem Drittel der Schüler eine Erziehung zum Rechtsextremismus durch die Eltern oder die Beeinflussung durch den Freundeskreis genannt. Die Vorstellungen der Schüler richten sich ganz überwiegend auf das enge soziale Umfeld. Der Einfluss von Medien oder im weiteren Sinne der politischen Kultur wird dagegen von kaum einem Schüler in Betracht gezogen. Schließlich bezeichnet ein Viertel der Schüler den Nationalsozialismus als die Ursache des Rechtsextremismus.

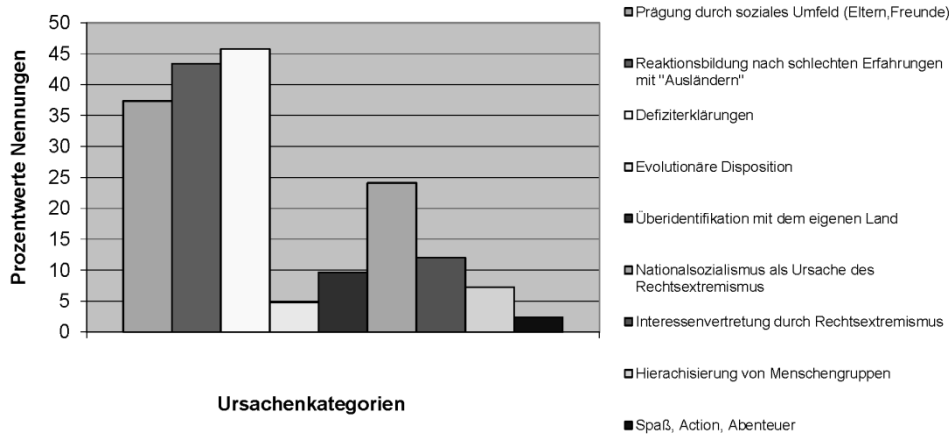


Abb. 2: Vermutete Ursachen des Rechtsextremismus

Bewertung des Rechtsextremismus

Um Informationen über die grundsätzliche Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit der Thematik Rechtsextremismus zu gewinnen, wurden die Schüler gefragt, ob sie den Rechtsextremismus als ein wichtiges Thema ansehen und um eine Begründung ihrer Einschätzung gebeten.

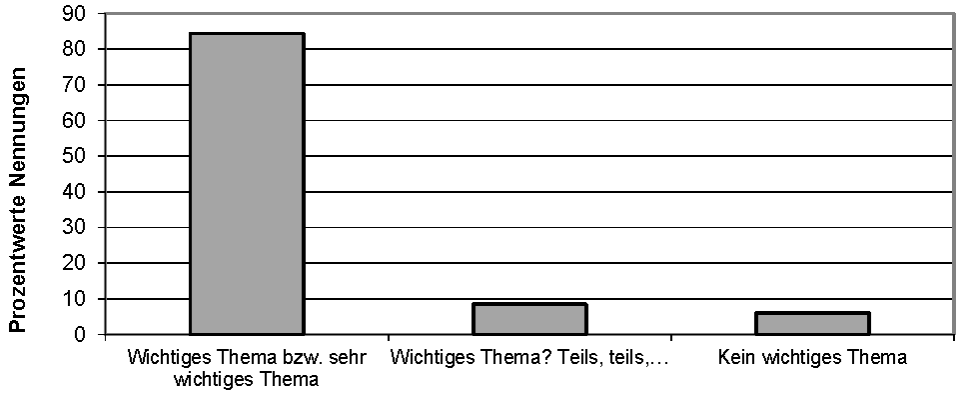


Abb. 3: Bewertung des Rechtsextremismus

Die große Mehrheit der Schüler (71) betrachtet den Rechtsextremismus als ein wichtiges oder sehr wichtiges Thema. Dabei wird die Relevanz des Themas vor allem mit Bezug auf die Verbrechen des Nationalsozialismus (30), mit der vom Rechtsextremismus ausgehenden Gewalt (23) oder mit der Verletzung grundlegender moralischer Prinzipien begründet (12). Die ablehnende Haltung gegenüber rechtsextremen Denkweisen zeigt sich auch darin, dass ein Großteil dieser Schüler Maßnahmen gegen den Rechtsextremismus fordert, ohne danach gefragt worden zu sein.

Weitere sieben Schüler betrachteten das Thema Rechtsextremismus nur unter bestimmten Bedingungen als wichtig. Schließlich bezeichnen fünf Schüler das Thema Rechtsextremismus dezidiert als nicht wichtig. Die zuletzt genannten Schüler stammen aus einer Klasse. Teilweise bringen diese Schüler ihre Sympathie für extrem rechte Positionen offen zum Ausdruck.

Ein klassenspezifischer Vergleich der Vorstellungen zeigt, dass sie in der Lage sind, maßgeblichen Einfluss auf die Vorstellungen ihrer Mitschüler zu nehmen. In ihrer Klasse wird der Rechtsextremismus von fast allen Schülern mit dem (Fehl-)Verhalten von Migranten erklärt. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Klassen werden in dieser Klasse kaum weitere Ursachen für den Rechtsextremismus in Betracht gezogen (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Ursachenzuschreibungen differenziert nach Schulklassen

Ursachen des Rechtsextremismus	**Klasse 1 (n = 25)**	**Klasse 2 (n = 21)**	**Klasse 3 (n = 22)**	**Klasse 4 (n = 15)**
Prägung durch soziales Umfeld	9	9	12	*1*
Reaktionsbildung nach schlechten Erfahrungen mit „Ausländern“	12	8	4	*12*
Defiziterklärung	11	12	11	*4*
Evolutionäre Disposition	3	0	0	*1*
Überidentifikation mit dem eigenen Land	4	0	2	*2*
Nationalsozialismus als Ursache des Rechtsextremismus	10	3	5	*2*
Interessensvertretung durch Rechtsextremismus	4	2	1	*3*
Hierarchisierung von Menschengruppen	3	0	2	*1*
Spaß, Action, Abenteuer	2	0	0	*0*

2.3. Ergebnisse der Interviewstudie

Hier kann nur ein kurzer Einblick in die Ergebnisse der Interviewstudie gegeben werden. Auf der Grundlage der 83 Schüler umfassenden Fragebogenuntersuchung wurden insgesamt neun Schüler für ein Interview ausgewählt. Im Folgenden beschränkt sich die Ergebnisdarstellung auf die Gruppe der Schüler, die Affinitäten zu extrem rechten Denkweisen zeigen und auf diejenigen, die den Rechtsextremismus mit dem Nationalsozialismus gleichsetzen.

2.3.1 Rechtsaffine Schüler

In den Interviews werfen die rechtsaffinen Schüler den Medien eine einseitige manipulative Berichterstattung vor, die darauf abziele, rechte Positionen zu diffamieren. „*Rechte, patriotische und ordentliche Menschen*“ sind aus dieser Perspektive gezielten Kampagnen ausgesetzt. Sie betrachten den Rechtsextremismus als eine verständliche Reaktion der Bevölkerung auf Probleme, die von Eingewanderten ausgehen. Ihrer Problemdiagnose folgend wenden sie sich gegen eine als problematisch empfundene Einwanderung und diejenigen, die sie dafür verantwortlich machen.

Der große Einfluss einer kleinen Zahl rechtsaffiner Schüler auf die Vorstellungen ihrer Mitschüler in der untersuchten vierten Klasse deutet darauf hin, dass es in den politisch eher indifferenten Teilen der Schülerschaft Denkweisen gibt, die Anknüpfungspunkte für extrem rechte Argumentationen bieten. Die Ergebnisse der Interviewstudie zeigen, dass Bildung nicht vor ausgrenzendem Denken schützt. Gerade der Fall Sven aus Klasse 4 macht darauf aufmerksam, dass eine gute Bildung, sozialer Einfluss und ein hohes Maß an Selbstbewusstsein durchaus mit einer Affinität zu extrem rechten Denkweisen einhergehen können.

Dringenden Handlungsbedarf sieht Sven vor allem bei den Themen Zuwanderung und Integration. Er findet es wichtig, auf das Fehlverhalten von Migranten hinzuweisen. Dabei schildert er insbesondere Gefahren, die seiner

Meinung nach von einer mangelnden Integrationsbereitschaft der Muslime ausgehen. Er knüpft dabei an Diskurse an, die das Szenario eines Kulturkampfes zwischen westlichen Ländern und einem diesen gegenüberstehenden Islam entwerfen: *„(...) wenn die Ausländer sich so – so wenig integrieren und dann noch in ihre Moscheen gehen. Sie haben auch ihre Religionsfreiheit, aber ich finde, es ist dann trotzdem nicht in Ordnung, wenn dann – wenn dann, äh, in Deutschland sozusagen überstopft ist voller Moscheen, obwohl das eigentlich ein christliches Land ist.“ (Z.* 833-836)

Versuche seitens der Schule, ausgrenzenden Orientierungen zu begegnen, stoßen bei Sven schnell an ihre Grenzen. So empfand er den in seiner Klasse durchgeführten Wettbewerb „361 Grad Toleranz“ als *„leicht schwachsinnig“*: *„(...) also diese Forderung, mehr Toleranz zu zeigen, das finde ich, kann man jetzt eigentlich nicht mehr bringen, weil eben – man hat so vielen Ausländern geholfen, hier an Arbeitsplätze zu kommen, oder hier reinzukommen und wir haben – wir haben – also die Deutschen als erstes das eingeführt, dass – äh, dass Frauen wählen dürfen, schon in den Zwanzigern, glaub ich, wir haben ne Bundeskanzlerin, wir haben nen schwulen Außenminister und – ich weiß nicht, also was sollen wir als Toleranz zeigen, wir – wir zeigen Toleranz, nur das beruht auch auf Gegenseitigkeit natürlich.“* (Z. 680-687)

In seiner Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus zeigt sich Sven darum bemüht, zum Teil extrem rechte Positionen zu legitimieren. Sein Vorgehen lässt sich dabei folgendermaßen beschreiben. Er wendet sich gegen den öffentlich stigmatisierten *„Rechtsextremismus“* und grenzt diesen von einem verantwortungsbewussten *„Patriotismus“* ab, der als politisch reflektierte Antwort auf die Herausforderungen der heutigen Zeit präsentiert wird [vgl. Z. 66-70; 395-405; 743-750; 933-945].

Die negativen und im öffentlichen Diskurs skandalisierten Eigenschaften der extremen Rechten werden den als benachteiligt und dumm dargestellten *„Rechtsextremisten“* zugeschrieben. Übrig bleibt in seiner Darlegung ein vernünftiger, Gemeinschaft stiftender *„Patriotismus“*, der als durchweg positiv anzusehen sei und nicht das Geringste mit dem Rechtsextremismus zu tun habe. Anknüpfungspunkte findet er in konservativen und rechtspopulistischen Diskursen. Auf diese greift er immer wieder zurück, um die ihm als zu radikal erscheinenden Ansichten argumentativ zu stützen.

Die Vorstellungen über „Ausländer“ in Svens Klasse zeigen, dass die Hürden für die Übernahme extrem rechter Denkangebote nicht sehr hoch sind. Die bei einem beträchtlichen Teil der Schüler erkennbaren stereotypen Vorstellungen über Migranten bieten extrem rechter Propaganda gute Anknüpfungspunkte. Eine nachhaltige Bildungsarbeit gegen Rechtsextremismus darf sich nicht darauf beschränken, über rechtsextreme Kleidung und Symbolik aufzuklären, sondern müsste sich insgesamt intensiver mit den Vorbehalten gegenüber „Ausländern“ und den verschiedenen Formen des „Alltagsrassismus“ auseinandersetzen, wenn sie der extrem rechten Agitation etwas entgegensetzen will.

2.3.2 Rechtsextremismus und Nationalsozialismus

Die gewonnenen Einblicke in die Denkweisen der Schüler ermöglichen eine Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen historisch-politischer Bildungsarbeit gegen Rechtsextremismus im Hinblick auf vor allem zwei Aspekte. Zum einen deuten die Befunde darauf hin, dass ein auf den Nationalsozialismus bezogenes Verständnis des Rechtsextremismus durchaus zu einer empathischen Distanzierung vom Rechtsextremismus beitragen kann. Zum anderen zeigt sich, dass ein Verständnis des Rechtsextremismus, das stark auf den Nationalsozialismus bezogen ist, Gefahr läuft, mit einer Historisierung und Depolitisierung des Rechtsextremismus einherzugehen.

In den Aussagen der Schüler sind Vorstellungen einer ungebrochenen Kontinuität und einer weitgehenden Identität von Nationalsozialismus und Rechtsextremismus erkennbar, die die Frage aufwerfen, ob die Erscheinungsformen und die Zielsetzungen der extremen Rechten angemessen wahrgenommen und die vom Rechtsextremismus ausgehenden Gefahren realistisch eingeschätzt werden.

Die „Externalisierung" des Rechtsextremismus

Viele Schüler scheinen ausgehend von den bereits vorhandenen Vorstellungen, die sie im Zuge ihrer Beschäftigung mit dem Nationalsozialismus entwickelt haben, über den Rechtsextremismus nachzudenken. Mangels vorhandenen Wissens über den Rechtsextremismus wird auf den in der Regel ausgeprägteren Fundus an Vorstellungen über den Nationalsozialismus zurückgegriffen. Viele Schüler schließen jedoch oftmals zu schnell vom Nationalsozialismus auf den Rechtsextremismus. Ihnen fällt es schwer, die Erscheinungsformen des heutigen Rechtsextremismus zu erkennen, seine Ursachen zu verstehen oder die von ihm ausgehenden Gefahren realistisch einzuschätzen.

Ein Verständnis des Rechtsextremismus, das davon ausgeht, es sei „(…) *eigentlich die gleiche Art und Weise, wie Adolf Hitler das gemacht hat, also mit der Ausgrenzung von den Juden und sowas.*" (Lars: Z. 29-30) geht mit der Annahme einher, dass es lediglich an den Rändern der Gesellschaft Rechtsextremismus gebe. Es wird angenommen, dass „ (…) *die heutige Gesellschaft ja eigentlich versucht, möglichst sozial zu sein und alle mit einzubinden, und diese Rechtsextremisten, die versuchen ja wieder eigentlich, dieses Soziale eigentlich zu zerstören.*" (Lars: Z. 202-204).

In der Vorstellung eines der Gesellschaft unverbunden gegenüberstehenden Rechtsextremismus wird ein idealisiertes Bild der gegenwärtigen Gesellschaft entworfen, das ausgrenzende Politiken gegen sozial Schwache oder Migranten kaum zur Kenntnis nimmt. Während sich ein großer Teil der Schüler bei der Auseinandersetzung mit den Ursachen des Rechtsextremismus auf die möglichen Defizite rechtsextrem orientierter Menschen konzentriert, wird von fast keinem Schüler in Betracht gezogen, dass die Entwicklung des Rechtsextremismus mit Diskursen, die sich gegen Asylsuchende richten (vgl. Koopmanns 1998), oder allgemein mit dem gesellschaftlichen Klima gegen-

über Eingewanderten zusammenhängen könnte (vgl. Hormel/Scherr 2005). Dass rechtsextreme Positionen eine Strategie der radikalen Verteidigung von Privilegien darstellen (vgl. Rommelspacher 1995) oder mit sozialdarwinistischen Denkweisen im Zuge verstärkter Konkurrenzorientierung im Zentrum der Gesellschaft in Verbindung stehen können (vgl. Hadjar 2004), bleibt außerhalb des Vorstellungshorizontes der ganz überwiegenden Mehrheit der Schüler.

Ein Verständnis des Rechtsextremismus als Nationalsozialismus scheint dazu zu führen, dass rechtsextrem orientierten Menschen besondere Defizite zugeschrieben werden. Angesichts des Ausmaßes der nationalsozialistischen Verbrechen ist es nachvollziehbar, wenn Schüler der Meinung sind, wer so eine Haltung vertrete, der müsse ausgeprägte Probleme haben. Die Gefahr bei einer primär auf den Nationalsozialismus bezogenen Präventionsstrategie liegt darin, dass der Rechtsextremismus gewissermaßen als ein „kleiner Nationalsozialismus" angesehen wird. Je stärker der Nationalsozialismus der Bezugspunkt der Vorstellungen ist, desto weniger werden Zusammenhänge zwischen ausgrenzenden Praxen in der Gesellschaft und den Erfolgsbedingungen des Rechtsextremismus gesehen.

3. Ansatzpunkte für die Gestaltung einer nachhaltigen Bildungsarbeit gegen Rechtsextremismus

Es stellte sich heraus, dass die Perspektive der Schüler auf den Rechtsextremismus ganz überwiegend dadurch gekennzeichnet ist, dass dieser als ein der Gesellschaft unvermittelt gegenüberstehendes Phänomen verstanden wird. Für die meisten Schüler ist es nur schwer vorstellbar, dass extrem rechte Politikkonzepte gerade deshalb attraktiv sein könnten, weil sie weiter verbreitete, ausgrenzende Ansichten ganz bewusst zuspitzen. Wenn die ideologischen Grundlagen der extremen Rechten angesprochen werden, dann vor allem unter Bezugnahme auf die jeweils vorhandenen Vorstellungen über den Nationalsozialismus. Falls die Schüler den Rechtsextremismus vor allem als Problem einer devianten Minderheit am Rande der Gesellschaft begreifen, die eine gewaltsame Veränderung des Systems mit nationalsozialistischer Zielsetzung anstrebt, dürfte es schwer fallen, sie für moderater formulierte Politiken der Ausgrenzung zu sensibilisieren. Diese Wahrnehmung des Rechtsextremismus verstellt den Blick auf die Ermöglichungsbedingungen radikaler Ausgrenzungspraxen und stellt so eine besondere Herausforderung für die Entwicklung nachhaltiger Präventions- und Interventionsstrategien dar.

3.1 Ermöglichungsbedingungen des Rechtsextremismus: Die Ethnisierung des Sozialen

Gegenwärtig gewinnt vor allem die ethnopluralistisch argumentierende extreme Rechte an Einfluss, weil sie an Diskurse anknüpfen kann, die eine kulturalistische Wahrnehmung gesellschaftlicher Phänomene nahelegen.[3] Die Ethnisierung des Sozialen kann als ein gesamtgesellschaftliches Problem betrachtet werden, das der extremen Rechten den Boden bereitet. Ethnopluralistische Argumentationen sind gerade deshalb als besonders wirkmächtig einzuschätzen, weil sie auf eine an den Nationalsozialismus erinnernde, offen rassistische Klassifizierung von Menschen verzichten. Auf eine unverfänglichere Weise ermöglichen sie jedoch ebenso eine gezielte Ungleichbehandlung der als nicht zugehörig markierten Bevölkerungsgruppen (vgl. Scharenberg 2006). Wenn zunehmend mehr politische, soziale und ökonomische Gegebenheiten als kulturell bestimmt betrachtet werden, eröffnen sich vielfältige Anknüpfungspunkte für die kulturrassistische Agitation der extremen Rechten.

3.2 Neoliberalismus und autoritärer Etatismus

Aber nicht nur kulturalisierende Diskurse stärken extrem rechte Positionen. So muss auch die Gefährdung der Demokratie durch einen autoritärer werdenden Kapitalismus beachtet werden. Eine Politik des „law and order" wird von relevanten Teilen der Bevölkerung als richtige Antwort auf zunehmende gesellschaftliche Desintegration angesehen. Im Zuge der neoliberalen Ausrichtung der Gesellschaft kommt es zu einem Bedeutungszuwachs von Kontrollpolitiken. Maßnahmen zur Herstellung einer vermeintlichen Sicherheit wird Vorrang vor freiheitlichen Prinzipien gegeben. Während der klassische Rechtsextremismus in der Bevölkerung nicht mehrheitsfähig ist, kommt es zu einem Bedeutungszuwachs rechtspopulistischer Programmatiken.

3.3 „Rechtsextremismus" – eine angemessene Bezeichnung des Problem(bereich)s?

Vor dem Hintergrund eines nicht nur bei Schülern zu beobachtenden Verständnisses des Rechtsextremismus als Problem von Gruppen am Rande der Gesellschaft ist zu überlegen, inwieweit der Begriff „Rechtsextremismus" dazu beiträgt, ein angemessenes Verständnis des Gegenstandes zu vermitteln, oder ob diese begriffliche Fassung des Phänomens nicht vielmehr den Blick auf die heutige Gestalt und die Ursachen des Problems verstellt.

Decker et al. (2010) zeigen auf der Grundlage einer repräsentativen Untersuchung der Verbreitung und Verteilung rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung, dass die binäre Konstruktion einer von rechtsextremen Einstellungen unbelasteten demokratischen „Mitte" der Gesellschaft und eines rechtsextrem orientierten „Randes" als empirisch unangemessen zu bezeich-

nen ist. Dabei idealisiere die Gegenüberstellung von „Mitte“ und „Rand“ ein ganz bestimmtes Demokratieverständnis: „Der Rand“ bzw. die „Extreme“ erscheinen gleichermaßen als Bedrohung der Demokratie, während die Mitte als Hort und Schutz derselben imaginiert wird. Indem „Extremismus“ als allgemeiner Oberbegriff für Demokratiefeindlichkeit fungiert, wird suggeriert, dass die Demokratie ausschließlich von den Extremen bedroht wird – und nicht aus der Mitte der Gesellschaft heraus.“ (ebd., S. 12) So werde fälschlicherweise eine Trennung behauptet, wo eher von fließenden Übergängen gesprochen werden müsse.

3.4 Politische Bildung gegen „Extremismus“?

In letzter Zeit ist zu beobachten, dass auf die Herausforderungen des Rechtsextremismus mit einer allgemeinen Erziehung gegen „Extremismus“ reagiert wird. Wenn Jugendliche vor allem dort für extrem rechte Positionen offen sind, wo diese an Diskurse über die Notwendigkeit einer Begrenzung von Einwanderung oder eine mangelnden Integrationsbereitschaft von Muslimen anknüpfen können, dann geht die pauschale Diagnose „Extremismus“ am Kern des Problems vorbei. Schnittmengen zwischen Konservatismus, Rechtspopulismus und Rechtsextremismus werden mit dieser Schwerpunktsetzung als nicht weiter thematisierungsbedürftig präsentiert. Der Blick auf das Extreme lenkt den Blick förmlich weg von der Verantwortlichkeit etablierter Parteien und von weiter verbreiteten ausgrenzenden Praxen in dieser Gesellschaft.

4. Fazit

Während sich im wissenschaftlichen Diskurs ein umfassenderes Verständnis des Rechtextremismus durchsetzt, das sich mit der prägnanten Formulierung „Vom Rand zur Mitte“ (Decker et al. 2006) beschreiben lässt, scheint der Rechtsextremismus für die überwiegende Mehrheit der Schüler ein schwer verständliches Phänomen darzustellen, dessen Genese am Rand der Gesellschaft verortet wird. Entwicklungen, die einen maßgeblichen Einfluss darauf haben, ob der Rechtsextremismus erfolgreich sein wird, werden kaum wahrgenommen.

Strategien gegen den Rechtsextremismus werden langfristig nur dann erfolgreich sein können, wenn es gelingt, die Gelegenheitsstrukturen für extreme rechte Politik zu begrenzen. Der Blick muss sich deshalb von der Fixierung auf den gewalttätigen Rechtsextremismus am Rande der Gesellschaft und den historischen Nationalsozialismus lösen und verstärkt diejenigen Diskurse betrachten, die den Argumenten der extremen Rechten Plausibilität verleihen.

Wenn die Adressaten von politischen Bildungsmaßnahmen bei dem Thema Rechtsextremismus vermuten, dass der Rechtsextremismus vor allem

ein Problem von Menschen am Rande der Gesellschaft ist und vor allem an den Nationalsozialismus denken, muss die Politische Bildung Wege finden, darauf aufmerksam zu machen, dass es nicht nur Menschen in schwierigen Lebenssituationen und Ewiggestrige sind, die ausgrenzende Vorstellungen vertreten. Stattdessen käme es darauf an, ein umfassenderes Bewusstsein der gegenwärtigen Herausforderungen für die demokratische Verfasstheit der Gesellschaft zu schaffen.

Anmerkungen

1 Eine ausführliche Darstellung der Untersuchung findet sich in Fischer (2013).
2 Aus Gründen einer besseren Lesbarkeit sind im Folgenden mit der Bezeichnung „Schüler" beide Geschlechter gemeint.
3 Zick et al. (2010) stellten in einer repräsentativen Befragung der deutschen Bevölkerung fest, dass 52,5 Prozent der Aussage „Der Islam ist eine Religion der Intoleranz" zustimmten. Insgesamt 46,1 Prozent waren der Meinung, dass es zu viele Muslime in Deutschland gebe (ebd., S. 50f.).

Literatur

Decker, Oliver/Weißmann, Marliese/Kiess, Johannes/Brähler, Elmar: Die Mitte in der Krise. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2010. Bonn 2010.

Decker, Oliver/Brähler, Elmar/Geißler, Norman: Vom Rand zur Mitte. Rechtsextreme Einstellungen und ihre Einflussfaktoren in Deutschland. Berlin 2006.

Fischer, Sebastian: Rechtsextremismus – Was denken Schüler darüber? Untersuchung von Schülervorstellungen als Grundlage einer nachhaltigen Bildung. Schwalbach/Ts. 2013.

Hadjar, Andreas: Markt, Ellenbogenmentalität und Fremdenfeindlichkeit. Zusammenhangsanalysen und Implikationen für die pädagogische Praxis. In: Sozialextra. Heft 12 (2004), S. 36-40.

Hormel, Ulrike/Scherr, Albert: Bildung für die Einwanderungsgesellschaft. In: Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Strategien gegen Rechtsextremismus. Band 1: Ergebnisse der Recherche. Gütersloh 2005, S. 80-146.

Koopmanns, Ruud: Rechtsextremismus, fremdenfeindliche Mobilisierung und Einwanderungspolitik. Bewegungsanalyse unter dem Gesichtspunkt politischer Gelegenheitsstrukturen. In: Hellmann, Kai-Uwe/Koopmanns, Ruud: Paradigmen der Bewegungsforschung. Opladen/Wiesbaden 1998, S. 198-212.

Rommelspacher, Birgit: Dominanzkultur. Texte zu Fremdheit und Macht. Berlin 1995.

Scharenberg, Albert: Brücke zum Mainstream – Mainstream als Brücke. Europäische Rechtsparteien und ihre Politik gegen Einwanderung. In: Greven, Thomas/ Grumke Thomas: Globalisierter Rechtsextremismus? Die extremistische Rechte in der Ära der Globalisierung. Wiesbaden 2006, S. 70-111.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Wolf, Hinna: Wie feindselig ist Europa? Ausmaße Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in acht Ländern. In: Heitmeyer, Wilhelm: Deutsche Zustände. Folge 9. Berlin 2010, S. 39-60.

Externe Effekte – Bruchstellen in der Marktwirtschaft

Thieß Petersen

Zusammenfassung
Externe Effekte liegen vor, wenn wirtschaftliche Akteure nicht alle Kosten ihres Handels tragen bzw. nicht alle Vorteile ihrer Entscheidungen in Anspruch nehmen können. Dies führt zu einem Marktversagen, das ein staatliches Eingreifen erforderlich macht. Die damit verbundenen Verteilungseffekte führen jedoch häufig zu Widerständen, die die politischen Entscheider von notwendigen Marktkorrekturen abhalten.

Jede Gesellschaft steht vor dem grundsätzlichen Problem, dass Menschen über unbegrenzte Bedürfnisse verfügen, für deren Befriedigung sie nur eine begrenzte Menge von Gütern hat. Hieraus ergeben sich weit reichende Fragen: Welche Produkte sollen hergestellt werden? Wer stellt diese Produkte wie her? Wie werden die Produkte unter den Mitgliedern der Gesellschaft verteilt? Die Beantwortung dieser Fragen kann entweder zentral über Pläne und Zuweisungen erfolgen oder dezentral über Märkte und Preise. Theoretische Überlegungen und praktische Erfahrungen sprechen dafür, dass Märkte diese Fragen besser beantworten können als zentrale Pläne. Damit Märkte die in sie gestellten Erwartungen erfüllen können, müssen jedoch zahlreiche Voraussetzungen erfüllt sein. Eine dieser Voraussetzungen besteht darin, dass alle Konsumenten und Unternehmen die vollen Kosten tragen, die mit ihren

Dr. Thieß Petersen
Senior Expert bei der Bertelsmann Stiftung und Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder) im Masterstudiengang Europa-Studien

Aktivitäten verbunden sind, und zudem auch alle Vorteile für sich in Anspruch nehmen können. Falls diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, treten negative bzw. positive externe Effekte auf, die zu einem systematischen Marktversagen führen.

1. Negative externe Effekte

Hintergrund der Notwendigkeit, dass alle Konsumenten und Unternehmen die Kosten ihres Handels vollständig tragen ist folgende Überlegung: Nur wenn ein wirtschaftlicher Entscheider alle Kosten seines Handels tragen muss, wird er diese Kosten in seinen Entscheidungsprozess einfließen lassen. Falls der Entscheider jedoch Teile der Kosten seines Handels auf andere bzw. die gesamte Gesellschaft abwälzen kann – Ökonomen sprechen in diesem Fall von einem negativen externen Effekt – kommt es zu einer Fehlentwicklung. Die Nichtberücksichtigung bestimmter Kostenelemente führt zu einer Fehlsteuerung durch den Markt. Ein klassisches Beispiel für so eine Fehlentwicklung ist die sogenannte »Tragödie der Allmende«. Dieses Phänomen ist 1968 von Garrett Hardin in die wissenschaftliche Diskussion eingebracht worden (vgl. Hardin 1968). Ausgangspunkt dieser Tragödie sind Gemeinschaftsgüter, so genannte „commons". Dabei handelt es sich um Güter, an denen es keine individuellen Eigentumsrechte gibt, sondern an denen mehrere Personen Eigentumsrechte haben. Hardin verwendet für seine Argumentation das Beispiel der Allmende. Sie ist eine Rechtsform des gemeinschaftlichen Eigentums und bezieht sich auf den Teil des Gemeindevermögens, der von allen Gemeindemitgliedern genutzt werden kann. Das Standardbeispiel ist Weideland, auf dem alle Mitglieder einer Gemeinde ihre Nutztiere weiden lassen dürfen (vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen Petersen 2010). Jedes Gemeindemitglied hat das Recht, Nutztiere (z.B. Kühe) zu erwerben und auf der Allmende weiden zu lassen. Der Erwerb und Unterhalt eines Tieres ist für jede Person mit Kosten verbunden, die nur der Eigentümer trägt. Aus dem Erwerb eines Nutztieres zieht der Eigentümer einen Erlös, der sich beispielsweise aus dem Verkauf der Milch ergibt. Die Entscheidung, ein zusätzliches Nutztier zu erwerben und auf dem Gemeindeland weiden zu lassen, hat neben den privaten Kosten noch zusätzliche Kosten, die von allen Gemeindemitgliedern getragen werden. Durch eine Erhöhung der Anzahl von Tieren kommt es zu einer stärkeren Inanspruchnahme des Weidelands, sodass sich die Ernährungssituation aller Tiere verschlechtert. Deshalb nimmt deren Milchproduktion ab, sodass die Erträge aller Tiere sinken.

Das Problem des gemeinschaftlichen Eigentums an dem Weideland besteht darin, dass jeder einzelne Nutzer die zusätzlichen Kosten, die sich aus der Vergrößerung seiner eigenen Herde ergeben, nicht vollständig trägt. Mit der Entscheidung für den Erwerb einer weiteren Kuh sinkt der Ertrag der Kühe des betreffenden Nutzers. Diese Kosten werden von ihm berücksichtigt. Gleichzeitig sinken aber auch die Erträge der Tiere aller anderen Gemeinde-

mitglieder. Diese Kosten werden von demjenigen, der sich für den Kauf eines zusätzlichen Tieres entscheidet, nicht berücksichtigt. Die Nichtberücksichtigung der Kosten, die der Allgemeinheit aufgelastet werden, führt dazu, dass der individuelle Nutzer sich für eine zu große Anzahl von Kühen entscheidet, was letztlich zu einer Überweidung der Allmende führt. Die systematische Übernutzung eines gemeinschaftlichen Eigentums nennt Hardin »Tragedy of the Commons«.

Mittlerweile kennt die Literatur eine ganze Reihe von ökonomischen Aktivitäten, bei denen es infolge eines gemeinschaftlichen Nutzungsrechts zu externen Effekten kommt, die zu einer systematischen Übernutzung des betreffenden Gutes führen: die Überfischung der Weltmeere, die Plünderung von Wildtierbeständen, Wäldern und Rohstoffvorräten oder auch die Nutzung der Atmosphäre als Lager für Luftschadstoffe mit der Folge der Luftverschmutzung. Umweltverschmutzung ist ein Standardbeispiel für negative externe Effekte. Aber auch öffentliche Infrastruktureinrichtungen wie Straßen, Schulen, Spielplätze oder Grünanlagen unterliegen dem Phänomen der »Tragödie der Allmende«.

Negative externe Effekte spielen somit in sehr vielen Lebensbereichen eine Rolle. Es beginnt bei Rauchern, die mit ihrem Rauch negative Effekte für ihre Mitmenschen produzieren (Geruchsbelästigungen und gesundheitsschädliche Auswirkungen), für die die Raucher jedoch nicht zur Kasse gebeten werden. Autofahrer beeinträchtigen ihre Mitmenschen durch den Lärm und die Abgase, die sie verursachen, durch die Staus, die sie hervorrufen, sowie durch Unfälle. Die Produzenten von Atomstrom berücksichtigen nicht die Kosten der Endlagerung des Atommülls und des Rückbaus von Atomanlagen sowie die Kosten der Polizeieinsätze zum Schutz der Castor-Transporte. In den letzten Jahren haben Banken Kredite ohne korrekte Bonitätsprüfung gewährt – z.B. an wenig solide Kreditnehmer im Rahmen der US-Immobilienkrise oder auch an Staaten wie Griechenland – und die damit verbundenen Verluste sozialisiert, also auf den Steuerzahler abgewälzt. Und die Staatsverschuldung ist nicht nur in Deutschland seit Jahren dramatisch angestiegen, weil Ausgaben getätigt wurden, die erst von den nachfolgenden Generationen beglichen werden müssen. Bei näherem Hinsehen gibt es also eine ganze Reihe von Aktivitäten, die mit negativen externen Effekten verbunden sind.

Das Grundproblem der negativen externen Effekte besteht darin, dass eine zentrale Aufgabe von Preisen durch die Existenz von zusätzlichen Kosten außer Kraft gesetzt wird: Eine Funktion von Preisen besteht darin, dass Preise ein Indikator für Knappheit sind. Hohe bzw. steigende Preise signalisieren, dass das betreffende Gut knapp ist. Geringe und gegebenenfalls sogar sinkende Preise sind hingegen ein Indiz dafür, dass das betreffende Gut bzw. die betreffende Ressource relativ reichlich vorhanden ist. Im Fall von negativen externen Effekten sind die negativen Konsequenzen für andere Personen nicht in dem herrschenden Marktpreis enthalten. Gemessen an den tatsächlich anfallenden Kosten sind die betreffenden Güter, Ressourcen oder Aktivi-

täten also zu preiswert, sodass es zu einer systematischen Übernutzung der Güter und Ressourcen kommt bzw. zu einem zu hohen Aktivitätsniveau.

2. Wirtschaftspolitische Antwort auf negative externe Effekte

Die Lösung dieses Problems ist in der Theorie einfach: Der Staat korrigiert die falschen Marktpreise, indem er die negativen externen Effekte quantifiziert und in Geldeinheiten bewertet. Anschließend erhöht der Staat den Marktpreis durch eine Steuer oder Abgabe so, dass der zu zahlende Preis die zusätzlichen Kosten enthält. Diese theoretisch einfache Lösung ist in der praktischen Umsetzung jedoch mit erheblichen Identifizierungs- und Bewertungsproblemen verbunden.

Um die negativen externen Effekte zu bewerten, muss zunächst einmal angegeben werden, welche Konsequenzen mit individuellen Aktivitäten verbunden sind. Konkret müsste also zur Bestimmung der externen Kosten des Autofahrens festgestellt werden, welche Schäden mit dem Ausstoß einer bestimmten CO_2-Menge verbunden sind. Hier kann es schnell zu sehr weit reichenden Folgen kommen. Da eine höhere CO_2-Konzentration in der Atmosphäre zu einer globalen Erwärmung führt und diese den Klimawandel vorantreibt, müssen sämtliche negativen Folgewirkungen des Klimawandels berücksichtigt werden: der Anstieg des Meeresspiegels, die Zunahme des Überflutungsrisikos, die Zunahme von Wetterextremen wie z.B. Hitzewellen, Dürren und Stürmen, ein Massensterben von Tier- und Pflanzenarten, die zunehmende Gefahr von Waldbränden, ein stärkerer Insektenbefall, die Ausbreitung von Krankheiten, die von Insekten übertragen werden (Malaria, Borreliose), die Ausbreitung von hitzebedingten Krankheiten (z.B. Herz-Kreislauf-Erkrankungen) und die Versauerung der Ozeane. Eine eindeutige Zurechnung dieser Konsequenzen auf einen individuellen CO_2-Emittenten ist bisher nicht möglich.

Mindestens ebenso problematisch ist die monetäre Bewertung der identifizierten externen Effekte. Wenn es infolge der negativen externen Effekte zu reparablen Schäden kommt, können die Kosten zur Beseitigung dieser Schäden angesetzt werden. Wie aber soll beispielsweise die Einschränkung der Lebensqualität durch Lärmbelästigungen in Geldeinheiten ausgedrückt werden? Wie die Verringerung des Erholungsnutzens eines Waldes durch ein Waldsterben oder eines Sees durch dessen Verschmutzung? Und wie ist der Verlust an Lebenszeit durch Krankheiten oder gar Todesfälle monetär zu bewerten? Hier stoßen objektive Methoden schnell an ihre Grenzen. Die Beantwortung dieser Fragen ist daher letztendlich eine subjektive und damit werturteilsgebundene Entscheidung (vgl. zur Bewertung von negativen externen Effekten exemplarisch Umweltbundesamt 2007, vor allem S. 5, 12-13, 16 und 22).

Angesichts der skizzierten methodischen Probleme überrascht es nicht, dass es bei der Schätzung von externen Kosten zu enormen Bandbreiten kommt. So liegen beispielsweise die Berechnungen der externen Kosten der

Kernkraft in Deutschland – je nach Studie – zwischen 0,2 Cent pro Kilowattstunde und zwei Euro pro Kilowattstunde. Verantwortlich für diese große Spannbereite sind unter anderem die unterschiedlichen Annahmen über die zu erwartenden Schäden im Fall eines atomaren Unfalls. Beim Vergleich verschiedener Berechnungen zu den Schäden eines Kernschmelzunfalls in Deutschland schwanken die Schätzungen zwischen 500 Milliarden Euro und fünf Billionen Euro. Ähnliche, wenn auch geringere Bandbreiten finden sich bei den Abschätzungen zur Höhe der gesellschaftlichen Zusatzkosten von Stein- und Braunkohle, Erdöl und Erdgas (vgl. Umweltbundesamt 2007, S. 13 und 29). Bei der Identifizierung und Quantifizierung von negativen externen Effekten bestehen also erhebliche Erkenntnisprobleme.

Aber selbst wenn es der Wissenschaft gelänge, die Höhe der externen Effekte eindeutig zu bestimmen, ist die Einpreisung der gesellschaftlichen Zusatzkosten in die Marktpreise noch nicht garantiert. Sobald der Staat zur Korrektur von negativen externen Effekten in das Marktgeschehen eingreift, kommt es zu Umverteilungseffekten. Wird beispielsweise die Entscheidung getroffen, dass der Ausstoß von CO_2 nicht mehr kostenlos erfolgen soll, erhöht dies die Produktionskosten der Unternehmen, die bei der Herstellung ihrer Produkte große Mengen an CO_2 emittieren. Damit geht deren Wettbewerbsfähigkeit zurück, Arbeitsplätze werden gefährdet und den Eigentümern der Unternehmen drohen Kapitalverluste. Die Konsumenten müssten für dieses Produkt einen höheren Preis zahlen, was deren Kaufkraft reduziert. Wenn politische Entscheidungsträger negative externe Effekte korrigieren wollen und denjenigen, die diese Effekte verursachen, die damit verbundenen Kosten auferlegen, lösen sie mit dieser Entscheidung erhebliche Verteilungskonflikte aus.

Diejenigen, die bei diesen Verteilungskonflikten etwas zu verlieren haben, haben ihrerseits einen große Anreiz, die Glaubwürdigkeit der Berechnungen zur Höhe der negativen externen Effekte anzuzweifeln. Zur Wahrung ihrer persönlichen Interessen und Sicherung ihrer Privilegien – der Nutzung von Gütern und Ressourcen zu einem Preis, der nicht den vollständigen gesellschaftlichen Kosten entspricht – haben sie einen großen Anreiz, die Höhe der berechneten externer Kosten und die damit verbundene Preiserhöhung anzuzweifeln. Da es angesichts der skizzierten methodischen Unsicherheiten zur Berechnung externer Kosten kein objektiv richtiges Verfahren zur Berechnung dieser Kosten gibt, sind langwierige Expertenstreits und Gerichtsverhandlungen zu erwarten. Die Einpreisung externer Effekte in die Marktpreise wird damit erheblich erschwert.

3. Positive externe Effekte

Neben den bisher behandelten negativen externen Effekten gibt es auch individuelle Aktivitäten, die nicht nur für den einzelnen Akteur positive Effekte haben, sondern auch für die Gesellschaft. In diesem Fall sprechen Ökonomen von positiven externen Effekten. Ein Standardbeispiel für positive externe Ef-

fekte ist die Bildung. Bildung hat für den Einzelnen eine Reihe von Vorteilen: die Einkommens- und Beschäftigungschancen steigen, die beruflichen Aufstiegschancen verbessern sich, gleichzeitig sinkt das Risiko arbeitslos zu werden. Darüber hinaus hat Bildung aber auch noch positive Konsequenzen für die Allgemeinheit. Wenn der Einzelne seine Produktivität durch Bildungsanstrengungen steigert, erhöht er damit auch die gesamtgesellschaftliche Produktivität. Gut qualifizierte Arbeitskräfte erleichtern zudem den Einsatz neuer Technologien in der Volkswirtschaft, was die gesamtwirtschaftliche Produktivität ebenfalls steigert. Produktivitätssteigerungen führen zu einem höheren Wirtschaftswachstum. Im Zuge des Wirtschaftswachstums ist eine Steigerung der Beschäftigung zu erwarten. Für die Gesellschaft als Ganzes bedeutet dies höhere Staatseinnahmen bei gleichzeitig sinkenden Ausgaben für soziale Transfers. Weitere Vorteile für die Gesellschaft bestehen schließlich darin, dass Bildung soziale und ethische Wertvorstellungen vermittelt, wodurch der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft und das demokratische Bewusstsein gestärkt werden können. Schließlich kann Bildung noch einen Beitrag zur Verringerung der Kriminalität leisten (vgl. statt vieler Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2004, S. 578, 581 und 617).

Für das Phänomen der positiven externen Effekte gibt es zahlreiche weitere praktische Beispiele. Ein klassisches Lehrbuchbeispiel ist die Imkerei. Die Bienen produzieren für den Imker Honig. Darüber hinaus befruchten seine Bienen die Nutzbäume von Landwirten, sodass deren Ernteerträge zunehmen. Wenn in einer Wohngegend einzelne Immobilienbesitzer ihre Häuserfronten renovieren und ihre Gärten pflegen, verbessern sie damit das äußere Erscheinungsbild dieser Gegend und erhöhen dadurch den Wohnwert. Hiervon profitieren auch die Hausbesitzer, die derartige Maßnahmen nicht durchführen. Wenn Küstenbewohner Maßnahmen zur Verbesserung des Deich- bzw. Küstenschutzes durchführen, profitieren auch diejenigen, die weiter im Landesinneren wohnen, von dem verbesserten Schutz vor Überschwemmungen. Eine Grippeschutzimpfung nutzt nicht nur dem Geimpften selbst. Auch diejenigen, die sich nicht impfen lassen, profitieren von der Verringerung der Ansteckungsgefahr. Generell sind viele Gesundheitsleistungen, vor allem präventive Maßnahmen, mit positiven Effekten für die Gesellschaft verbunden: Eine Reduzierung der Krankheitsfälle reduziert den Ressourcenaufwand zur Heilung der Krankheiten. Zudem kommt es zu einer Verringerung der krankheitsbedingten Fehltage in der Wirtschaft, wodurch die Wirtschaftsleistung größer wird. Schließlich haben auch alle Aktivitäten zur Verbesserung der Umweltbedingungen positive Wirkungen, die nicht nur dem individuellen Akteur zugute kommen.

Auch die Existenz von positiven externen Effekten führt dazu, dass eine Versorgung der Bevölkerung mit dem damit verbundenen Gut, die über den Markt erfolgt, zu einer suboptimalen Lösung führt. Würde beispielsweise das Gut Bildung ausschließlich über Märkte angeboten, so müssten die Bürger die vollen Kosten der Bildung tragen. Allerdings kommt der einzelne Bürger

nicht vollständig in den Genuss aller Vorteile, die mit seinen Bildungsausgaben verbunden sind. Für die Erträge, die bei anderen Gesellschaftsmitgliedern anfallen, erhält der Bildungskonsument keine monetäre Gegenleistung. Folglich wird der Einzelne diese Erträge auch nicht in sein Entscheidungskalkül einfließen lassen. Damit unterschätzt der Einzelne die gesamtwirtschaftlichen Erträge von Bildungsanstrengungen. Er wird deshalb Bildung in einem Umfang nachfragen, der – gemessen an den gesamtgesellschaftlichen Vorteilen – zu gering ist.

4. Wirtschaftspolitische Antwort auf positive externe Effekte

Eine zentrale Maßnahme zur Erreichung des gesamtgesellschaftlich erstrebenswerten Umfangs von Aktivitäten mit positiven externen Effekten ist die staatliche Beteiligung an der Finanzierung der entsprechenden Aktivitäten. Dies senkt für den einzelnen Entscheider die Kosten, sodass mit einer Ausweitung seiner Bildungs-, Umweltschutz- oder anderen Aktivitäten zu rechnen ist. Im Idealfall übernimmt der Staat dabei Kosten, die der Höhe der gesamtgesellschaftlichen zusätzlichen Vorteile entsprechen.

So wie schon bei den negativen externen Effekten gibt es jedoch auch bei der Identifizierung und Bewertung der positiven externen Effekte erheblich Probleme. Im Bereich der Bildung gibt es sogar Autoren, die die Ansicht vertreten, dass vieles von dem, „was unter einem externen Effekt durch Bildung firmiert … bereits über die Marktkräfte internalisiert" wird, sodass weitere staatliche Eingriffe gar nicht erforderlich sind (Langner 2007, S. 19, ebenso van Lith 2005, vor allem S. 24-33). Damit wird zugleich eine staatliche Finanzierung von Bildungsangeboten in Frage gestellt, denn die positiven externen Effekte von Bildungsmaßnahmen sind die zentrale Rechtfertigung für eine staatliche Finanzierungsbeteiligung. Die Frage, ob und in welcher Höhe Bildung gesellschaftliche Erträge hervorbringt, die über die individuellen Erträge hinausgehen, ist daher keinesfalls eine rein akademische Frage. Sie ist vielmehr eine wichtige Grundlage für die Entscheidung, in welcher Höhe Steuergelder zur Finanzierung von Bildung verwendet werden sollen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2004, S. 572).

5. Gesellschaftspolitische Implikationen

Zusammenfassend ergeben sich aus der Existenz von negativen und positiven externen Effekten meiner Ansicht nach zwei entscheidende gesellschaftspolitische Konsequenzen. Erstens gibt es viel mehr Bereiche, in denen diese Effekte auftreten, als es die gesellschaftspolitischen Standardtheorien annehmen. Damit gibt es auch viel mehr gesellschaftspolitische Bereiche, in denen staatliche Eingriffe erforderlich sind. Zweitens haben die skizzierten Schwie-

rigkeiten bei der Identifizierung und Bewertung der externen Effekte gezeigt, dass es keine objektiven Kriterien zur Berechnung der monetären Kosten von negativen externen Effekten bzw. der Erträge von positiven externen Effekten gibt. Politischen Entscheidern fehlt damit eine eindeutige, wissenschaftlich abgesicherte Entscheidungsbasis. Entscheidungen im Kontext externer Effekte sind daher mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Deshalb müssen häufig subjektive, also werturteilsgebundene Entscheidungen getroffen werden. Damit aber sind diese Entscheidungen angreifbar, denn Werturteile lassen sich nicht wissenschaftlich begründen. Streitigkeiten über die Angemessenheit von Preiserhöhungen zur Erfassung von gesellschaftlichen Zusatzkosten oder über die staatliche Finanzierungsbeteiligung zur Kompensation von zusätzlichen gesellschaftlichen Erträgen sind dadurch vorprogrammiert, denn eine staatliche Korrektur der Marktpreise bzw. der Kosten führt zu Gewinnern und Verlierern. Entscheidungen zur Korrektur von externen Effekte führen daher unweigerlich zu Verteilungskonflikten und Widerständen derjenigen, die durch diese Entscheidungen etwas zu verlieren haben. Diese Widerstände stellen zugleich ein Hindernis für die Umsetzung erforderlicher Marktkorrekturen dar.

Eine Lösung dieser Probleme ist dennoch zwingend erforderlich, denn externe Effekte betreffen zahlreiche Aspekte des menschlichen Lebens, die für das Dasein der Menschheit von existenzieller Bedeutung sind: Bildung, Gesundheit und allen voran die Umwelt und das Klima. Der Umstand, dass Konsumenten und Produzenten nicht die vollen Kosten tragen, die mit ihrer Inanspruchnahme der Umwelt verbunden sind, führt zu einer systematischen Übernutzung der Umwelt. Langfristig resultieren daraus die Plünderung des Planeten, die Freisetzung großer Mengen an Treibhausgasen und eine Zunahme der globalen Erwärmung, die zu einem Klimawandel mit verheerenden Auswirkungen auf die Menschheit führen. Der Stern-Report bezeichnet den Klimawandel folgerichtig als „das größte und weittragendste Versagen des Marktes, das es je gegeben hat“ (Stern 2006, S.i). Die Heilung dieses Marktversagens ist dringend geboten, denn die mit diesem Versagen verbundenen Schäden sind zu großen Teilen irreversibel.

Literatur

Hardin, Garret (1968): The Tragedy of the Commons, in: Science, Vol. 162, S. 1243-1248.

Langner, Benedikt (2007): Externe Effekte der Bildung: Mythos oder Rechtfertigung für öffentliche Bildungsfinanzierung, Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 2/2007, Köln.

Petersen, Thieß (2010): Die doppelte Tragödie der Allmende, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 39. Jg., S. 204-207.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden.

Stern, Nicholas (2006): Stern Review - Zusammenfassung (lange Fassung), London.

Umweltbundesamt (2007): Ökonomische Bewertung von Umweltschäden, Dessau.

van Lith, Ulrich (2005): Die Ordnung des Bildungswesens, Berlin.

Von der Fragestellung zum Fragebogen – Zentrale Begrifflichkeiten

Das Beispiel „Diskriminierung von in Deutschland lebenden Ausländern"

Rolf Porst – unter Mitarbeit von Ruth Holthof[1]

Idealtypisch kann man den sozialwissenschaftlichen Forschungsprozess in vier Phasen einteilen: Theoretische Vorarbeiten – Planung und Durchführung der Datenerhebung – Datenerfassung und Datenaufbereitung – Auswertung, Interpretation und Publikation der Ergebnisse (vgl. Porst 2014). Der vorliegende Beitrag im Rahmen der Serie „Forschen in der Schule" fokussiert auf die erste dieser Phasen: die *theoretischen Vorarbeiten*. An dem Beispiel „Diskriminierung von in Deutschland lebenden Ausländern" und dem daraus abgeleiteten Problemziel „Ausländerfeindlichkeit – ein gesellschaftliches oder ein gruppenspezifisches Problem?" wollen wir den Weg von der Fragestellung zum Fragebogen darstellen.

Wir beschreiben die theoretischen Vorarbeiten zu einer solchen Studie, nicht deren Durchführung. Wir werden uns mit den Begriffen „Theorie", „Konzept(ualisierung)", „Operationalisierung", „Variablen", „Hypothesen", „Fragen", „Items" und „Skalen" sowie mit den Gütekriterien „Objektivität", „Reliabilität" und „Validität" beschäftigen.

Warum stehen Menschen in Deutschland (und anderswo) Ausländern ablehnend gegenüber? Warum sind sie bereit, Ausländer zu diskriminieren? Warum plädieren sie dafür, Ausländern die Teilhabe an bestimmten Formen der (z.B. politischen) Partizipation (z.B. das Wahlrecht bei Bundestagswahlen) vorzuenthalten, selbst wenn diese „Ausländer" seit vielen Jahren in Deutschland leben?

Rolf Porst
Markt- und Sozialforscher

Wir fragen nicht danach, wie man empirisch fassen kann, wie und warum es zu Gewalt gegen Ausländer kommt, sondern warum „ganz normale" Menschen negative Einstellungen und Haltungen gegen Menschen mit Migrationshintergrund und in Deutschland lebende Ausländer entwickeln und diese in Befragungen auch zum Ausdruck bringen.

Um uns diesen Fragen zu nähern, suchen wir zunächst nach geeigneten *Theorien*.

Theorien

Eine Theorie ist ein System logisch widerspruchsfreier und miteinander verbundener Aussagen zur systematischen Beschreibung von (Ausschnitten der) Realität, zur Erklärung sozialer Tatbestände und zur Prognose zukünftiger Tatbestände. Theorien haben sich in der Praxis bereits bewährt, besitzen also einen empirischen Wahrheitsgehalt.

Die Theorie liefert die grundlegende Orientierung in Bezug auf einen sozialen Tatbestand, definiert den Objektbereich und legt fest, welche Aspekte der Realität im Forschungsprozess untersucht werden sollen. Sie stellt das begriffliche Bezugssystem zur Verfügung und erlaubt, die als relevant definierten Aspekte des Objektbereichs systematisch darzustellen, zu klassifizieren und Beziehungen zu postulieren.

Kommen wir zurück zum Thema „Ausländerfeindlichkeit". Zur Erklärung von ausländerfeindlichen Einstellungen bieten sich unterschiedliche Theorien an:

- Die Theorie der *relativen Deprivation* (Stouffer et al. 1949) basiert auf der Benachteiligung, die Menschen wahrnehmen, wenn sie sich selbst mit Anderen oder wenn sie ihre Gruppe mit anderen Gruppen vergleichen.
- Die Theorie der *autoritären Persönlichkeit* (Adorno et al. 1950) geht davon aus, dass Menschen aufgrund ihrer Sozialisation eine autoritäre Persönlichkeit entwickeln und von daher dazu neigen, eigene Unzulänglichkeiten und Schwächen durch Abwertung von Minderheiten und Fremdgruppen auszugleichen.
- Die *Sündenbocktheorie* (Allport 1954) gründet auf der Annahme, dass Gruppen zur Wahrung ihrer Integration Fremdgruppen definieren, denen sie mit Ablehnung gegenübertreten. Eine tatsächliche oder vermeintliche Gefährdung der Eigengruppe führt zu einer verstärkten Bereitschaft, die Mitglieder der Fremdgruppe zu diskriminieren, weil diese für die drohende Desintegration der Eigengruppe verantwortlich gemacht werden.

Sie sehen, es gibt zur Erklärung eines sozialen Tatbestandes eine (oder oft auch mehrere konkurrierende oder sich ergänzende) Theorie(n), auf die im Rahmen des Forschungsprojektes zurückgegriffen werden kann, um sich vor dem Vorwurf zu schützen, atheoretisch zu arbeiten. Bei Arbeiten Ihrer SchülerInnen sollten Sie aber genau überlegen, ob das Auffinden und die dezidier-

te Auseinandersetzung mit Theorien im Rahmen Ihres zeitlichen Budgets und des anstehenden Arbeitspensums wirklich notwendig sind. Über Theorien zu verfügen wäre sicherlich wünschbar, bei knappen zeitlichen und materiellen Ressourcen könnten Sie aber auch darauf verzichten und sich stärker auf die Formulierung der Hypothesen, Variablen und Fragen konzentrieren. Dazu später noch mehr.

Wollen Sie aber – was ja durchaus wünschbar wäre – auf die explizite Auseinandersetzung mit für Ihr Thema angemessenen Theorien nicht verzichten, böte sich z.B. die Möglichkeit an, dass Sie selbst die lohnenswerten Theorien benennen und Ihre SchülerInnen dann so in Gruppen aufzuteilen, dass jede Gruppe jeweils eine dieser Theorien selbständig er- und bearbeitet; damit leisten Sie einen Beitrag zur Verbesserung der Fähigkeit zur selbstständigen Recherche und zur Schulung der Medienkompetenz Ihrer SchülerInnen.

In einer nächsten Phase würden die Gruppen neu zugeteilt werden, so dass in den „neuen" Gruppen jeweils ein „Experte" oder eine „Expertin" aus jeder der „alten" Gruppen und somit jede der Theorien vertreten wäre. Die SchülerInnen würden sich als „Experten" die eigene Theorie gegenseitig vorstellen und erläutern. Der Kontakt mit den verschiedenen Theorien könnte somit mithilfe der Methode des Gruppenpuzzles gestaltet werden.

Denken Sie ggfs. auch daran, Projekte dieser Art fächerübergreifend anzubieten, um sich ein größeres Zeitfenster zu schaffen; beim Beispiel „Ausländerfeindlichkeit" würde sich etwa die Zusammenarbeit mit den Fächern Erdkunde oder Geschichte anbieten.

Kommen wir zu unserem Beispiel zurück: Für die weitere Darstellung greifen wir nun nicht auf die oben genannten individual- bzw. sozialpsychologischen Theorien zurück[2], sondern arbeiten mit einem soziologischen Ansatz, der von der Annahme ausgeht, dass Diskriminierung als Folge von Wettbewerb oder Wettbewerbserwartung auftritt: „Wettbewerbsbefürchtungen und Statusbedrohungen verstärken askriptive Abwehrbereitschaften" (Esser 1980: 146). Mangel an Wettbewerbsfähigkeit wird durch Diskriminierung auszugleichen gesucht.[3]

Diskriminierungsbereitschaft und Diskriminierungsverhalten sind in diesem Ansatz nicht generalisiert, sondern abhängig von objektiven Wettbewerbssituationen oder von subjektiv wahrgenommenem Wettbewerb. Anders ausgedrückt: Diskriminierungen sollten verstärkt auf solche Personen(gruppen) gerichtet sein, die als tatsächliche oder vermeintliche Konkurrenten wahrgenommen werden. Wenn jetzt noch berücksichtigt wird, dass in Deutschland lebende Ausländer vorrangig als Konkurrenten um – vor allem objektiv niedrig platzierte – Berufspositionen auftreten, lässt sich schließen, dass Wettbewerbssituationen oder Wettbewerbserwartung verstärkt bei solchen einheimischen Personen aufzufinden sein werden, die aufgrund eigener sozioökonomischer Defizite selbst auf die Ausübung niedrig bewerteter Berufstätigkeiten angewiesen sind. Das heißt schließlich, die Diskriminierungsbereitschaft gegenüber Ausländern in Deutschland müsste in erster Linie abhängig sein von der *Wettbewerbserfahrung* bzw. -*erwartung* einerseits, von den Voraussetzungen für eine *Wettbewerbsbehauptung* der Einstellungsträger andererseits. Nennen wir diese Aussage unsere „Grundthese".

Soweit die Theorie, aus der wir im Folgenden die „*Konzepte*" ableiten.

Konzeptualisierung

Unter *Konzeptualisierung* verstehen wir die Erarbeitung und Definition der zentralen theoretischen Begriffe unserer Forschungsfrage. Diese Begriffe werden auch als „strukturierende Begriffe" oder „*Konzepte*" bezeichnet. Konzepte sind meist sehr komplex und in der Regel auch nicht direkt messbar; von daher bezeichnen wir Konzepte gelegentlich auch etwas vereinfachend als „latente Variablen". Konzepte werden im günstigsten Falle – zumindest sollte das so sein - aus der Theorie abgeleitet.

Welche Konzepte brauchen wir jetzt, um die in der Theorie gerade formulierte Grundthese weiter zu bearbeiten?

Die Chancen zur Wettbewerbsbehauptung auf dem Arbeitsmarkt sind abhängig von individualen Merkmalen wie Schulbildung, Berufsausbildung und beruflicher Stellung. Wir fassen diese Merkmale im Konzept „*objektive Statusmerkmale*" zusammen. Neben dem objektiven Status müsste die Wahrnehmung der eigenen Position in der Gesellschaft insofern eine Rolle spielen, als sie die Wahrnehmung individueller Wettbewerbschancen beeinflusst. Fassen wir diese Merkmale im Konzept „*subjektive Statusmerkmale*" zusammen. Die Einstellung zu Ausländern und die Bereitschaft, diese zu diskriminieren, wird dann durch die objektiven und subjektiven Statusmerkmale der Einstellungsträger erklärt. Da „objektive Statusmerkmale" und „subjektive Statusmerkmale" nicht direkt messbare Konzepte sind, müssen wir im nächsten Schritt diese Konzepte operationalisieren. Und wir müssen natürlich daran denken, dass wir auch das Konzept „Einstellungen zu in Deutschland lebenden Ausländern" zu operationalisieren haben, weil wir das ja erklären wollen. Die Einstellungen formulieren wir so, dass sie als Diskriminierung zu verstehen sind: Wenn die Mitglieder einer Gesellschaft in der Regel mit beistimmten (kodifizierten oder gewohnheitsmäßig zugebilligten) politischen, sozialen und gesellschaftlichen Rechten ausgestattet sind, so verstehen wir unter Diskriminierung Verhalten, auch verbales Verhalten, das darauf ausgerichtet ist, gewisse Teilgruppen der Gesellschaft von der Teilhabe an diesen Rechten auszuschließen bzw. ihnen diese Rechte abzusprechen.

Operationalisierung und Variablen

Unter *Operationalisierung* verstehen wir die Definition von Korrespondenzregeln zur Verknüpfung der Konzepte mit messbaren Sachverhalten. Oder anders ausgedrückt: Operationalisierung bedeutet die „Übersetzung" der Konzepte in die Messsprache: Wie können Konzepte messbar gemacht werden?

Die Begriffe der Messsprache werden als „*Variablen*" bezeichnet. Variablen sind Merkmale von Objekten, in unserem Fall von Personen, die bestimmte Ausprägungen annehmen können. Beispiel: Die Variable „Geschlecht" hat die Ausprägungen „weiblich" und „männlich".

Bei der Definition von Variablen ist es wichtig darauf zu achten, dass der Merkmalsbereich vollständig abgedeckt ist, in unserem Falle, dass es außer „männlich" und „weiblich" keine weitere Ausprägung der Variablen „Ge-

schlecht“ gibt. Die Ausprägungen der Variablen müssen überschneidungsfrei sein, jede Person muss also weiblich *oder* männlich sein.

Wir unterscheiden Variablen in „unabhängige“ und „abhängige“ Variablen. Die abhängigen Variablen sind die, die erklärt werden sollen (wir nennen sie deshalb auch „zu erklärende Variablen“), die unabhängigen Variablen sind die, mit deren Hilfe die abhängigen Variablen erklärt werden sollen (wir nennen sie deshalb auch „erklärende Variablen“).

Zurück zum Thema „Bereitschaft zur Diskriminierung von Ausländern“. Wir müssen den oben genannten Konzepten jetzt Variablen zuordnen, die in der Lage sind, die Konzepte angemessen zu operationalisieren. Das könnte folgendermaßen aussehen:

Konzept		Variablen
A)	Einstellungen zu in Deutschland lebenden Ausländern	a1: Forderung nach Anpassung an den Lebensstil der Deutschen a2: Forderung nach Ausweisung bei Arbeitsplatzknappheit a3: Forderung nach Verbot politischer Betätigung a4: Forderung nach Einschränkungen bei der Wahl der Ehepartner
B)	Objektive Statusmerkmale der Befragungsperson	b1: Schulabschluss der Befragungsperson b2: Beruflicher Ausbildungsabschluss der Befragungsperson b3: Netto-Einkommen der Befragungsperson b4: Berufsprestige für gegenwärtigen Beruf bzw. letzten Beruf
C)	Subjektive Statusmerkmale der Befragungsperson	c1: Subjektive Schichteinstufung c2: Einststufung auf einer „Oben-Unten-Skala“ c3: Wahrnehmung sozialer Gerechtigkeit
D)	Sozioökonomische Konkurrenz	d1: Aktuelle Arbeitslosigkeit der Befragungsperson d2: Aktuelle Arbeitslosigkeit des Ehepartners / der Ehepartnerin d3: Furcht vor Arbeitslosigkeit bei der Befragungsperson d4: Furcht vor Arbeitslosigkeit bei PartnerIn der Befragungsperson d5: Erfahrung von Arbeitslosigkeit bei der Befragungsperson d6: Erfahrung von Arbeitslosigkeit bei PartnerIn der Befragungsperson

Soweit das Beispiel. In Ihrem Unterricht könnten Sie wiederum – wie schon bei den Theorien (sofern Sie mit Theorien arbeiten lassen) – Gruppenarbeit zum Einsatz bringen. Die Gruppen könnten unabhängig voneinander (aus den Theorien abgeleitet) jeweils Teile der Konzepte und Variablen herausarbeiten, die für Ihre Befragung relevant sein könnten. In einer Variante der Textlupe könnten dann VertreterInnen aus den jeweils anderen Gruppen die Verständlichkeit und sachliche Richtigkeit der Ergebnisse der Gruppenarbeit überprüfen und ggfs. Verbesserungsvorschläge machen.

Zurück zum Beispiel: Im nächsten Schritt werden wir unsere Hypothesen formulieren, bevor wir dann beispielhaft einige der Variablen in Fragebogenfragen umsetzen.

Hypothesen

Unter *Hypothesen* verstehen wir Aussagen über vermutete (soziale) Sachverhalte oder den Zusammenhang zwischen solchen Sachverhalten, die vermittels der Daten, die später erhoben werden, überprüft werden sollen. Hypothesen müssen so beschaffen sein, dass sie prinzipiell empirisch bearbeitet werden können.

Hypothesen üben eine „die Forschung leitende Funktion" (Häder 2010: 40) aus, sind also entscheidend für den gesamten Forschungsprozess, weil sie das Erkenntnisinteresse des Forschers / der Forscherin definieren und spezifizieren.

Wenn Sie mit Ihren SchülerInnen ein empirisches Projekt durchführen, sollten Sie auf keinen Fall darauf verzichten, abgeleitet aus Ihrem übergeordneten Problemziel (zu Beginn dieses Beitrags definiert als „Ausländerfeindlichkeit – ein gesellschaftliches oder ein gruppenspezifisches Problem?"), Hypothesen zu formulieren, auch wenn diese Hypothesen nicht aus theoretischen Bezügen, sondern vielleicht eher ad hoc formuliert werden. Ihre SchülerInnen gehen dadurch ein Stück des Wegs von einer unreflektierten, eher empiristischen hin zu einer überlegten und durchdachten, zumindest ansatzweise theoriegeleiteten Vorgehensweise. Oder anders ausgedrückt: Ihre SchülerInnen können sich durchaus Gedanken darüber machen, welche Sachverhalte von welchen anderen Sachverhalten abhängig sind (was also – technisch gesprochen – die unabhängigen, erklärenden Variablen und was die abhängigen, zu erklärenden Variablen) sein sollen; damit können sie bewusster und zielgerichteter entscheiden, welche Daten sie später erheben werden, um die vorab formulierten Hypothesen empirisch prüfen zu können.

Dazu wäre es sicher hilfreich zu wissen, welche Arten von Hypothesen es gibt. Hier sind die wichtigsten (im Sinne von: die für Ihre SchülerInnen möglicherweise wichtigsten) Hypothesen kurz beschrieben:

- Wenn-Dann-Hypothesen können formuliert werden, wenn beide Variablen des zu prüfenden Zusammenhangs, also unabhängige und abhängige Variable, dichotom sind: Wenn A auftritt, dann wird B erwartet. Beispiel: Die unabhängige Variable ist Geschlecht mit den Ausprägungen „männlich" oder „weiblich", die abhängige Variable ist „Nutzung eines Lippenstifts" mit den Ausprägungen „Ja" und „Nein". Die Wenn-Dann-Hypothese wäre: „Wenn eine Person weiblich ist, wird sie einen Lippenstift benutzen."
- Je-desto-Hypthesen können formuliert werden, wenn die beide Variablen des zu prüfenden Zusammenhangs als Rangfolge oder Rangordnung interpretierbar sind: Je größer der Wert der Variablen A, umso größer (oder auch: kleiner) ist der Wert der Variablen B. Beispiel: Die unabhängige Variable ist „Alter", die abhängige Variable ist „Anzahl der Bücher im Haushalt". Die Je-desto-Hypothese wäre: „Je älter eine Person ist, desto mehr Bücher wird sie in ihrem Haushalt haben."

- Deterministische Hypothesen behaupten einen streng deterministischen Zusammenhang zwischen unabhängiger und abhängiger Variablen: B tritt immer dann auf, wenn A auftritt. Beispiel: „Jeder Diebstahl wird bestraft", genauer: „Eine Strafe wird immer dann ausgesprochen, wenn jemand einen Diebstahl begangen hat".
- Probabilistische Hypothesen gehen dagegen von einer bestimmten Wahrscheinlichkeit aus, dass ein Zusammenhang zwischen zwei Variablen besteht. Beispiel: „Je älter eine Person ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass sie Opfer einer Straftat wird".[4]

Zurück zum Beispiel: Wenn wir Hypothesen über den Zusammenhang von objektivem Status, subjektivem Status und sozioökonomischer Konkurrenz mit der Bereitschaft, ausländische Mitbürger zu diskriminieren, formulieren, können wir das natürlich am einfachsten auf der Basis von Einzelvariablen tun. Und das wäre auch die Empfehlung für den Umgang mit der Hypothesenbildung im Zusammenhang mit Forschungsarbeiten von SchülerInnen. Schauen wir uns ein paar Beispiele an.

Wenn-Dann-Hypothesen:

H1: „*Wenn* eine Person arbeitslos ist, *dann* wird sie stärker der Forderung zustimmen, man solle die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken, wenn Arbeitsplätze knapp werden."

H2; „*Wenn* eine Person Abitur hat, *dann* wird sie der Forderung, die in Deutschland lebenden Ausländer sollten ihren Lebensstil ein bisschen besser an den der Deutschen anpassen, weniger zustimmen, als eine Person, die kein Abitur hat".

Je-Desto-Hypothesen:

H3: „*Je* höher der Bildungsgrad einer Person, *desto* geringer ist die Zustimmung zu der Aussage, die in Deutschland lebenden Ausländer sollten sich ihre Ehepartner unter ihren eigenen Landsleuten aussuchen".

H4: „*Je* niedriger die subjektive Schichteinstufung einer Person ist, *desto* stärker wird sie der Aussage zustimmen, man solle die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken, wenn Arbeitsplätze knapp werden."

Probabilistische Hypothesen:

H5: „Je höher der Bildungsgrad einer Person, *umso unwahrscheinlicher* ist es, dass diese Person der Aussage zustimmt, die in Deutschland lebenden Ausländer sollten sich ihre Ehepartner unter ihren eigenen Landsleuten aussuchen".

H6: „Je niedriger die subjektive Schichteinstufung einer Person ist, *umso wahrscheinlicher* wird sie der Aussage zustimmen, man solle die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken, wenn Arbeitsplätze knapp werden."

Deterministische Hypothesen werden wir hier nicht formulieren, weil – wie in den Sozialwissenschaften generell – beim Thema „Diskriminierungsbereitschaft" eindeutige, streng deterministische Zusammenhänge eher unwahrscheinlich sind. Die „Standardhypothese" in der empirischen Sozialforschung ist die probabilistische Hypothese.

Statt mit Hypothesen auf Variablenebene können wir natürlich auch mit Hypothesen auf der Ebene der Konzepte arbeiten; allerdings setzt das bei der

späteren Datenauswertung die Verwendung komplexerer Analyseverfahren voraus, wie sie in Arbeiten von SchülerInnen üblicherweise nicht zum Einsatz kommen (können) und auf die dort auch verzichtet werden kann (und sollte). Beispiele für solche komplexeren Hypothesen wären:

H7:	„Je höher der objektive Status von Personen ist, desto geringer ist ihre verbale Diskriminierungsbereitschaft gegenüber den in Deutschland lebenden Ausländern." (Zusammenhang zwischen den Konzepten „objektive Statusmerkmale" und „Einstellungen zu in Deutschland lebenden Ausländern").
H8:	„Je höher der subjektive Status von Personen ist, desto geringer ist ihre verbale Diskriminierungsbereitschaft gegenüber den in Deutschland lebenden Ausländern." (Zusammenhang zwischen den Konzepten „subjektive Statusmerkmale" und „Einstellungen zu in Deutschland lebenden Ausländern").
H9:	„Je deutlicher die Wahrnehmung von in Deutschland lebenden Ausländern als Konkurrenten um Arbeitsplätze ist, umso stärker ist die verbale Bereitschaft, diese zu diskriminieren." (Zusammenhang zwischen den Konstrukten „sozioökonomische Konkurrenz" und „Einstellungen zu in Deutschland lebenden Ausländern").

Belassen wir es dabei. Wie schon angedeutet, ist die Prüfung komplexer Hypothesen der zuletzt beschriebenen Art möglicherweise für SchülerInnen-Arbeiten eher nicht angebracht, weil sie komplexere Analyseverfahren voraussetzt, als dort üblicherweise zum Einsatz gebracht werden können. Wir empfehlen deshalb, dass Sie Ihre SchülerInnen weniger mit solchen Verfahren konfrontieren und stattdessen mehr Wert auf die Konstruktion des Fragebogens und seiner Fragen, Items und Skalen legen.

Fragen, Items und Skalen

Fragen im Sinne von Fragebogenfragen müssen wir nicht definieren; der Begriff entspricht dem Begriff in der Alltagssprache. Fragen – das klingt trivial – enden mit einem Fragezeichen. Dadurch unterscheiden sie sich im Fragebogen von *Items*; als Items bezeichnen wir Aussagen, also Sätze, die mit einem Punkt beendet werden können und zu denen man mittels *Skalen* Stellung nehmen soll. Skalen wiederum sind Instrumente zum „Messen" von Einstellungen, Meinungen und Wertorientierungen, und Messen ist nichts Anderes als die Zuordnung von Zahlen zu Objekten nach definierten Regeln.[5]

Das Konzept „Einstellungen zu in Deutschland lebenden Ausländern" wird durch vier Variablen definiert: Forderung nach Anpassung an den Lebensstil der Deutschen, nach Ausweisung bei Arbeitsplatzknappheit, nach Verbot politischer Betätigung und Einschränkungen bei der Wahl der Ehepartner. Diese Variablen werden in Form von *Items* und dazugehöriger *Skalen* operationalisiert[6]:

a1: Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten ihren Lebensstil ein bisschen besser an den der Deutschen anpassen

a2: Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken

a3: Man sollte den in Deutschland lebenden Ausländern jede politische Betätigung in Deutschland untersagen

a4: Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten sich ihre Ehepartner unter ihren eigenen Landsleuten auswählen.

Zu bewerten waren diese Aussagen mit einer Skala von 1 = „stimme überhaupt nicht zu" bis 7 = „stimme voll und ganz zu".

Das Konzept „objektive Statusmerkmale" wurde durch Abfrage des höchsten allgemeinbildenden Schulabschlusses, des beruflichen Ausbildungsabschlusses der Befragungsperson, ihres Netto-Einkommens und des Berufsprestiges des aktuellen bzw. letzten Berufes operationalisiert. Schulabschluss, beruflicher Ausbildungsabschluss und Einkommen wurden direkt abgefragt, das Berufsprestige aus Angaben zur beruflichen Tätigkeit ermittelt. Als Beispiel für die direkte Abfrage wählen wir die Frage nach dem Einkommen der Befragungsperson:

b3: „Wie hoch ist Ihr monatliches Netto-Einkommen? Ich meine, die Summe, die nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge übrigbleibt?"

Das Konzept „subjektive Statusmerkmale" wurde durch subjektive Schichteinstufung, durch Einstufung auf einer „Oben-Unten-Skala" und durch die Frage nach der „Wahrnehmung sozialer Gerechtigkeit" operationalisiert:

c1: „Es wird heute viel über die verschiedenen Bevölkerungsschichten gesprochen. Welcher Schicht rechnen Sie sich selbst eher zu, der Unterschicht, der Arbeiterschicht, der Mittelschicht, der oberen Mittelschicht oder der Oberschicht?"

c2: „In unserer Gesellschaft gibt es Bevölkerungsgruppen, die eher oben stehen und solche, die eher unten stehen. Wir haben hier eine Skala, die von oben nach unten verläuft. Wenn Sie an sich selbst denken: Wo auf dieser Skala würden Sie sich einordnen?" Vorgegeben wurde eine vertikal angeordnete Skala mit 10 Kästchen, wobei das unter Kästchen mit „Unten", das obere Kästchen mit „Oben" gelabelt war.

c3: „Im Vergleich dazu, wie Andere hier in der Bundesrepublik leben: Glauben Sie, dass Sie ihren gerechten Anteil an den angenehmen Dingen des Lebens erhalten, mehr als Ihren gerechten Anteil, etwas weniger oder sehr viel weniger?"

Das Konzept „Sozioökonomische Konkurrenz" schließlich wurde durch Fragen zur aktuellen Arbeitslosigkeit, zur früheren Arbeitslosigkeit und zur Furcht vor Arbeitslosigkeit operationalisiert. Beispielhaft die Fragen nach Furcht vor Arbeitslosigkeit und nach früherer Arbeitslosigkeit:

d3: „Befürchten Sie, in naher Zukunft arbeitslos zu werden oder Ihre Stelle wechseln zu müssen?", und für Selbständige: „Befürchten Sie, in naher Zukunft Ihre berufliche Existenz zu verlieren bzw. sich beruflich anders orientieren zu müssen?"

d5: „Waren Sie in den letzten 10 Jahren irgendwann einmal arbeitslos?" mit den Antwortmöglichkeiten „Ja" und „Nein". Falls „Ja" genannt wurde, wurde nachgefragt: „Wie lange waren Sie insgesamt in den letzten 10 Jahren arbeitslos?"

Natürlich sind diese Beispielfragen (alle aus dem ALLBUS 1980 und nachfolgender ALLBUS-Umfragen)[7] teilweise recht schwierig formuliert, und es wäre sicherlich im Einzelnen noch zu prüfen, ob diese Fragen den Kriterien entsprechen, die gemeinhin an Fragebogen-Fragen gerichtet werden.[8]

Wenden wir uns abschließend noch den allgemeinen Gütekriterien für die Qualität von Messungen (damit auch der Qualität von Fragebogenfragen, Items und Skalen) zu, nämlich den Begriffen „Objektivität", „Reliabilität" und „Validität".

Objektivität, Reliabilität und Validität

Objektivität einer Messung bezeichnet die Unabhängigkeit der gemessenen Werte von der Person, die gemessen hat: Inwieweit funktioniert eine Fragebogenfrage unabhängig davon, wer die Frage stellt? Oder allgemeiner ausgedrückt: Objektivität liegt dann vor, wenn verschiedene Personen bei einer Untersuchung mit dem Instrument dieselben Ergebnisse erzielen. Ist eine Befragung objektiv, muss sowohl ihre Durchführung (Durchführungsobjektivität) als auch die Auswertung ihrer Daten (Auswertungsobjektivität) von der Person des Interviewers wie des Auswerters unabhängig sein. Bei Befragungen wird die Objektivität nicht immer uneingeschränkt erreicht werden können, alleine schon deshalb, weil die InterviewerInnen schlicht Menschen sind, die nicht ohne Subjektivität zu Werke gehen. Ein guter Fragebogen trägt zu besserer Objektivität genauso bei wie eine gute InterviewerInnen-Schulung – die Subjektivität menschlichen Handelns in der Interviewsituation kann beides nicht vollkommen ausschließen.

Reliabilität ist ein Begriff für die Zuverlässigkeit einer Messung und bezeichnet die Reproduzierbarkeit von Ergebnissen unter gleichen intersubjektiven Bedingungen. Das Ergebnis, das beim Einsatz eines Messinstruments erreicht wird, soll bei wiederholter Messung erneut und immer wieder erzielt werden. Es gibt verschiedene Verfahren zur Messung von Reliabilität (Test-Retest-Methode, Paralleltestmethode, Testhalbierung und Konsistenzanalyse), auf die wir hier aber nicht näher einzugehen brauchen.

Validität schließlich bezeichnet die Gültigkeit einer Messung: Stimmen die Ergebnisse einer Messung mit dem durch die Untersuchung vorgegebenen theoretisch-begrifflich zu erfassenden Sachverhalt überein? Misst ein Instrument genau das, was es aus theoretisch vorbestimmten Gründen messen soll? Wie bei der Reliabilität gibt es auch bei der Bestimmung der Validität unterschiedliche Verfahren (Inhaltsvalidität, Kriteriumsvalidität und Konstruktvalidität), wie dort verzichten wir auch hier auf die nähere Darstellung dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen.

Beachten Sie die besondere Bedeutung der Validität für den Forschungsprozess. Objektivität und Reliabilität sind notwendige Voraussetzungen für Validität, aber ein Instrument kann objektiv und reliabel sein – und dennoch nicht valide: Sie können eine Messung von unterschiedlichen Personen durch-

führen lassen, die auch immer zum gleichen Ergebnis kommen, aber Sie wissen nicht, was Sie eigentlich gemessen haben.

Die Begriffe „Objektivität", „Reliabilität" und „Validität" sind Ihnen als Lehrkraft und den SchülerInnen durch ihre Erfahrungen mit Leistungsmessungen indirekt bekannt. Eine kurze Auffrischung: Sie wissen, dass Ihre Klassenarbeit nur dann valide (Validität = Gültigkeit) ist, wenn Sie genau das abfragen, was Sie auch im Unterricht behandelt haben. Reliabilität (= Zuverlässigkeit) erreichen Sie mit steigender Anzahl der Einzelfragen Ihrer Leistungsüberprüfung. Objektivität ist dann gegeben, wenn ein genauer Erwartungshorizont vorliegt, durch welchen die Ergebnisse unabhängig vom Beurteiler, also objektiv, ausgewertet werden können.

Bei der Beurteilung der Qualität eines Fragebogens werden die Gütekriterien mit einer vergleichbaren Bedeutung verwendet.

Um Ihren SchülerInnen die Begriffe Objektivität, Reliabilität und Validität und insbesondere die Bedeutung der Validität für den empirischen Forschungsprozess zu verdeutlichen, können Sie auf simple, aber anschauliche kleine Tests zurückgreifen. Wenn Sie z.B. ein Thermometer nehmen, um die Länge eines Strichs an der Tafel zu „messen", werden alle SchülerInnen, die das versuchen (Objektivität) zum gleichen und (bei konstanter Zimmertemperatur) immer wieder reproduzierten Ergebnis (Reliabilität) kommen, aber dass ein Thermometer kein valides Instrument für die Messung einer Distanz ist, dürfte dabei selbst zu einem validen Urteil über die Qualität dieser Messung führen.

Zum Schluss

Soweit der Versuch, die zentralen Begrifflichkeiten auf dem Weg von der Fragestellung zum Fragebogen aufzulisten und darzustellen. Dass dies manchmal vielleicht etwas „abstrakt" war, liegt halt an den zu beschreibenden Sachverhalten selbst. Der nächste Beitrag zur Reihe „Forschen in der Schule" soll sich – so der Plan – mit „Verfahren zur Erhebung sozialwissenschaftlicher Daten" beschäftigen. Auch wenn wir uns in der Artikelserie schwerpunktmäßig mit Umfragen befassen wollen, werden wir doch auch etwas näher auf die anderen Datenerhebungsverfahren eingehen, zum einen der Vollständigkeit der gesamten Abhandlung halber, zum anderen aber auch mit der Absicht, auch auf diese Formen der Datenerhebung ebenfalls ein wenig „Lust" zu machen. Wir werden uns also im nächsten Heft – ganz im Gegensatz zur generellen Vorgehensweise dieser Serie – nur wenig mit Befragungen beschäftigen, dafür umso mehr mit prozessproduzierten Daten, mit nicht-reaktiven Datenerhebungsverfahren, mit Experimenten, mit der Inhaltsanalyse und der Beobachtung.

Und das wird auf jeden Fall weniger abstrakt als „Theorien" und „Konzepte".

Anmerkungen

1 Ruth Holthof ist als Studienassessorin im Fach Sozialkunde am Eleonoren-Gymnasium in Worms tätig.
2 Womit selbstverständlich nicht gesagt sein soll, dass die genannten Theorien weniger zur Erklärung von Diskriminierung beitragen.
3 Zur Erklärung von Diskriminierungsbereitschaft als Folge vorhandenen oder wahrgenommenen Wettbewerbs siehe z.B. Krauth und Porst (1984), verkürzt dargestellt in Porst (2000: 130ff). Wir folgen in der weiteren Darstellung der dort vorgestellten Vorgehensweise.
4 Neben diesen Hypothesen gibt es noch weitere, nämlich Individualhypothesen, Kollektivhypothesen und Kontexthypothesen; im Zusammenhang mit SchülerInnen-Arbeiten meinen wir, auf deren nähere Darstellung verzichten zu können.
5 Arten von Fragen und Arten von Skalen werden in einem eigenen Beitrag im Rahmen der Reihe „Forschen in der Schule" vorgestellt werden, so dass wir hier nicht näher darauf eingehen müssen.
6 Die sogenannten „Gastarbeiter-Fragen" wurden im Zusammenhang mit der Konstruktion des ALLBUS 1980 von R. Porst entwickelt und im ALLBUS 1980 erstmals eingesetzt. Aus „Gastarbeitern" wurden später „in Deutschland lebende Ausländer". Zur Geschichte dieses Standard-Instruments im ALLBUS siehe Porst und Jers (2007).
7 Zum ALLBUS siehe: http://www.gesis.org/allbus
8 Die „10 Gebote der Frageformulierung" (Porst 2000) als Leitlinien für die Formulierung von Fragebogenfragen sind Gegenstand eines eigenen Beitrag im Rahmen der Reihe „Forschen in der Schule".

Literatur

Adorno, T.W., Frenkel-Brunswik, E., Levinson, D.J., Sanford, R.N., eds. (1950): The Autoritarian Personality. New York: Harper and Brothers

Allport, G.W. (1954): The Nature of Prejudice. Cambridge, Mass.: Addison Wesley

Esser, H. (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand

Häder, M. (2010): Empirische Sozialforschung. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Krauth, C. und R. Porst (1984): Sozioökonomische Determinanten von Einstellungen zu Gastarbeitern. S. 233-266 in: Mayer, K.U. und P. Schmidt, Hrsg.: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften. Beiträge zu methodischen Problemen des ALLBUS 1980. Frankfurt und New York: Campus

Porst, R. (2000): Praxis der Umfrageforschung. 2. Auflage. Wiesbaden: Teubner

Porst, R. (2014): Der sozialwissenschaftliche Forschungsprozess – und was davon wie im Sozialkundeunterricht machbar und möglich ist. S. 79-91 in Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 63, Heft 1

Porst, R. und C. Jers (2007): Die ALLBUS-„Gastarbeiter-Frage". Zur Geschichte eines Standard-Instruments in der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS). S. 145-161 in: Soziale Welt, 58, Heft 2

Stouffer, S.A., Suchman, E.A., Devinney, L.C., Star, S.A., Williams, R.M. jr. (1949): The American Soldier: Adjustment During Army Life, Vol. 1, Princeton: University Press

Streit um den Europäischen Stabilitätsmechanismus und den Fiskalpakt

Heiner Adamski

In den letzten Jahren haben einige von Helmut Schmidt als „Raubtierkapitalismus" gebrandmarkte Geschäftspraktiken einer sog. Finanzindustrie mit Zentren in den USA (New York/Wall Street) und Großbritannien (London) weltweit zu gefährlichen Krisen geführt. Die Entwicklungen waren zeitweise so dramatisch, dass sie mit der Weltwirtschaftskrise Ende der 20er Jahre des vorigen Jahrhunderts verglichen wurden. Die Krisen sowie hohe Staatsschulden und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und Defizite in den Verwaltungsstrukturen einiger Staaten der Europäischen Union (EU) – und zwar der EU-Staaten mit Euro-Währung: den Staaten der sog. Eurozone – sind zu einer Gefahr für den Euro geworden. Ein „Element" dieser Gefahr ist: Staaten der Eurozone mit hohen Staatsschulden und negativen Bewertungen durch Ranking-Agenturen bekommen auf den Finanzmärkten Kredite nur zu extrem hohen und praktisch unbezahlbaren Zinsen – oder sie bekommen keine Kredite. Damit ist ein Weg in einen Staatsbankrott vorgezeichnet. Ein solcher Bankrott hätte unvermeidbar negative Auswirkungen auf die gemeinsame Euro-Währung und dann auch auf die Europäische Union und damit auf eine der wichtigsten „politischen Erfindungen" seit den verheerenden politischen Katastrophen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Bundeskanzlerin Merkel hat diese Gefahr plakativ so beschrieben: „Scheitert der Euro – scheitert Europa."

Heiner Adamski
Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht – Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

Angesichts dieser Lage und besonders im Zusammenhang der Probleme Griechenlands wurde 2010 in dramatischen Sitzungen ein bis 2013 befristeter Euro-Schutzschirm für Staaten der Eurozone eingerichtet. Eine Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) gewährte gegen klar definierte Auflagen Finanzhilfen an Staaten der Eurozone. Damit sicherte sie deren Zahlungsfähigkeit und schützte die Finanzstabilität im Euroraum. Das Geld für diese Kredite lieh sich die EFSF am Kapitalmarkt mit anteiligen Garantien der Staaten der Eurozone. Die Einhaltung der Auflagen wird von der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) überwacht (die so genannte Troika).

Diese Finanzhilfen waren aber rechtlich und im Übrigen ökonomisch und politisch umstritten. Ein rechtliches Gegenargument war eine in Art. 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegte fundamentale Regelung: die Nichtbeistands-Klausel (auch No-Bailout-Klausel genannt). Sie schließt die Haftung der Europäischen Union sowie aller Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten einzelner Mitgliedstaaten aus und soll so auch zur Haushaltsdisziplin in den Staaten führen. Gerechtfertigt wurden die Finanzhilfen aber – und das zeigt die Dramatik der damaligen Lage – mit Art. 122 AEUV, der finanzielle Hilfen für einen Mitgliedstaat erlaubt, wenn dieser „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ wird.

Die weiteren Entwicklungen zeigten dann, dass die EFSF-Konstruktion nicht reicht und zur Wahrung der Finanzstabilität der Eurozone ein dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus eingerichtet werden muss. Die Staaten der Eurozone haben deshalb einen Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) und alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens) einen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion geschlossen (SKS-Vertrag – den sog. Fiskalpakt). Voraussetzung für die Einrichtung des Stabilitätsmechanismus war eine Ergänzung des AEUV. Der Europäische Rat (das Gremium der Staats- und Regierungschefs aller EU-Staaten – also nicht nur der Staaten der Eurozone) hat Art. 136 AEUV um einen dritten Absatz erweitert:

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

Auch diese Politik war umstritten – und wegen des ESM und des Fiskalpakts ist es in der Bundesrepublik Deutschland zur bislang größten Verfassungsbeschwerde in Verbindung mit einem Organstreitverfahren gekommen.

I. Einige Erläuterungen zu Verträgen und Gesetzen

1. ESM-Vertrag – ESMV

Durch den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus wird der ESM als internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg gegründet. Der ESM darf seinen Mitgliedern unter strengen Auflagen Stabilitätshilfen gewähren. Die Mitglieder verpflichten sich, das genehmigte Stammkapital für die Gewährung von Finanzhilfen in Höhe von 700 Milliarden Euro gemäß einem ESM-Beitragsschlüssel aufzubringen (der Anteil Deutschlands beträgt ca. 190 Milliarden Euro). Anfänglich wird nur ein Teil eingezahlt. Der Rest kann durch einstimmigen Beschluss des Gouverneursrats – der aus Vertretern jedes Mitgliedstaats besteht – jederzeit abgerufen werden (Art. 8 und Art. 9 ESMV). Im Falle der Säumigkeit eines Mitglieds bei der Erfüllung seiner Zahlungsverpflichtungen ergeht an die anderen Mitglieder ein revidierter erhöhter Kapitalabruf zur Sicherstellung der vollen Kapitaleinzahlung (Art. 25 Abs. 2 ESMV). Sämtliche Stimmrechte des säumigen Mitglieds werden für die Dauer der Säumnis ausgesetzt (Art. 4 Abs. 8 ESMV). Die Haftung eines jeden Mitglieds ist ausdrücklich „unter allen Umständen auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital" begrenzt (Art. 8 Abs. 5 ESMV). Eine Veränderung des Stammkapitals kann nur der Gouverneursrat einstimmig beschließen (Art. 10 ESMV). Weitere Regelungen betreffen den Rechtsstatus, Vorrechte und Befreiungen sowie die Unverletzlichkeit der Dokumente und die berufliche Schweigepflicht aller für den ESM tätigen Personen (Art. 32 ff. ESMV). Der ESM wird bei genauer Leküre des Vertrags als eine Finanzinstitution „besonderer Rechtsart" erkennbar. Die Institution darf nach eigener Beschlussfassung praktisch alles und ist selber nahezu hermetisch geschützt. Beispielsweise kann der ESM nach Art. 32 Abs. 2 Buchst. c Partei in Gerichtsverfahren sein und genießt selber nach Art. 32 Abs. 3 Immunität vor gerichtlichen Verfahren jeder Art. Art. 32 Abs. 8 bestimmt, dass „das gesamte Eigentum, die gesamte Mittelausstattung und alle Vermögenswerte des ESM von Beschränkungen, Verwaltungsvorschriften, Kontrollen und Moratorien jeder Art befreit (sind)". Und nach Art. 32 Abs. 9 ist der ESM „von jeglicher Zulassungs- oder Lizenzierungspflicht, die nach dem Recht eines ESM-Mitglieds für Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsunternehmen oder sonstige der Zulassungs- oder Lizenzierungspflicht sowie der Regulierung unterliegende Unternehmen gilt, befreit."

2. Fiskalpakt

Der Fiskalpakt ist ein „Paket" von Maßnahmen zur Haushaltsdisziplin der EU-Mitgliedstaaten. Mit den Maßnahmen soll das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte wieder hergestellt werden. Zu den Bestimmungen gehört, dass die EU-Staaten möglichst ausgeglichene Staatshaushalte anstreben. So darf das jährliche Defizit höchstens 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) be-

tragen. Außerdem müssen die Staaten Schuldenbremsen einführen und diese bis 2018 in nationales Recht umsetzen. Bei Überschreitung der Defizitgrenzen kann die EU-Kommission automatisch Sanktionen gegen ein Land verhängen und Geldstrafen bis zu 0,1% der Wirtschaftsleistung festlegen (die in den ESM eingezahlt werden).

3. Sixpack

Sixpack ist ein Paket von fünf EU-Verordnungen und einer EU-Richtlinie. Die Regelungen verschärfen den bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakt durch quasi-automatische Sanktionen und bilden die Grundlage für die Anwendung des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens (ein Verfahren der EU zur Vermeidung und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten; dazu zählen beispielsweise hohe Leistungsbilanzdefizite oder eine übermäßig wachsende Kreditvergabe).

4. Geldpolitische Outright-Geschäfte (OMT)

Mit dem Begriff „Geldpolitische Outright-Geschäfte" (englisch: Outright Monetary Transactions – OMT) wird ein Programm des Eurosystems zum Ankauf von Staatsanleihen bezeichnet (das Eurosystem ist eine Organisationseinheit im Rahmen der Europäischen Währungsunion; es besteht aus den nationalen Zentralbanken der Staaten der Eurozone und der Europäischen Zentralbank.) Im Rahmen des OMT-Programms kann das Eurosystem Staatsanleihen bestimmter Euroländer in vorab nicht ausdrücklich begrenzter Höhe auf dem Sekundärmarkt ankaufen. Der EZB-Rat will mit diesem Programm einen angemessenen monetären Transmissionsprozess und die Einheitlichkeit der Geldpolitik sicherstellen. Voraussetzung für den Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen des OMT-Programms ist, dass der betreffende Staat sich Auflagen im Rahmen eines EFSF-/ESM-Programms unterwirft.

II. Zwei Beispiele für massive Kritik des ESM-Vertrages

1. Bund der Steuerzahler

Der Bund der Steuerzahler hat im Frühjahr 2012 (vor den Bundestagsabstimmungen) eine Kurzanalyse „ESM-Vertrag: Mega-Bank + Super-Gau" und eine ausführliche Untersuchung „ESM. Wirtschaftliche und juristische Analyse" vorgelegt.

In der Kurzanalyse heißt es: „Die beabsichtigte Genehmigung/Ratifizierung der ESM-Bank ist geeignet Deutschland und seine Bürger finanziell zu ruinieren und beendet faktisch die Finanzhoheit der nationalen Eurostaaten." In den „Schlussfolgerungen" wird gesagt:

„Ab 1999 haben die Euro-Regierungen durch unprofessionelle Finanzpolitik Kreditorgien und die Eurokrise ausgelöst. Über den ESM sollen nun die Schulden der ‚Club-Med-Länder' in Höhe von Billionen klammheimlich u.a. deutschen Bürgern aufgeladen werden, während schuldige Finanzminister/Politiker mit haarsträubenden Privilegien, einem Quantensprung im Einkommen und unvorstellbarem Machtzuwachs belohnt und alte Fehlentscheidungen vertuscht werden. Der ESM-Vertrag ist eine Verhöhnung und Verspottung des gesunden Menschenverstandes und der europäischen Rechtstradition schlechthin. Schon das Ansinnen der Regierenden, die Einrichtung der ESM-Bank durch das deutsche Parlament absegnen zu lassen, ist der schwerste Anschlag gegen die Demokratie und die deutsche Nation seit 1933. Mit dem ESM-Vertrag putscht eine kleine Gruppe von Regierenden gegen ihr eigenes Volk."

Die ausführliche Untersuchung endet: „Für die Schließung eines Krankenhauses, den Bau eines Tunnels oder eines Bahnhofs werden heutzutage Volksabstimmungen gefordert und richtigerweise durchgeführt. Dabei geht es um regionale, finanziell eher relativ unbedeutende Maßnahmen. Das Bundessteueraufkommen der BRD für 2010 belief sich auf € 226 Milliarden (Pressemitteilung BMF 13.01.2011). Der ESM-Vertrag hingegen kann die Haftung des deutschen Volkes für mehr als € 700 Milliarden nach sich ziehen und wird dann – mit Zeitverzögerung – zum Staatsbankrott führen. Dem wird der Verlust großer Teile des Bürgervermögens voraus gehen. Die Bundestagsabgeordneten haben von den Wählern keinesfalls das Mandat erhalten, einen Vertrag mit derartigen Zahlungsverpflichtungen, Garantien und unkalkulierbaren Risiken zu ratifizieren und darüber hinaus die Handlungspersonen von jeglicher Haftung für ihr Tun freizustellen. Ein solches Vorgehen ist geradezu kaufmännisch selbstmörderisch und gegenüber dem deutschen Bürger und dem deutschen Volk grenzenlos unverantwortlich. Bei einer solchen Sachlage wäre eine Ratifizierung des ESM-Vertrages ohne vorhergehende Volksabstimmung – gleich ob dies heute im Grundgesetz vorgesehen ist oder nicht – verfassungswidrig und nichtig. Der gesamte ESM-Vertrag läuft auf Abgabe der Finanzhoheit Deutschlands (und der anderen Euro- Länder) an die ESM-Bank hinaus. Er vernichtet die finanzielle Basis des deutschen Nationalstaats und entrechtet Deutschlands Bürger u.a. hinsichtlich der Verwendung ihrer Steuern und ihres Vermögens."

Quellen : ((die langen Tiefstriche müssen bleiben, sonst funktionieren die Links nicht!))
http://www.esm-vertrag.com/up/datei/wirtschaftliche_und__juristische_analyse_.pdf
http://www.esm-vertrag.com/up/datei/esm_vertrag_mega_bank___super_gau___kurzanalyse _vom_bund_der_steuerzahler.pdf

2. Attac

Attac sieht den ESM als Umverteilung in die falsche Richtung und hat viel kritisches Material auf seiner Internetseite zusammengestellt.

„Der ‚Europäische Stabilitätsmechanismus' (ESM) wird als ‚Rettungsschirm' für notleidende, hoch verschuldete EU-Staaten propagiert. Nichts könnte weiter von der Wirklichkeit entfernt sein. De facto ist der ESM ein von den EU-SteuerzahlerInnen, also der breiten Masse der Bevölkerung, finanziertes Instrument, um abzusichern, – dass für die Gläubiger hoch verschuldeter EU-Staaten (in der Regel große Banken, Vermögensbesitzer und Konzerne) das Verlustrisiko minimiert bzw. die Renditen gesichert werden,

- dass die gewählten Parlamente in jenen Staaten entmündigt werden, die in der Währungsunion niederkonkurriert wurden. EU-Binnenmarkt und Währungsunion berauben vor allem die schwächeren Staaten jener Instrumente (Kapitalverkehrskontrollen, Währungsabwertung), um ihre Binnenwirtschaft zu schützen und zu entwickeln. Nach der Niederlage im Handelskrieg kommt die Überschuldung – und dann als „Rettung" der ESM, der die Menschen drakonischen Sozial-, Lohnabbau- und Privatisierungsprogrammen unterwirft. Zum Schaden können sie sie auch noch den Hohn gefallen lassen, als „Faulenzer" und „Bittsteller" vorgeführt zu werden.
- dass ein kleinster Kreis von Regierungsvertretern und Technokraten abseits demokratischer Kontrolle die Verfügungsgewalt über riesige Finanzmittel bekommt, um eine neoliberale Wirtschaftsdiktatur in der EU zu festigen und zu vertiefen. Über die Bande deregulierter Finanzmärkte wird EU-Europa in eine deutsch geführte Hierarchie gepresst."

Materialsammlung:

http://www.attac-netzwerk.de/das-netzwerk/internationales/die-ag-internationales/themen/abkommen/esm/

III. Debatte und Abstimmung im Deutschen Bundestag

Im Deutschen Bundestag waren der ESM und der Fiskalpakt sowie Begleitgesetze am 29. Juni 2012 nochmals – nach früheren Debatten – Sitzungsthema und dann Gegenstand der Abstimmung.

In einer Regierungserklärung sprach Bundeskanzlerin Merkel von der Gefährdung der Finanzstabilität der ganzen Eurozone durch unsolides Haushalten nur eines Staates und sagte: „Dem muss Einhalt geboten werden ... Mit diesen Verträgen machen wir unumkehrbare Schritte hin zu einer nachhaltigen Stabilitätsunion." Sie versicherte, dass Hilfen aus dem Rettungsschirm ESM nur gewährt würden, wenn der Fiskalpakt durch das Empfängerland eingehalten werde. Es gebe eine „rechtliche Verknüpfung zwischen Solidität und Solidarität". Der Bundestag sende parteiübergreifend ein wichtiges Signal der Geschlossenheit und Entschlossenheit nach innen und nach außen aus, die Krise zu überwinden.

Die damaligen Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP sowie die beiden Oppositionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen warben für den weiteren Ausbau des Friedensprojekts Europa und zeigten sich optimistisch, dass die Schuldenprobleme bewältigt werden können.

Die Abgeordnete Dr. Enkelmann (Parlamentarische Geschäftsführerin der Fraktion Die Linke) verlangte vergeblich die Absetzung von Debatte und Abstimmungen. Sie erklärte, die Rechte des Parlaments würden „mit Füßen getreten". Die Abgeordnete Dr. Sahra Wagenknecht (Die Linke) nannte Fiskalpakt und ESM einen „kalten Putsch gegen das Grundgesetz". Europa habe einmal ein Projekt des Friedens und der Demokratie werden sollen. Heute gebe es ein Projekt zur Zerschlagung der Demokratie, das der Ausplünderung der europäischen Staaten diene. Man habe es nicht mit einer Staatsschuldenkrise, sondern mit einer Bankenkrise zu tun. Wagenknecht warf den anderen Fraktion vor, nicht den Euro zu retten, sondern die Euros der Millionäre.

Bei den Abstimmungen gab es deutliche Zweidrittelmehrheiten – aber neben der Ablehung durch die Fraktion DIE LINKE auch Gegenstimmen aus den Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP sowie den beiden Oppositionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

Hinweis:
Die vollständigen Vertrags- und Gesetzestexte können hier eingesehen werden:

http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/39684652_kw26_de_fiskalvertrag_esm/index.html

IV. Die Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht

1. Die Linke

Die Bundestagsfraktion Die Linke klagte zweigleisig. In einem Organstreitverfahren hat sie wegen Verletzung ihrer Rechte als Fraktion geklagt. Außerdem haben die 75 Abgeordneten eine gemeinsame Verfassungsbeschwerde eingereicht. Wie die meisten Kläger hat auch Die Linke einen Eilantrag gestellt. Die Klagen wurden von dem Bielefelder Juristen Prof. Dr. Andreas Fisahn und dem Verfassungsrechtler Prof. Dr. Hans-Peter Schneider vertreten. Die Linke beantragte, dass das Gericht dem Bundespräsidenten mit einer einstweiligen Anordnung untersagt, die Zustimmungsgesetze zu unterzeichnen und auszufertigen, bis die Richter in der Hauptsache über die Klagen entschieden haben. Damit könnte die Ratifizierung von ESM und Fiskalpakt zunächst nicht wirksam werden. Bei der Vorstellung der Klagen warf Fraktionschef Dr. Gysi der Bundeskanzlerin einen Verfassungsbruch vor. Der Weg, der gegenwärtig beschritten werde, sei der eines Sozial- und Demokratieabbaus. Der Bundestag werde durch die Milliardenrisiken des ESM und Sparvorgaben des Fiskalpaktes seiner Haushaltsrechte beraubt. Auch in Deutschland könnten damit Renten, Löhne und Sozialleistungen gekürzt werden. Wenn die Regierung beides durchsetzen wolle, müsse sie eine Volksabstimmung zur Änderung des Grundgesetzes machen.

2. Verein „Mehr Demokratie“

Der Verein „Mehr Demokratie“ (37.000 Mitglieder) hat eine Verfassungsbeschwerde – verbunden mit einem Eilantrag – eingereicht. Diese Klage wurde von der früheren Bundesjustizministerin Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin (SPD) und dem Leipziger Staatsrechtler Prof. Dr. Christoph Degenhart vertreten. Däubler-Gmelin und der Verein bemängeln, dass EU-Institutionen durch die neuen Gesetze weitreichende Eingriffsrechte gegenüber den Mitgliedsstaaten erhielten – allerdings ohne Legitimation durch das EU-Parlament. Dies sei zudem ein massiver Eingriff in das Budgetrecht des Bundestags. Beim ESM lautet die Kritik ähnlich. „Wenn Parlamentarier selbst nicht mehr um ihre Rechte kämpfen wollen oder können, dann ist es umso wichtiger, dass Tausende von Bürgerinnen und Bürgern vor das Verfassungsgericht ziehen, um den Demokratieabbau zu stoppen.“

3. Bundestagsabgeordneter Gauweiler

Der CSU-Politiker Dr. Peter Gauweiler hat zwei Klagen – ebenfalls verbunden mit einem Eilantrag – eingereicht. Die Klagen wurden von dem Freiburger Staatsrechtler Prof. Dr. Dietrich Murswiek vertreten: Gauweiler klagte im Organstreitverfahren wegen Verletzung seiner Rechte als Bundestagsabgeordneter und zudem als Bürger mit einer Verfassungsbeschwerde. Gauweiler klagt aber nur gegen den ESM. Er argumentiert, mit den Regelungen zum ESM werde das Verbot von Finanzhilfen an kriselnde Eurostaaten („Bail-out-Verbot“) faktisch aufgehoben. Der ESM-Vertrag übertrage die Verfügung über deutsche Steuergelder in dreistelliger Milliardenhöhe auf eine demokratisch nicht legitimierte Organisation. Der ESM-Vertrag begründe einen mit dem Demokratieprinzip unvereinbaren Haftungs- und Leistungsautomatismus.

4. Freie Wähler und die Gruppe um Karl Albrecht Schachtschneider

Eine Gruppe von Klägern um den emeritierten Erlanger Staatsrechtler Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider hat eine Verfassungsbeschwerde und einen Eilantrag gestellt. Schachtschneider hatte schon mehrfach geklagt (unter anderem bereits 1998 gegen die Einführung des Euro).

Die Freien Wähler wollten den Euro-Rettungsschirm ESM wegen unkalkulierbarer Milliardenrisiken vor dem Bundesverfassungsgericht zu Fall bringen und schlossen sich der Klage an. Nach Ansicht des Bundesvorsitzenden Hubert Aiwanger wird das Prinzip, jeder hafte für seine Schulden, außer Kraft gesetzt. Die Politik begebe sich in einen Strudel, dem sie nicht mehr entrinnen könne. Aiwanger wörtlich: „Wir Freien Wähler sagen eindeutig, dieser ESM ist ein Putsch gegen das Grundgesetz.“

5. Bürgerklagen

Außerdem gab es zwei Verfassungsbeschwerden von nicht genannten Bürgern.

Hinweis:
Einige Schriftsätze können hier eingesehen werden (Umfang jeweils ca. 100 Seiten):

Fiesahn/Schneider: http://www.heidrunditrich.de/Organklage.pdf
Degenhart/Däubler-Gmelin: http://www.verfassungsbeschwerde.eu/fileadmin/pdf/2012-06-29_Verfassungsbeschwerde.pdf
Murswiek: http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Verfassungsbeschwerde%20ESM.pdf
Schachtschneider: http://www.kaschachtschneider.de/files/Verfassungsbeschwerde-ESM.pdf

V. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Im Streit um den ESM und den Fiskalpakt hatten mehrere Kläger beim Bundesverfassungsgericht Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Sie waren vor allem darauf gerichtet, dem Bundespräsidenten bis zur Entscheidung über die jeweilige Hauptsache zu untersagen, die am 29. Juni 2012 von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetze auszufertigen und damit die Voraussetzung für die Ratifikation der mit ihnen gebilligten völkerrechtlichen Verträge (ESM-Vertrag und Fiskalvertrag) zu schaffen.

Diese Anträge hat das Gericht im September 2012 mit der Maßgabe abgelehnt, „dass die Ratifikation des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ... nur erfolgen darf, wenn zugleich völkerrechtlich sichergestellt wird, dass

1. die Regelung des Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sämtliche Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus diesem Vertrag der Höhe nach auf die in Anhang II des Vertrages genannte Summe in dem Sinne begrenzt, dass keine Vorschrift dieses Vertrages so ausgelegt werden kann, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters höhere Zahlungsverpflichtungen begründet werden;
2. die Regelungen der Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht der umfassenden Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates entgegenstehen. (BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012)

Im Januar 2014 hat das Bundesverfassungsgericht dann den Problemkreis Anleihenkaufprogramm („Outright Monetary Transactions" – OMT) der Europäischen Zentralbank an den Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung weitergereicht (siehe dazu den Beitrag von Heinrich Pehle in diesem Heft).

Im März 2014 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren gegen die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, den Fiskalpakt sowie die nationalen Zustimmungs- und Begleitgesetze, das Zustimmungsgesetz zu Art. 136 Abs. 3 AEUV, das TARGET2-System und das sog. Sixpack als teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet abgewiesen.

Nach dem Urteil bleibt die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages trotz der eingegangenen Verpflichtungen hinreichend gewahrt. Es ist jedoch haushaltsrechtlich sicherzustellen, dass etwaige Kapitalabrufe nach dem ESM-Vertrag im Rahmen der vereinbarten Obergrenzen fristgerecht und vollständig erfüllt werden können und somit eine Aussetzung von Stimmrechten Deutschlands in den ESM-Gremien zuverlässig ausgeschlossen bleibt.

1. Durch die Haftungsbegrenzung nach Artikel 8 Absatz 5 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Verbindung mit Anhang II des Vertrages sowie durch die gemeinsame Auslegungserklärung der Vertragsparteien des ESM-Vertrages vom 27. September 2012 und die gleichlautende einseitige Erklärung der Bundesrepublik Deutschland ist hinreichend sichergestellt, dass durch den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus keine unbegrenzten Zahlungsverpflichtungen begründet werden.
2. Der Gesetzgeber ist mit Blick auf die Zustimmung zu Artikel 4 Absatz 8 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus verpflichtet, haushaltsrechtlich durchgehend sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen nach dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus fristgerecht und vollständig nachkommen kann.
3. Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus stehen in der Auslegung (http://www.rechtslupe.de/stichworte/auslegung) der Erklärungen vom 27.09.2012 einer hinreichenden parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch den Deutschen Bundestag (http://www.rechtslupe.de/stichworte/bundestag) und seiner umfassenden Unterrichtung nicht entgegen.
4. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages setzt voraus, dass der Legitimationszusammenhang zwischen dem Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem Parlament unter keinen Umständen unterbrochen wird. Da der Beitritt neuer Mitglieder zum Europäischen Stabilitätsmechanismus nach Artikel 44 in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe k des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus einen einstimmigen Gouverneursratsbeschluss erfordert, besteht die Möglichkeit sicherzustellen, dass die gegenwärtig gegebene und verfassungsrechtlich geforderte Vetoposition der Bundesrepublik Deutschland auch unter veränderten Umständen erhalten bleibt. (BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 18.3.2014)

VI. Kommentar

Die gründliche wie die flüchtige Lektüre der rechtsprofessoralen Schriftsätze und des Urteils des Bundesverfassungsgerichts macht den Laien und auch den juristisch verständigen Leser zunächst ratlos. In den Schriftsätzen wird auf insgesamt wohl mindestens 1000 Seiten mit allergrößter Kompetenz grundsätzlich und bis „ins letzte Detail" argumentiert und alles mit Verweisen auf Verträge und Gesetze abgesichert. Und dann erklärt das Gericht, dass die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet sind und begründet dies ebenfalls mit allergrößter Kompetenz grundsätzlich und bis „ins letzte Detail". Hätte das Gericht anders entscheiden und den als Rettungsschirm gedachten ESM und den Fiskalpakt verhindern sollen? Die Möglichkeit dazu und rechtliche Argumente hatte es. Aber es hätte mit einer solchen Entscheidung vermutlich weltweit Unverständnis oder gar Entsetzen „geerntet". Dies freilich kann kein Maßstab sein. Recht wird ja nicht mit Rücksicht auf evtl. Unverständnis oder Entsetzen so oder so gesprochen. Nur – woran könnte sich das Gericht denn verlässlich orientieren? An dem Sachverstand der Banker? Der frühere Chef der Deutschen Bank – Hilmar Kopper – hat die Welt mit Banker-Sachverstand so beschrieben: „Noch nie in der Geschichte der Menschheit war so viel Geld unterwegs wie heute, noch nie konnte damit so schnell gehandelt werden. Und noch nie nutzte dieses Geld den gesamten Planeten als Spielwiese, so wie es heute der Fall ist ... Das ist so und wird so bleiben und sich nicht zurückdrehen lassen. Wie kurz muss man denken, um für diese Entwicklung Banker verantwortlich zu machen! ... Wir haben es mit einem multikausalen Versagen zu tun. Das ging nicht erst mit der amerikanischen Notenbank Federal Reserve los, die nach den Anschlägen des 11. September 2001 das Geld dauerhaft billig gemacht hat. Es war das erklärte Ziel der amerikanischen Politik unter den Präsidenten Clinton und Bush junior, dass jeder Amerikaner im eigenen Haus leben sollte. Gerade auch viele Arme wurden angelockt, Leute, die sich diesen Traum gar nicht leisten konnten. Die Banken haben daraus ein Riesengeschäft gemacht, die Rating-Agenturen haben falsche Bewertungen geliefert, und viele Staaten – die USA wie in Europa – haben ihre Schulden schon vor Ausbruch der Finanzkrise nicht im Griff gehabt ... Die Welt wird vom Geld geprägt. Geld, Geiz, Gier – das sind die drei großen Konstanten." (Spiegel-Gespräch vom 23.12.2011) Oder hätte das Gericht sich am Sachverstand der Ökonomen orientieren sollen? Bei einem solchen Versuch wäre es in einem Wirrwarr ökonomischer Meinungen zu mathematisch modellierten Wirklichkeiten mit wenig Bezügen zu den Realitäten untergegangen. Ein Blick auf die Realitäten der Finanzkrise macht das Versagen deregulierter Finanzmärkte klar. Es zeigt, dass der neoliberale Kurs ein Irrweg ist: Finanzmärkte sind nicht – wie neoliberale Zeitgenossen glauben – stabil und deshalb auch nicht wirklich effizient.

Eine „richtige" Lösung für das Bundesverfassungsgericht kann nur sein: Das Gericht muss sich einerseits verantwortungsvoll den Realitäten – zu de-

nen die ausgehandelten Verträge und die Erwartungen der anderen Vertragspartner gehören – stellen und das Parlament als Ort der politischen Willensbildung und Mehrheitsfindung stärken. Das hat das höchste deutsche und wohl mächtigste Gericht der Welt getan. Es hat damit auch den Kritikern im Bundestag „das Feld überlassen".

Zu einem Punkt kann freilich eine kritische Frage gestellt werden: Akzeptiert das Bundesverfassungsgericht partiell einen „Ausstieg aus dem Rechtsstaat"? Nach dem ESM-Vertrag hat der ESM ja volle Immunität vor Gerichtsverfahren jeder Art. Eigentum und Vermögenswerte des ESM haben uneingeschränkten Schutz vor Durchsuchung, Beschlagnahme, Einziehung, Enteignung oder anderen Zugriffen durch Behörden und Gerichte. Die Bediensteten des ESM genießen persönliche Immunität. Darf die Rettung des Euro, von Mitgliedstaaten und Banken dazu führen, dass in der EU wirtschaftliches Handeln teilweise außerhalb des Rechts gestellt wird, weil Handlungen im Finanzsektor nicht durch Staatsanwaltschaften und Gerichte straf- und zivilrechtlich überprüft werden können? Eine solche Praxis kann als Ausstieg aus dem Rechtsstaat verstanden werden – und schlimmer noch: als partielle Finanzdiktatur (siehe dazu eine Presseerklärung des Deutschen Richterbundes: (http://www.drb.de/cms/index.php?id=783). Hier stellt sich die Frage, ob gegen die Geschäftspraktiken einer sog. Finanzindustrie quasi geheimdienstlich vorgegangen werden soll und muss.

* * *

Für die politische Bildung ist zu der schwierigen Problematik „Geld und Ökonomie" das (neue) Buch eines BWL-Professors zu empfehlen: Jürgen Freimann: Des Menschen Wolf. Wie die Herrschaft der Geldökonomie unser Leben zerstört und was wir dagegen tun können. 2014 (Metropolis-Verlag Weimar bei Marburg).

Zu empfehlen sind ferner einige Filme:

Banken Banker Bankster (Arte-France)
http://www.youtube.com/watch?v=6Z4AWKB1Rsw

True Greed: Goldman Sachs – Arte-Dokumentation
http://www.youtube.com/watch?v=_A1diNjAzIs

Ein US-Investmentbanker packt aus – Hinter den Kulissen von Goldman & Sachs
http://www.youtube.com/watch?v=x61rPqMKXy8

Im Kopf des Bankers: Wo jedes Maß verloren ging
http://www.youtube.com/watch?v=Q_bUbcz_lLg

Goldman Sachs – Sind die alle gekauft?
http://www.youtube.com/watch?v=N2OSJszdhpI

Das Bundesverfassungsgericht zum ESM

Der Vorlagebeschluss für den Gerichtshof der Europäischen Union: Wer hat das „allerletzte Wort" im europäischen Verfassungsgerichtsverbund?

Heinrich Pehle

1. Die Vorgeschichte

Am 12. September 2012 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vorläufig über mehrere Verfassungsbeschwerden und eine Organklage der Bundesfraktion der Linken, die sämtlich darauf gerichtet waren, den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem zur „Rettung" des Euro eingerichteten, dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu verhindern. Die Anträge waren verbunden mit dem Begehren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Dem Bundespräsidenten sollte untersagt werden, bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Ratifikationsgesetze zum ESM-Vertrag und zum sogenannten Fiskalvertrag, der die Mitgliedstaaten zur Einhaltung strenger Haushaltsregeln verpflichtet, zu unterzeichnen. Gleichzeitig rügte einer der Kläger, der Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, den sogenannten OMT-Beschluss der Europäischen Zentralbank (EZB). Dieser Beschluss erlaubt der EZB, in prinzipiell unbegrenztem Maß Anleihen finanzschwacher Eurostaaten aufzukaufen. Umgesetzt wurde er bis heute nicht. Das Argument des Klägers lautete, dass die EZB mit diesem Beschluss die ihr durch das europäische Vertragswerk eingeräumten Kompetenzen überschritten habe. Mit dem OMT-Beschluss könnten letztlich Haftungsrisiken zulasten des Bundeshaushalts in einem Umfang begründet werden, der das Budgetrecht des Deutschen Bundestages in unzulässiger Weise beeinträchtige.

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hatten keinen Erfolg. Das BVerfG unterzog den ESM-Vertrag einer „summarischen Prüfung". Sie ergab sinngemäß, dass Deutschland dem ESM-Vertrag beitreten durfte, sofern garantiert sei, dass die deutsche Haftungssumme für den permanenten Euro-Rettungsschirm von 190 Milliarden Euro nur nach vorheriger Zustimmung durch den Deut-

Professor Dr. Heinrich Pehle
Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

schen Bundestag erhöht werden darf. Dazu müsse die Bundesrepublik eine entsprechende Auslegung des ESM-Vertrages sicherstellen. Insoweit erlaubte der Beschluss vom September 2012 bereits weitgehende inhaltliche Rückschlüsse auf die Entscheidung in der Hauptsache vom 18. März 2014.

Anders verhielt es sich jedoch mit der Frage nach Konformität des OMT-Beschlusses mit den europäischen Verträgen. Das BVerfG hielt zwar fest, dass der Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die EZB jedenfalls dann untersagt sei, wenn er auf eine von den Kapitalmärkten unabhängige Finanzierung der Haushalte der Mitgliedstaaten abziele, also das Verbot „monetärer Haushaltsfinanzierung" umgehen würde. Die endgültige Entscheidung über die entsprechende Rüge vertagten die Richter jedoch auf das Verfahren in der Hauptsache.

Als der Zweite Senat des Verfassungsgerichts am 7. Februar 2014 seine endgültige Urteilsverkündung in Sachen ESM für den 18. März des Jahres ankündigte, wartete er bezüglich des OMT-Beschlusses mit einer gehörigen Überraschung auf: Der Senat hatte in einer 6:2-Entscheidung nämlich nicht nur beschlossen, diejenigen Verfahrensgegenstände, die sich auf den OMT-Beschluss der EZB bezogen, vom übrigen Verfahren abzutrennen, sondern das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in diesem Zusammenhang mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Nachdem sich das deutsche Verfassungsgericht damit erstmals dazu verstanden hat, den EuGH im Wege einer Vorabentscheidung zu konsultieren, stellt sich die seit Jahren viel diskutierte die Frage nach dem Verhältnis von BVerfG und EuGH in einem neuen Licht. Worum geht es dabei?

2. Das Bundesverfassungsgericht und der Gerichtshof der Europäischen Union im Verfassungsgerichtsverbund

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen BVerfG und EuGH lässt sich nicht mit einem „das eine hier (im nationalen Verfassungsrecht), der andere da (im europäischen Vertragsrecht)" beschreiben, denn wir haben es nicht mit zwei unabhängig nebeneinander stehenden Rechtskreisen zu tun. Im Gegenteil sind beide auf das Engste miteinander verwoben. Die „Europarechtsprechung" des deutschen Verfassungsgerichts muss sich seit nunmehr bereits 40 Jahren mit dieser Problematik auseinandersetzen. Einen ersten Höhepunkt erreichte diese Auseinandersetzung mit dem Urteil über den Vertrag von Maastricht im Jahr 1993. Seitdem betont das Karlsruher Gericht in ständiger Rechtsprechung, dass die Europäische Union nur im Rahmen der „begrenzten Einzelermächtigung" tätig werden dürfe. Aus dem Befund, dass die EU nur die Bereiche gestalten dürfe, die ihr durch die europäischen Verträge ausdrücklich übertragen worden seien, zog das BVerfG die Konsequenz, dass es zur „Ultra-vires-Kontrolle" berufen sei. Diese Kontrolle soll greifen im Fall „ausbrechender Rechtsakte", also von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Unionsorgane. Im Lissabon-Urteil hieß es dazu: „Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips […] in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten."

Ausbrechende Rechtsakte der EU würden dem Lissabon-Urteil zu Folge für Deutschland in letzter Konsequenz den Verlust weiterer Souveränitätsrechte be-

deuten. Dadurch könnte die durch Art. 79 III Grundgesetz garantierte „Verfassungsidentität" bedroht sein. Deshalb sei Ultra-vires-Akten die innerstaatliche Geltung zu versagen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung samt seiner Konsequenzen müsse zudem nicht nur beim Vertragsabschluss, sondern auch bei der Auslegung der europäischen Verträge gewahrt werden. Das BVerfG spricht in diesem Zusammenhang seit dem Maastricht-Urteil davon, dass es mit dem EuGH in einem „Kooperationsverhältnis" stehe. Sein Präsident Andreas Voßkuhle beschreibt dies häufig und gern mit dem Begriff eines „Verfassungsgerichtsverbundes", der weder Über- noch Unterordnung kenne (vgl. exemplarisch Voßkuhle 2009). Gleichwohl geriet auch der EuGH auf Grund der Logik der Ultra-vires-Kontrolle prinzipiell in den Kontrollfokus der Karlsruher Richter. Bislang ist dies allerdings noch ohne fassbare Konsequenzen geblieben.

Spätestens jedoch, wenn das BVerfG einen ausbrechenden Rechtsakt eines europäischen Organs tatsächlich monieren würde, wäre es ernsthaft mit dem Problem konfrontiert, dass über die Auslegung der europäischen Verträge und „über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union" nach Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eben der EuGH entscheidet. Dass aus dieser Konstellation Kompetenzkonflikte resultieren können, liegt auf der Hand. Derartigen Konflikten versucht Art. 267 AEUV vorzubeugen. Er bestimmt, dass ein nationales Gericht, dem eine Frage nach der Auslegung europäischen Rechts gestellt wird, diese Frage dem EuGH zur Entscheidung vorlegen kann. Wenn die Entscheidung eines nationalen Gerichts mit Mitteln des nationalen Rechts nicht mehr angefochten werden kann, wandelt sich diese Kann- zu einer Muss-Bestimmung. Diese Regelung wird als die Pflicht der letztinstanzlichen Gerichte zur Einholung einer Vorabentscheidung bezeichnet. Auch das Bundesverfassungsgericht ist ihr unterworfen, hatte im Unterschied zu vielen anderen nationalen Verfassungsgerichten bislang den EuGH jedoch noch niemals mit einer Vorabentscheidung befasst.

Zwar hatte das BVerfG im Lissabon-Urteil eine „europarechtsfreundliche Anwendung" der Ultra-vires-Kontrolle in Aussicht gestellt – von einer Vorabentscheidung war aber auch dort mit keinem Wort die Rede. Dies rief vehemente Kritik hervor. Vielleicht auch deshalb vollzogen die deutschen Verfassungsrichter nur ein Jahr später, im Juli 2010, in ihrer Entscheidung in der Sache „Mangold/Honeywell" eine deutliche Wende. In diesem Beschluss betonte das Gericht, dass „der Anwendungsvorrang des Unionsrechts anzuerkennen und zu gewährleisten [ist], dass die dem Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich vorbehaltenen Kontrollbefugnisse nur zurückhaltend und europarechtsfreundlich ausgeübt werden." Dieser bereits im Lissabon-Urteil formulierte Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit wurde nun in einer Weise ausbuchstabiert, wie es kaum jemand erwartet hatte. Wörtlich führte das BVerfG aus, dass es „die Entscheidungen des Gerichtshofs grundsätzlich als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten hat." Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts der Europäischen Organe und Einrichtungen sei deshalb dem Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Rechtsakte zu geben. Solange der Gerichtshof keine Gelegenheit gehabt habe, über die unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden, dürfe das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen.

Grundsätzlich hielten die Richter jedoch auch in dieser Entscheidung am Ultra-vires- und am Verfassungsidentitätsvorbehalt fest. Dadurch machten sie

deutlich, dass sie trotz der angekündigten Respektierung ihrer Pflicht zur Einholung von Vorabentscheidungen nach wie vor nicht gewillt waren, sich aus dem europarechtlichen Spiel ausschalten zu lassen. Hat sich daran durch das Ersuchen um eine Vorabentscheidung in Sachen „OMT-Beschluss" der Europäischen Zentralbank etwas geändert? Hat das BVerfG sich etwa selbst entmachtet, indem es die Entscheidung über die Frage der Rechtmäßigkeit des OMT-Beschlusses dem EuGH überantwortete?

3. Der Beschluss vom 14. Januar 2014[1]

3.1 Die Zulässigkeit der Klagen

Voraussetzung dafür, dass das BVerfG überhaupt um eine Vorabentscheidung des EuGH ersuchen konnte, war, dass die vermutete Ultra-vires-Handlung der Europäischen Zentralbank vom Antragsteller überhaupt zum Gegenstand eines Verfahrens vor dem nationalen Verfassungsgericht gemacht werden konnte. Die Karlsruher Richter berufen sich zur Begründung dafür auf die im Maastricht-Urteil begründete, ständige Rechtsprechung des Gerichts. Sie läuft darauf hinaus, dass das durch Art. 38 Grundgesetz begründete Wahlrecht des Einzelnen auch einen materiellen Gehalt habe. Art. 38 schließe aus, dass der europäische Integrationsprozess zu einer „Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages" führe, die einer Entleerung seiner demokratischen Legitimation gleichkomme (Rn. 17). Deshalb gewähre er subjektiven Rechtsschutz, der von jedem Wahlberechtigten in Anspruch genommen werden könne. Wichtig ist dabei, dass Art. 38 hier auf den Anwendungsbereich von Art. 23 Grundgesetz, also auf die Übertragung von Hoheitsrechten, bezogen wird.

Schon das Maastricht-Urteil war dafür kritisiert worden, dass in seiner Folge jedwede Umschichtung von Kompetenzen zu Lasten des Bundestages grundsätzlich von jedem Bürger angreifbar wurde, womit das Recht zur Verfassungsbeschwerde faktisch zu einer Popularklage mutierte. Der hier diskutierte Beschluss geht nun sogar noch einen – tatsächlich „spektakulären" – Schritt weiter, ohne dies jedoch explizit einzugestehen (hierzu und zum Folgenden Rathke 2014). Nimmt man nämlich die bisherige Rechtsprechung des Karlsruher Gerichts beim Wort, ist der OMT-Beschluss der EZB „kein verfassungsrechtlich angreifbarer Rechtsakt der deutschen öffentlichen Gewalt", denn „[w]ie immer man die Kompetenzgemäßheit des EZB-Handelns bewerten mag: Eine erneute Hoheitsrechtsübertragung ist damit sicherlich nicht verbunden – womit an sich auch eine klassische Klagebefugnis ausgeschlossen wäre" (ebenda). Angesichts dieser zumindest fragwürdigen Begründung der Antragsbefugnis der Kläger ist es – zurückhaltend formuliert – durchaus erstaunlich, wie weit die Rechte des Bürgers nach Ansicht des Senats bezüglich des europäischen Integrationsprozesses reichen. Bundestag und Bundesregierung seien nämlich verpflichtet, über die Wahrung der deutschen Verfassungsidentität zu wachen „ […] und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe der Europäischen Union nicht nur Mitwirkungs- und Umsetzungshandlungen zu unterlassen, sondern aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken" (Rn. 53). „Der Bürger", so schlussfolgert die Senatsmehrheit, „kann deshalb verlangen, dass Bundestag und Bundesregierung sich aktiv mit der Frage auseinandersetzen, wie die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeiführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen" (Rn. 54). Die abweichenden Meinungen, welche die Richterin Lübbe-Wolff und der Richter Gerhardt dem Urteil beigefügt haben, weisen auf die Fragwürdigkeit dieser Konstruktion hin, die, in den Worten von

Lübbe-Wolff, „die Grenzen des ohne Verstoß gegen Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzip durch ein Gericht Entscheidbaren" sprengen würden (Rn. 3 des Sondervotums).

3.2 Die Vorlage beim EuGH

Folgt man der Kritik der beiden unterlegenen Richter, hätte es auf der Grundlage der aktuell vorliegenden Klagen zur Einholung einer Vorabentscheidung beim EuGH also gar nicht kommen dürfen. Dieser Befund schafft den Vorlagebeschluss als solchen jedoch nicht aus der Welt. Betrachtet man ihn einmal isoliert von der Frage nach der Zulässigkeit der ihm zugrundeliegenden Klagen, wie dies im Folgenden geschehen wird, so wird man der Senatsmehrheit aber eine gewisse Konsequenz nicht absprechen können. Zumindest auf den ersten Blick scheint es, als folge sie mit ihrem Beschluss ohne Wenn und Aber der in der Mangold/Honeywell-Entscheidung vorgezeichneten Linie, die hier einleitend bereits skizziert wurde.

Gegenstand der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorlagefragen ist im Kern, ob der OMT-Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 mit dem Primärrecht der Europäischen Union, namentlich mit dem in Art. 119 und Art. 127 AEUV fixierten Mandat der EZB, vereinbar ist und/oder ob er gegen das in Art. 123 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fixierte Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung verstößt. Die Richter belassen es allerdings nicht bei ihren bloßen Fragen, sondern machen nachdrücklich deutlich, dass sie die europarechtlichen Bestimmungen tatsächlich verletzt sehen. Dabei berufen sie sich zunächst auf die Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik, denn die EU sei nur für erstere zuständig, während letztere den Mitgliedstaaten zustehe. Daraus folgern sie: „Nach diesen Grundsätzen dürfte der OMT-Beschluss – legt man seinen Wortlaut zugrunde – nicht vom Mandat der Europäischen Zentralbank gedeckt sein. Er stellt sich auf der Grundlage einer Gesamtschau der nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblichen Abgrenzungskriterien nicht mehr als währungspolitische, sondern als überwiegend wirtschaftspolitische Maßnahme dar […]. Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Zweifel an seiner Gültigkeit" (Rn. 69). Nicht nur sei der OMT-Beschluss nicht vom Mandat der EZB gedeckt. Zudem verstieße er wohl auch gegen das in Art. 123 AEUV verankerte Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung (Rn. 84ff.).

Damit haben die Karlsruher Richter ihre Fragen an den EuGH im Grunde bereits selbst beantwortet: In ihrer Interpretation der Rechtslage geht der „Ankauf von Staatsanleihen auf der Grundlage des OMT-Beschlusses […] über die dem System der Europäischen Zentralbanken gestattete Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union […] hinaus" (Rn. 80). Diese eindeutige Überziehung ihres Mandats durch die EZB stelle eine Ultra-vires-Handlung dar. Allerdings sieht das BVerfG einen möglichen Ausweg aus dem Dilemma. Er bestünde nach Auffassung der Senatsmehrheit in einer unionsrechtskonformen Auslegung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union durch den EuGH. Das BVerfG setzt seinen Luxemburger Kollegen dabei enge Grenzen für ihre Deutung des OMT-Beschlusses: „Der OMT-Beschluss wäre aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts möglicherweise dann nicht zu beanstanden, wenn er […] so ausgelegt oder in seiner Gültigkeit beschränkt würde, dass er […] einen die Wirtschaftspolitik in der Union nur unterstützenden Charakter hat", was voraussetze, „dass ein Schuldenschnitt ausgeschlossen werden muss, Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten nicht in unbegrenzter Höhe aufgekauft werden und Eingriffe in die Preisbildung am Markt so weit wie möglich vermieden werden." (Rn. 100).

4. Kampfansage oder Unterwerfungsgeste?

Ob der EuGH sich der vom deutschen Verfassungsgericht favorisierten Interpretation des Unionsrechts anschließen wird, steht dahin. Darüber schon jetzt zu spekulieren, erscheint müßig. Für die hier geforderte (Neu-)Bestimmung des Verhältnisses von BVerfG und EuGH ist dies auch nicht erforderlich. Wichtig ist vielmehr, das Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts zu würdigen, wie es zum Ende des Karlsruher Vorlagebeschlusses formuliert wird. Und diese Formulierung lässt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Dort heißt es nämlich, dass das BVerfG auf der Basis der Beantwortung seiner an den EuGH gerichteten Vorlagefragen endgültig zu entscheiden haben werde, ob der Deutsche Bundestag angesichts des OMT-Beschlusses und seines eventuellen Vollzugs tatsächlich noch „Herr seiner Beschlüsse" sei (Rn. 102). Und weiter führen die den Beschluss tragenden Richter aus: „Gegebenenfalls hätte der Senat dies auf der Grundlage der Auslegung des OMT-Beschlusses durch den Gerichtshof ohne erneute Vorlage zu prüfen und die Unanwendbarkeit entsprechender Umsetzungsmaßnahmen für den Geltungsbereich des Grundgesetzes festzustellen, weil die Identitätskontrolle keine Prüfung am Maßstab des Unionsrechts, sondern ausschließlich am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts darstellt" (Rn. 103).

Wenn das Bundesverfassungsgericht sein Verfahren, wie angekündigt (Rn. 104), nach Abschluss des Vorabentscheidungsverfahrens „von Amts wegen fortsetzen" wird, wird sich zeigen, wie es um die Zukunft des europäischen Verfassungsgerichtsverbundes bestellt ist. Dadurch, dass die Karlsruher Richter eine erneute Prüfung des Sachverhalts im Lichte der ausstehenden Entscheidung des EuGH in Aussicht stellen, wird ihr Anspruch klar. Der Verfassungsrechtler Franz C. Mayer fasst dies wie folgt zusammen: „Das Verfassungsgericht bleibt […] auf dem Standpunkt, dass es selber dann noch mal schaut, ob der EuGH für das Verfassungsgericht das Europarecht auch hinreichend überzeugend ausgelegt hat." Damit, so Mayer weiter, verstehe sich das Bundesverfassungsgericht tatsächlich als „allerletzter Interpret des Europarechts".[2] Auch die Verfassungsrichterin Gertrude Lübbe-Wolff sieht das nicht anders. Nachdem der Senat es für richtig gehalten habe, nicht nur Fragen, sondern auch „Vorschläge zu deren Beantwortung" an den EuGH zu richten, halte er sich folgerichtig auch für „zuständig und verpflichtet, später eine Sachentscheidung zu treffen". Wegen des „vom Bundesverfassungsgericht unter bestimmten Voraussetzungen auch im Verhältnis zum Gerichtshof beanspruchten letzten Worts" wären dabei „die Antworten, die der Gerichtshof auf die gestellten Fragen gäbe, nur potentiell entscheidungserheblich" (Rn. 11 des Sondervotums).

Am Zug ist also nun der Gerichtshof der Europäischen Union. Nur wenn er sich mit seiner Rolle als „eine Art Zwischeninstanz" (Franz C. Mayer), die ihm die Karlsruher Richter offenbar zugedacht haben, abfindet und sich ihren „Vorschlägen" zur vertragskonformen Interpretation der einschlägigen Vorschriften des AEUV wenigstens so weit beugt, dass sich das BVerfG seine Vertragsauslegung ohne Ansehensverlust zu eigen machen kann, bleibt das Verhältnis beider Gerichte zumindest in der Schwebe. Sollte das Gericht in Luxemburg allerdings den OMT-Beschluss vorbehaltlos – also ohne die von Karlsruhe für unabdingbar gehaltenen Einschränkungen – akzeptieren, müsste es wohl zum Schwur kommen: Bliebe das BVerfG konsequent, müsste es in diesem Fall auch das Urteil des EuGH als Ultra-vires-Handlung einstufen; die Rede vom Verfassungsgerichtsverbund wäre damit jedes denkbaren Inhalts entleert.

Lediglich die Hoffnung auf kluge Zurückhaltung der Luxemburger Richter und darauf, dass der Mut der Karlsruher

Richter wohl „spätestens dann aus Rechtsgründen schwinden muss, wenn es zur Sache geht“ (Rn. 11 des Sondervotums der Richterin Lübbe-Wolff), geben also Anlass, einen „Krieg der Richter“ als unwahrscheinlich einzustufen. Für die Annahme jedoch, dass der Karlsruher Vorschlagebeschluss als konsequente Anknüpfung an die Mangold/Honeywell-Entscheidung aus dem Jahr 2010 zu deuten sei, gibt es keinen Anlass. Der Vorlagebeschluss ist alles andere als eine Unterwerfungsgeste. Er gemahnt vielmehr an das Urteil des Ersten Senats vom April 2013. Damals meinten die Richter anlässlich ihrer Prüfung der Verfassungskonformität der nationalen Anti-Terror-Datei darlegen zu müssen, dass einer vorangegangenen Entscheidung des EuGH in Sachen Grundrechtsschutz keine Lesart unterlegt werden dürfe, „nach der diese offensichtlich als Ultra-vires-Akt zu beurteilen wäre“ (1 BvR 1215/07, Rn. 91). Dieser Hinweis ist von einem kundigen Journalisten seinerzeit als „Kampfansage an den Europäischen Gerichtshof“ verstanden worden (Janisch 2013), weil das BVerfG wenig verklausuliert den Anspruch erhoben habe, sich im Zweifelsfall über die Luxemburger Rechtsprechung hinwegzusetzen. Seinerzeit hatten die Luxemburger Richter weder Anlass noch Möglichkeit zur Reaktion auf diesen Affront. Dies verhält sich nun anders, denn der EuGH muss sich kraft Amtes im Vorabentscheidungsverfahren positionieren. Entkleidet man die erstmalige Einleitung desselben durch das Bundesverfassungsgericht ihrer nicht zu leugnenden historischen Dimension, gilt deshalb, dass die Karlsruher Richter ihre Kollegen in Luxemburg letztlich doch mit einer anmaßenden Herausforderung im Streit um das „allerletzte Wort“ konfrontiert haben. Zur Klärung dessen, was unter dem so häufig und pathetisch beschworenen europäischen Verfassungsgerichtsverbund sinnvoller Weise verstanden werden könnte, hat ihr Beschluss jedenfalls denkbar wenig beigetragen.

Anmerkungen

1 Der Beschluss 2 BvR 2728/13- u.a. wird hier unter der Angabe der Randnummern (Rn.) zitiert nach: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813.html.

2 Das Zitat ist einem Interview entnommen, das Franz C. Mayer mit einer Vertreterin der Bertelsmann Stiftung führte: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs. xsl/nachrichten_119997.htm.

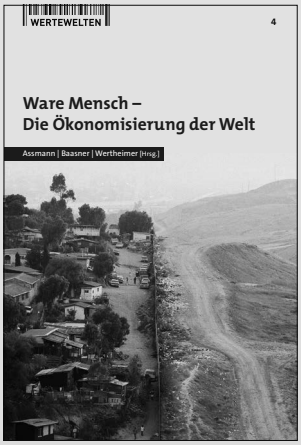
Literatur

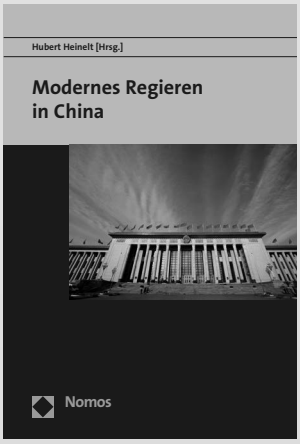
Janisch, Wolfgang: Ermittlungen im Graubereich, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. April 2013, S. 2.

Rathke, Hannes (2014): Goldene Brücken nach Luxemburg: Die Neuvermessung des Rechtsschutzes im nationalen Europaverfassungsrecht unter https://www.jurwiss. de 12-2014# more-7416.

Voßkuhle, Andreas (2009): Der europäische Verfassungsgerichtsverbund (= TranState Working Papers No. 106), Bremen: Universität Bremen Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“.

Globale Fragen





Ware Mensch – Die Ökonomisierung der Welt

Herausgegeben von Heinz-Dieter Assmann, Frank Baasner und Jürgen Wertheimer

2014, 241 S., brosch., 30,– €
ISBN 978-3-8487-0383-8

(Wertewelten, Bd. 4)

www.nomos-shop.de/20735

Die Frage nach dem „Wert" des Menschen hat sich im Laufe des vergangenen Jahrhunderts von der anthropologischen oder ethischen auf die ökonomische Ebene verlagert. Überlegungen nach Rentabilität, Preis-Leistungs-Verhältnis und Kosten-Nutzen-Faktor bestimmen weltweit das Denken. Der Band sucht nach Alternativen, ohne dabei die Wucht der Ökonomisierung der Welt zu negieren.

Modernes Regieren in China

Herausgegeben von Hubert Heinelt

2014, 184 S., brosch., 34,– €
ISBN 978-3-8487-0336-4

www.nomos-shop.de/20701

In Anbetracht der wirtschaftlichen Dynamik Chinas, die offensichtlich trotz eines allgegenwärtigen, von der Kommunistischen Partei kontrollierten Staates möglich ist, geht das Buch den folgenden Fragen nach: Wie erfolgt in der Volksrepublik China Interessenvermittlung? Gibt es funktional äquivalente Formen zu den im Westen bekannten Formen demokratisch gefasster Interessenvermittlung?

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Nomos

Auf dem Weg zu einer modernen Infrastrukturpolitik? Die PKW-Maut für Ausländer

Thorsten Winkelmann

1. PKW-Maut als Wahlkampfthema

Kaum ein Thema im ansonsten themenarmen Bundestagswahlkampf polarisierte so wie das Vorhaben der CSU, eine PKW-Maut für Ausländer auf deutschen Autobahnen einzuführen. Im Regierungsprogramm der Christlich-Sozialen Union – dem sogenannten „Bayernplan 2013-2018" aus dem Frühsommer 2013 – hieß es hierzu: „Wir wollen mehr Fairness und Gerechtigkeit bei der Straßenfinanzierung. Fast alle unsere Nachbarländer in Europa erheben eine PKW-Maut. Umgekehrt müssen ausländische Autofahrer für die Benutzung unserer Autobahnen nichts bezahlen. Diesen unfairen Zustand wollen wir ändern. Wir wollen eine PKW-Maut einführen für Reisende aus dem Ausland auf deutschen Autobahnen […]" (CSU 2013: 9). Bereits vor der Bundestagswahl erklärte der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer, er werde keinen Koalitionsvertrag ohne eine Maut-Regelung unterschreiben. So hielt dann auch dieses Anliegen Einzug in den Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 zwischen CDU, CSU und SPD. Demnach will die Schwarz-rote Bundesregierung durch zusätzliche Mittel den Standortvorteil Infrastruktur stärken. Entsprechende Investitionen sollen eine „Ausweitung der LKW-Maut sowie eine europarechtskonforme PKW-Maut [ermöglichen], mit der wir Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW an der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben für das Autobahnnetz beteiligen wollen, ohne im Inland zugelassene Fahrzeuge höher als heute zu belasten" (Bundesregierung 2013: 9). Schon in diesem Jahr plant die Bundesregierung, den hierfür erforderlichen gesetzlichen Rahmen zu verabschieden (ebd.: 40), um dann von 2015 an die Nutzung deutscher Autobahnen

Dr. Thorsten Winkelmann
wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaften an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

für alle Autofahrer kostenpflichtig zu machen. Vorgesehen ist eine Vignette, die etwa 100 Euro im Jahr kosten soll. Daneben soll es ähnlich wie in Österreich „Pickerl" für einige Tage und Wochen geben. Deutsche Fahrzeughalter, so Verkehrsminister Alexander Dobrindt, bekommen das Geld auf die Kfz-Steuer angerechnet, so dass am Ende nur ausländische Autofahrer zahlen. Inwieweit die Einführung einer vom jeweiligen Streckennutzer zu entrichtende Maut ein Schritt hin zu einer umfassenden Reform des Verkehrssteuersystems darstellt, welche Vor- und Nachteile mit dem angedachten Maut-Verfahren einhergehen, und welche weiteren Maßnahmen für eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturpolitik erforderlich wären, analysiert der vorliegende Beitrag.

2. Probleme von Verkehrsinfrastrukturen

Hochwertige wie gut ausgebaute Verkehrsinfrastrukturen schaffen eine wesentliche Voraussetzung für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes und bilden damit die Grundlage für Wohlstand und sozialen Frieden. Projekte im Straßenbau weisen in der Regel erhebliche Unsicherheiten auf, da sie einen langfristigen Planungshorizont und – insbesondere bei Brücken- und Tunnelbauwerken – oftmals kaum standardisierbare Einzelfalllösungen erfordern. Üblicherweise ‚zementieren' Verkehrsinfrastrukturen bestimmte Planungsüberlegungen für mehrere Jahrzehnte, weshalb vor ihrer Errichtung umfangreiche Bedarfs- und Nutzungsanalysen durchgeführt werden müssen. Die Unsicherheiten dieser Prognosen verhindern genaue Vorhersagen bezüglich der Auslastung oder des tatsächlichen Bedarfs. Folgerichtig implizieren Infrastrukturvorhaben immer auch irreversible Entscheidungen, die kommende Generationen in finanzieller wie in materiell-gegenständlicher Hinsicht binden. Üblicherweise findet eine (nahezu vollständige) Finanzierung durch den Staat statt, weil die Erstellung entsprechender Einrichtungen über privatwirtschaftlich organisierte Märkte zu suboptimalen Ergebnissen führen würde. Auch wegen der beachtlichen Anfangsinvestitionen kann eine kostendeckende Infrastruktur in der Fläche zu privatwirtschaftlichen Konditionen kaum bereitgestellt werden. Deswegen übernimmt die öffentliche Hand üblicherweise die Bereitstellung entsprechender Einrichtungen. Damit einher geht eine Finanzierungslücke, die seit Jahren angesichts des zunehmenden Verkehrsaufkommens größer wird. Deutschlands Straßennetz ist marode, unterfinanziert und die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen werden zeitlich nach hinten verschoben. Auch im internationalen Vergleich fällt Deutschland zurück, denn während man hierzulande im Jahr 2011 lediglich 0,45 Prozent des BIP in das Straßennetz investierte, brachten Luxemburg (0,51 Prozent), Spanien (0,56 Prozent), Frankreich (0,59 Prozent), Norwegen (0,78 Prozent) oder die Schweiz (0,81 Prozent) deutlich höhere anteilige Beträge auf. Pro Kopf investiert Deutschland 142 Euro je Einwohner in das Straßennetz, während anderswo in Europa mehr für die Verkehrsinfrastruktur ausgegeben wird.

Konkret fehlen allein dem Bund jährlich insgesamt rund 8 Milliarden Euro für Erhalt, Betrieb und Sanierung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur. So ist auf 19 Prozent der Autobahnen und auf 41 Prozent der Bundesstraßen der sogenannte Warnwert erreicht oder überschritten, mit dem die dringende Notwendigkeit von Reparaturen angezeigt wird (Deutscher Bundestag 2013: 205ff.). Nahezu jede zweite Brücke an Bundesfernstraßen weist einen erheblichen Sanierungsstau auf, wodurch allein in diesem Bereich ein Investitionsbedarf von jährlich 2 Milliarden Euro entsteht (Deutscher Bundestag 2011). Hinzu kommen noch die nötigen Ersatzinvestitionen im kommunalen Straßennetz, die auf jährlich rund 8 Milliarden Euro taxiert werden.

Abbildung 1: Investitionen in Straßen pro Einwohner im Jahr 2011 (Zahlen aus: ProMobilität 2013: 9)

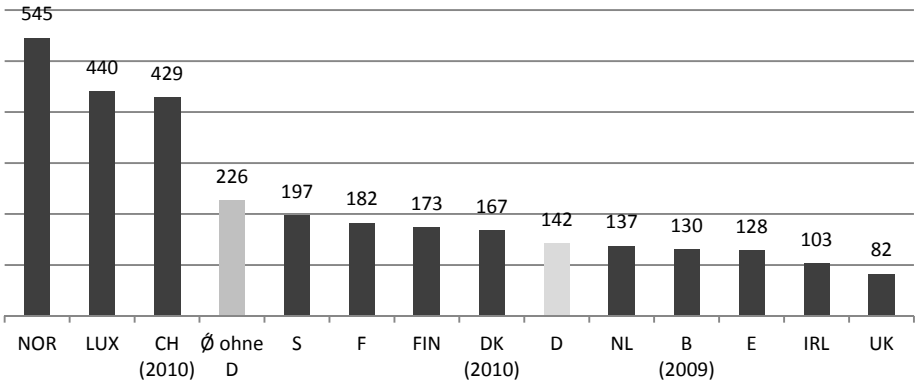
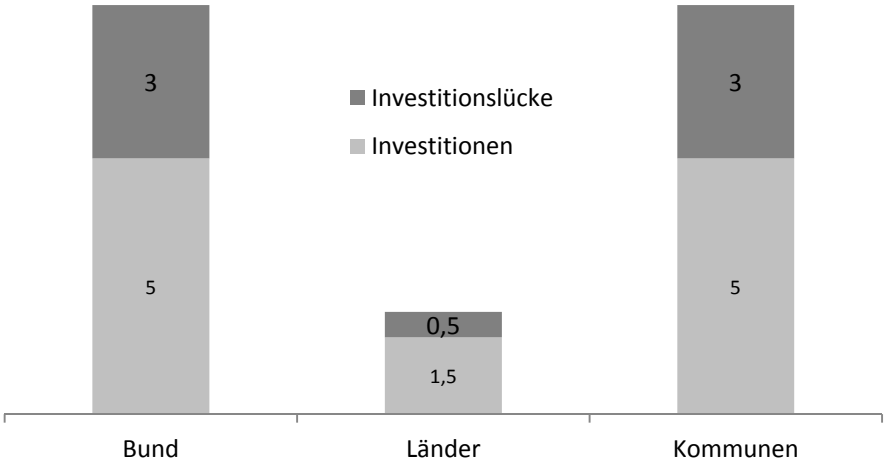


Abbildung 2: Investitionslücken im deutschen Straßennetz (in Mrd. Euro) (ProMobilität 2011)



Um diese Finanzierungslücke zu reduzieren, werden seit längerem unterschiedliche Verfahren zur zusätzlichen Einnahmengenerierung diskutiert, die vom Straßencent über die private Finanzierung von Autobahnen bis hin zu Mautlösungen reichen. Dabei stehen im Wesentlichen drei verschiedene Maut-Modelle in der Diskussion:

– Eine zeitbezogene Maut – die Vignette – stellt eine pauschale Gebühr für die unbegrenzte Nutzung innerhalb einer bestimmten Geltungsdauer dar.
– Eine fahrleistungsbezogene Maut belegt jeden auf dem mautpflichtigen Straßennetz zurückgelegten Kilometer mit einer Gebühr.
– Eine flächenbezogene Maut – die City-Maut – erhebt Gebühren für den Zugang in oder die Durchfahrt durch Innenstädte.

3. Unterschiedliche Mautmodelle

Die zeitbezogene Maut belegt Fahrzeuge pro Zeiteinheit mit einer einmaligen Gebühr, deren Höhe sich in der Regel an den durchschnittlichen Kosten eines bestimmten Straßennetzes orientiert. Mit dem Erwerb einer Vignette ist die unbegrenzte Fahrt auf diesem Straßennetz innerhalb der Geltungsdauer erlaubt. Dadurch finanzieren nicht mehr ausschließlich öffentliche Haushaltsmittel das Straßennetz, sondern weitaus stärker die Gruppe der Nutzer. Eine Vignettenlösung mag zur anteiligen Finanzierung des Wegenetzes beitragen, ohne jedoch Verkehrsströme oder den Umfang an Umweltbelastungen beeinflussen zu können. Eine derartige pauschalisierte Gebühr verhindert eine verursachergerechte Kostenanlastung innerhalb der Gruppe der Autofahrer. Menschen, die das Straßennetz nur gelegentlich nutzen, werden überdurchschnittlich stark zur Finanzierung des Straßennetzes herangezogen, während Vielfahrer einen Vorteil hätten, sinken doch die Durchschnittskosten je Fahrzeugkilometer mit zunehmender Fahrleistung. Wie Erfahrungen in Österreich in diesem Zusammenhang zeigen, ruft die Vignette außerdem negative Ausweichreaktionen auf das nachgeordnete Straßennetz hervor.

Eine fahrleistungsbezogene Maut eignet sich grundsätzlich dazu, die Kosten des Straßennetzes (Wegekosten) und externe Effekte wie die Unfall-, Umwelt- und Gesundheitskosten verursachergerecht anzulasten. Würden die auf PKW entfallenden Kosten des deutschen Bundesautobahn- oder Bundesfernstraßennetzes mit einer fahrleistungsbezogenen Maut den Verursachern vollständig angelastet, ergäben sich nach Berechnungen des Bundesamtes für Umwelt und Naturschutz für die verschiedenen Fahrzeugkategorien die in Tabelle 1 genannten Mautsätze (vgl. Umweltbundesamt 2010: 7).

Tabelle 1: Durchschnittliche Wegekosten für die Bundesfernstraßen in Deutschland in Euro je Fahrzeugkilometer (Euro/km)

Fahrzeugkategorie	Bundesautobahnen	Bundesstraßen	Bundesfernstraßen
PKW	0,03	0,04	0,03
LKW unter zwölf Tonnen zulässigem Gesamtgewicht	0,06	0,09	0,07
LKW über zwölf Tonnen zulässigem Gesamtgewicht	0,17	0,27	0,19

Für die Nutzung von Bundesfernstraßen müssten demnach inländische wie ausländische PKW-Fahrer gleichermaßen durchschnittlich drei Cent pro Kilometer bezahlen, zuzüglich der Kosten für die Einführung, Erhebung und Überwachung der Maut. Hinzu kommen die aus Umwelt-, Stau- und Gesundheitsbelastungen resultierenden sogenannten externen Kosten, wodurch sich die Maut um weitere drei Cent pro Kilometer erhöhen würde. Insgesamt addieren sich damit die Aufwendungen für PKW-Fahrer auf durchschnittlich neun Cent pro Kilometer. Technisch umsetzbar wäre ein solches verursachergerechtes Mautmodell durch das bereits bestehende satellitengestützte System von „Toll Collect". Dieses Verfahren wurde hierzulande für schwere Nutzfahrzeuge (zulässiges Gesamtgewicht von über 12 Tonnen) auf Autobahnen zum 1. Januar 2005 eingeführt und sieht pro Kilometer je nach Anzahl der Achsen und der

Schadstoffklasse einen Betrag zwischen neun und 14 Cent vor. Die dabei erzielten Einnahmen von rund 4,6 Milliarden Euro pro Jahr fließen nach Abzug der Systemkosten und den sogenannten „Harmonisierungsmaßnahmen" ausschließlich in die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Aufgeschlüsselt bedeutet dies: 51 Prozent gehen an die Straße, 38 Prozent an die Schiene und 11 Prozent an die Binnenwasserstraße. Neben der Finanzierung ermöglicht die fahrleistungsbezogene Maut auch die Steuerung des Verkehrsaufkommens. Berechnungen zufolge verringert eine Gebühr von € 0,15/km die Fahrzeugkilometer im Transportgewerbe um 15 Prozent (vgl. Transport & Environment 2010: 2). Weniger Fahrzeugkilometer reduzieren den Kraftstoffverbrauch und Treibhausgasemissionen. Dadurch werden Anreize geschaffen, den Auslastungsgrad der Fahrzeuge (Zahl der Insassen) zu erhöhen oder Fahrten auf öffentliche Verkehrsmittel zu verlagern. Wie Erfahrungen mit der LKW-Maut erkennen lassen, kommt es jedoch zu Ausweichreaktionen im nachgeordneten Straßennetz, auf dem keine Maut verlangt wird. Problematisch an einer fahrleistungsbezogenen PKW-Maut sind ebenfalls die Kosten für die Errichtung eines solchen Systems sowie die laufenden Aufwendungen für Erhebung, Erfassung und Kontrolle. Zudem müsste jedes Fahrzeug mit einer sogenannten On-Board-Unit ausgestattet werden, welche die Fahrzeugerfassung sowie die Kalkulation der Gebühr übernimmt. Die flächendeckende Registrierung, wann und wo jemand fährt, führt darüber hinaus zu datenschutzrechtliche Fragen.

Eine City-Maut soll hingegen den motorisierten Individualverkehr in Innenstädten und die damit verbundene Schadstoffbelastung einschränken (vgl. Umwelt Bundesamt 2010: 5). Sie belegt das Ein- oder Durchfahren mit einer wegstreckenunabhängigen Gebühr. Großstädte wie London, Singapur, Göteborg haben City-Maut-Systeme etabliert und diese in ein umfassendes Bündel stadtplanerischer, verkehrspolitischer und umweltpolitischer Maßnahmen integriert. Vor allem für die Städte stellt dies eine Möglichkeit der Einnahmeerzielung dar. Darüber hinaus zeigen Erfahrungen, dass die Einführung einer City-Maut das Verkehrsaufkommen in den Hauptverkehrszeiten reduziert und den Verkehrsfluss spürbar beschleunigt. Eine City-Maut ist gleichwohl nur geeignet für Städte mit zentralen Stadtkernen, zu denen nur wenige Einfallstraßen führen. Andernfalls steigen die Kosten der Mauterhebung. Derartige Belastungen begünstigen den Trend zur Suburbanisierung, da beim Einkaufs- und Freizeitverhalten vermehrt mautfreie Standorte auf der „grünen Wiese" bevorzugt werden.

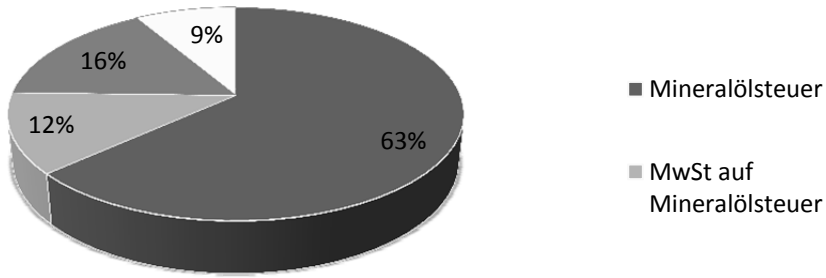
4. Vor- und Nachteile einer PKW-Maut

Mit der Einführung eines flächendeckenden Mautsystems gehen eine Reihe von Vor- und Nachteilen einher. Im Gegensatz zur Kfz-Steuer, deren Höhe sich nach dem Hubraum und den PKW-spezifischen Schadstoffemissionen richtet, würde eine entfernungsabhängige PKW-Maut die Kosten der Straßenabnutzung direkt dem Verursacher aufbürden. Bislang finanziert das allgemeine Steueraufkommen die Verkehrsinfrastruktur, wodurch eine verursacherunabhängige Verteilung auf die gesamte Bevölkerung erfolgt. Mautgebühren beinhalten dagegen eine individualisierte Kostenzuordnung, womit dem Äquivalenzprinzip verstärkt Rechnung getragen wird. Durch Äquivalenz von Fahrleistung und Entgeltbelastung stimmen idealerweise die Leistungen des Einzelnen (die Entrichtung der Mautgebühr) mit der Gegenleistung des Staates (die Bereitstellung der Straßen) überein. Insofern würden nicht mehr ausschließlich die Allgemeinheit, sondern vermehrt die jeweiligen Nutzer der Autobahnen zu deren Finanzierung herangezogen. Die

Substitution von Steuern durch individuelle Kostensätze lenkt also über den Preismechanismus das Verhalten. Eine von der Bundesregierung angedachte Vignette in Höhe von 100 Euro wirkt wie eine Pauschale für die Autobahnnutzung. Wer nur einmal im Jahr mit dem Auto via Autobahn in den Urlaub fährt, wird in gleicher Höhe belastet wie ein Handlungsreisender mit 90.000 Autobahnkilometern im Jahr. Statt einer Vignettenlösung wäre eine kilometergenaue Abrechnung erforderlich, wie es beispielsweise das bereits bestehende Abrechnungssystem „Toll Collect" für LKWs ermöglicht.

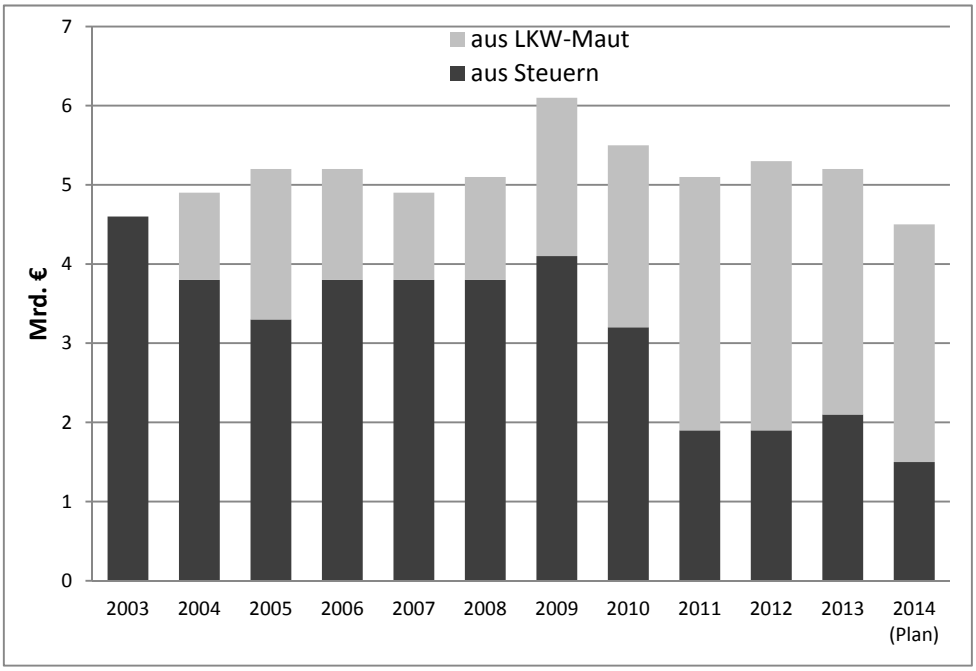
Einnahmen aus der PKW-Maut könnten direkt in den Ausbau des Straßennetzes fließen. Bislang gehen die unterschiedlichen PKW-bezogenen Abgaben wie Kfz-Steuern, Mineralöl-, Öko- und Umsatzsteuer, Erdölbevorratungsbeitrag usw. in den allgemeinen Haushalt und finanzieren damit auch nicht-verkehrsbezogene Aufgaben. Wie die Ausgabenschwerpunkte im Bundeshaushalt verdeutlichen, werden diese nicht-zweckgebundenen Einnahmen zunehmend zur Finanzierung von sozialen Belangen eingesetzt. Hieraus ergibt sich, dass trotz steigender Abgabenlast für die PKW-Benutzung die Investitionsquoten sowie Instandhaltungsausgaben für die materielle Verkehrsinfrastruktur rückläufig sind. Nach Berechnungen des „Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs" (ADAC) zahlen die Autofahrer jedes Jahr 53 Milliarden Euro an Abgaben in die Staatskasse, von denen nur 19 Milliarden Euro wieder in die Infrastruktur zurückfließen.

Abbildung 3: Abgaben des Straßenverkehrs (in Prozent) (Zahlen aus: o.V. 2012)



Zweckgebundene Mauteinnahmen bewirken zweierlei: Einerseits entsteht ein eigener Finanzierungstopf für Infrastruktur, wodurch Verkehrsprojekte nicht mehr den jährlichen Budgetstreitigkeiten unterliegen und damit auf einer langfristigen Grundlage stehen würden. Andererseits tragen Mehreinnahmen zur Verstetigung von Infrastrukturausgaben bei. Wie Erfahrungen mit der LKW-Maut hingegen verdeutlichen, hat die Zweckgebundenheit der Einnahmen keineswegs zu einer Erhöhung der Investitionen in das Wegenetz geführt (vgl. Abbildung 4). So ist mit der Einführung einer PKW-Maut zu befürchten, dass es zu keiner – vollständigen – Substitution von Steuern durch Kostensätze kommt. Statt einer belastungsneutralen Umschichtung erscheint es realistischer, dass die Kosten bei gleichbleibender Steuerlast steigen.

Abbildung 4: Investitionen in Bundesverkehrswege aus Steuern und LKW-Maut (Zahlen aus: ProMobilität 2013b)



Aufgrund seiner geographischen Lage ist Deutschland eines der wichtigsten Transitländer Europas. Infolge der Ausweitung der Handelsbeziehungen durch die europäische Integration, der Erschließung Osteuropas und der weltweiten Globalisierung hat sich das Verkehrsaufkommen vervielfacht. Dabei kommen ausländische Autofahrer nach Auffassung der CSU bei der Nutzung deutscher Straßen vergleichsweise günstig weg, während Bundesbürger auf fremden Straßen entsprechende Gebühren zu entrichten haben. In Europa erheben 21 Länder eine PKW-Maut auf Autobahnen, außer: Deutschland, Albanien, Belgien, Dänemark, Lettland, Litauen, Montenegro, Niederlande und Schweden (o.V. 2013). Diese von der CSU ausgemachte Ungerechtigkeit, die im Wahlkampf insbesondere auf die in Österreich erhobene Vignette abzielte, beseitigt eine auf alle PKW-Fahrer bezogene Maut. Der damit zusammenhängende Vorwurf, ausländische PKW-Fahrer tragen nicht zur Deckung der Straßenkosten hierzulande bei, hält einer genaueren Prüfung jedoch nicht stand. Vielmehr tanken ausländische PKWs bei ihrer Fahrt durch Deutschland überwiegend auch in Deutschland und entrichten die dabei anfallenden Steuern für Mineralöl. Der Wegekostendeckungsgrad ausländischer PKWs für die Straßen im Bundesgebiet beträgt knapp 200 Prozent (vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2009). Insofern refinanzieren sie – genau wie inländische Kraftfahrer auch – bereits heute schon die mit dem Verkehr verbundenen (Folge-)Kosten um ein Vielfaches.

Unklar bleibt die Höhe der zu erwartenden Einnahmen: Nach Schätzungen der Bundesregierung entstehen durch eine ausschließlich von ausländischen PKW-Fahrern zu entrichtende Maut jährliche Mehreinnahmen in Höhe von 900 Millionen Euro abzüglich anfallender Investitions- und Kontrollkosten, womit letztlich rund 600 Millionen Euro erzielt werden könnten. Der Autofahrerclub ADAC hält dagegen nur 262 Millionen Euro für realis-

tisch, stellen doch auf das Jahr gerechnet Ausländer lediglich 5,2 Prozent des PKW-Verkehrs auf Autobahnen (so o.V. 2013). Vor diesem Hintergrund sprechen die vergleichsweise hohen Einführungskosten gegen die Einführung einer Maut. Selbst die „preisgünstige" Vignettenlösung verursacht einmalig einen erheblichen Investitionsbedarf, deren Amortisierung nur dann gelingen kann, wenn die Maut ohne steuerliche Abzugsmöglichkeit auf alle PKW-Fahrer ausgedehnt würde. Ausschließlich ausländische PKW-Besitzer zu belasten, verstößt womöglich gegen geltendes EU-Recht. Im Artikel 18 des Vertrags zur Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es nämlich: „Unbeachtet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten." Eine nur ausländische Kraftfahrzeugfahrer betreffende Abgabe dürfte in diese Kategorie fallen. Eine EU-konforme Ausgestaltung müsste die Einführung der Maut von der beabsichtigten steuerlichen Entlastung zeitlich entkoppeln. D.h., dass zunächst eine PKW-Maut sowohl für In- als auch für Ausländer eingeführt und mit zeitlichem Abstand die Kfz-Steuer gesenkt würde. Auch die umgekehrte Vorgehensweise ist denkbar; also erst die Kfz-Steuer senken und im Nachhinein die PKW-Maut einführen. Dies wäre jedoch aus haushaltspolitischen Gründen eine unbefriedigende Lösung, da zeitliche Verzögerungen bei der Mauteinführung zu Einnahmeausfällen in Milliardenhöhe führen würden. Unter Berücksichtigung einer „zeitlichen Schamfrist" von „mindestens einem Jahr" (so Kainer; Ponterlitschek 2013: 200) sorgte eine Kfz-steuerabzugsfähige Maut für mehr Wettbewerbsgleichheit, denn die europäischen Verträge zielen auf einen Binnenmarkt mit einem freien und unverfälschten Wettbewerb ab. Insofern ist „ein Wettbewerbsvorteil für Inländer […] für den Binnenmarkt genauso schädlich wie ein Wettbewerbsvorteil für Ausländer" (ebd.: 201). Das derzeitige Finanzierungssystem der Infrastruktur durch die Kfz- *und* Mineralölsteuer übervorteilt inländische PKW-Fahrer.

5. Wenn PKW-Maut, dann richtig!

Die PKW-Maut für Ausländer soll nach Auffassung der CSU die „Gerechtigkeitslücke schließen", die insbesondere dadurch entsteht, dass deutsche Autofahrer im europäischen Ausland vielfach Straßennutzungsgebühren bezahlen müssen. Dieses eher emotionale Argument wird gemeinsam mit einem weiteren, strukturpolitischen angeführt: Straßen und Brücken, mithin weite Teile der Verkehrsinfrastruktur, seien infolge einer über fünf Jahrzehnte anhaltenden investiven Hungerkur sanierungsbedürftig, wenn nicht marode geworden. Mautbezogene Mehreinnahmen ließen sich für den dringend benötigten Erhalt des Wegenetzes verwenden. Diese wahlkampftaktisch durchaus gelungene Argumentation verfügt gleichwohl über kein in sich stimmiges Konzept und verkennt überdies, dass gegenwärtig nur ein Teil der verkehrsbezogenen Gesamteinnahmen zur Infrastrukturfinanzierung herangezogen wird. Mit anderen Worten: Die bereits bestehenden Steuern und Abgaben reichen zweckgebunden aus, um den Ausbau des Wegenetzes voranzutreiben sowie den bestehenden Sanierungsstau zu beheben. Da dies jedoch Kürzungen in anderen Bereichen erforderlich machen würde, sollte die Einführung der PKW-Maut genutzt werden, einige grundlegende Überlegungen zur Infrastruktur und deren Finanzierung anzustellen: Mobilität kostet Geld. Und diese Kosten sollten möglichst verursachergerecht zugeordnet werden. Statt ausschließlich die Allgemeinheit zur Finanzierung der Infrastruktur heranzuziehen, sind vermehrt die jeweiligen Nutzer zu belasten. Dadurch würden die mit dem „motorisierten Individualverkehr" verbundenen negativen Effekte stärker als bislang internalisiert, d.h. dem Verursacher zugeordnet.

Eine pauschalisierte Maut, die noch dazu für inländische PKW-Fahrer steuerlich abzugsfähig ist, würde diese Anliegen jedoch nicht erfüllen. Vignettenlösungen haben den großen Nachteil einer mangelnden Fahrleistungsabhängigkeit im Sinne einer orts- und zeitspezifisch gestaffelten Belastung. Dennoch kann die Vignette als Einstieg für eine stärkere Nutzerfinanzierung dienen, weil die Einführung einer kilometerabhängigen, streckenbezogenen Gebühr neben einem technischen vor allem einen erheblichen zeitlichen Aufwand bedeutet. Bis dahin ließe sich eine zeitabhängige Vignette für den PKW-Verkehr auf Autobahnen wie etwa in Österreich oder der Schweiz einführen. Rechtsdogmatisch stellt die Maut eine Gebühr dar, deren Zweckgebundenheit ein entscheidender Vorteil gegenüber der Mineralölsteuer ist, die als Steuer gemäß dem Non-Affektationsprinzip – auch als „Gesamtdeckungsprinzip" bekannt – im allgemeinen Staatshaushalt aufgeht und damit auch für nicht-verkehrsbezogene Aufgaben zur Verfügung steht. Mautfinanzierungen defiskalisieren die Verkehrsinfrastruktur, d.h, dass die Finanzierung von den Wechsellagen und Risiken des Staatshaushaltes abgekoppelt wird. Dadurch entsteht im Vergleich zur derzeitigen Situation eine stabilere Finanzierungsbasis für den erforderlichen Ausbau des Wegenetzes.

Literatur

Bundesregierung (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin.

CSU (2013): 2013-2018. Der Bayernplan, Regierungsprogramm der Christlich-Sozialen Union, München.

Deutscher Bundestag (2013): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2011, Drs. 17/12230.

Deutscher Bundestag (2011): Zustand von Brücken im Zuge von Bundesfernstraßen in Deutschland, Drs. 17/5325

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahre 2007, Berlin 2009.

Kainer, Friedemann; Ponterlitschek, Sarah (2013): Einführung von nationalen Straßenbenutzungsgebühren für PKW: Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot? in: ZfR 7/2013, S. 198-201.

o.V. (2013): Streit über Pkw-Maut, in: Berliner Zeitung vom 2.11.2013.

o.V. (2012): Abgaben des Straßenverkehrs, im Internet, http://www.promobilitaet.de/media/image/460.abgaben-strassenverkehr-2010-500.jpg.

ProMobilität (2013): Investitionen westeuropäischer Staaten in Straßeninfrastruktur, Berlin 2013, im Internet, http://www.promobilitaet.de/media/file/974.Pro_Mobilitaet_Investitionen_westeurop_Staaten_in_Strasseninfrastruktur_2013.pdf.

ProMobilität (2013b): Investitionen in Bundesverkehrswege vor und nach Einführung der Lkw-Maut, im Internet, http://www.promobilitaet.de/media/file/861. Investitionen_in_Bundesverkehrswege_vor_und_nach_Lkw-Maut_Pro_Mobilitaet. pdf.

ProMobilität (2011): Abgaben des Straßenverkehrs, im Internet http://www.promobilitaet.de/media/image/460.abgaben-strassenverkehr-2010-500.jpg.

Transport & Environment (2010): Über die Auswirkungen der Einführung der LKW-Maut, im Internet, http://www.transportenvironment.org/sites/default/files/media/2010_07_Briefing_Deutsch_Effects_of_lorry_charging.pdf.

Umwelt Bundesamt (2010), PKW-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, Dessau.

E n d l i c h

Das epochale Werk von Althusser und seinen Mitarbeitern wird erstmals vollständig ins Deutsche übersetzt!

Herausgegeben von
Frieder Otto Wolf
(Louis Althusser,
Gesammelte Schriften, Band 4)
Juni 2014 - ca. 800 Seiten

Subskriptionspreis € 39,90
(gültig bis 3 Monate nach Erscheinen)
späterer Ladenpreis: € 49,90
ISBN: 978-3-89691-952-6

Jetzt zum Subskriptionspreis vorbestellen und Geld sparen!

Bestellen Sie jetzt Ihr Exemplar zum Subskriptionspreis von 39,90 € und sparen Sie 10,00 € im Vergleich zum späteren Ladenpreis von 49,90 €!

Künstliche Sperrklauseln bei Wahlen

Sinnvoller Abwehrmechanismus gegen „Weimarer Verhältnisse" oder undemokratische Willkür?

Wolfram Ridder

Das Problem

Wahlrechtsfragen und die Feinheiten von Wahlsystemregelungen gehören gewiss nicht zu den spannendsten Angelegenheiten, mit denen sich Juristen und Politikwissenschaftler beschäftigen. Gleichwohl erfuhren derartige Themen in den vergangenen Jahren durchaus breite Rezeption in Medien und Wissenschaft. Als Beispiel hierfür sei nur die Diskussion um eine Reform des Bundestagswahlsystems in den Jahren 2008 bis 2013 genannt, als das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag die Aufgabe stellte, den sogenannten *inversen Erfolgswert von Stimmen,* also die Möglichkeit, mit der Wahlentscheidung für eine Partei eben diese zu benachteiligen oder durch die Nichtwahl einer Partei eben diese zu begünstigen, zu beseitigen (Ridder 2013; Ridder 2011).

Ein anderes prominentes Beispiel aus dem Themenkomplex „Wahlrecht und Wahlsystem" – wobei „Wahlrecht" hier die juristische Regelung von Fragen des „aktiven" und „passiven" Wahlrechts beschreibt und unter „Wahlsystem" im Bezug auf Parlamentswahlen die Umwandlung von Wählerstimmen in Mandate zu verstehen ist – stellt die Frage von *Sperrklauseln* bei Parlamentswahlen dar. Sperrklauseln, also „Hürden" in der Form einer bestimmten Mindestzahl an Mandaten oder Stimmen, die von einer Partei erreicht werden muss, um zu einer parlamentarischen Vertretung zu gelangen, gibt es bei jeder Parlamentswahl. Ergeben sich diese Hürden aus der Konzeption des Wahlsystems, wie dies etwa bei Mehrheitswahlsystemen (wie bei der Wahl

Wolfram Ridder, M. A.
Institut für Politische Wissenschaft
der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg

zum britischen Unterhaus) oder bei Verhältniswahlsystemen mit einer relativ niedrigen durchschnittlichen Wahlkreisgröße (wie etwa bei der Wahl zum spanischen Abgeordnetenhaus) der Fall ist, so spricht man von einer „natürlichen" Sperrklausel. Wird dagegen durch den Gesetz- oder Verfassungsgeber eine bestimmte Menge an Stimmen oder Mandaten festgelegt, die von einer Partei erreicht werden müssen, um eine parlamentarische Vertretung zu erreichen, so spricht man in der Wissenschaft von einer „künstlichen" Sperrklausel (Nohlen 2014: 579).

Sperrklauseln, und insbesondere „künstliche" Sperrklauseln, dienen dazu, zwei grundlegende Funktionen von Wahlsystemen miteinander in Einklang zu bringen. Zum einen sollen Wahlsysteme eine Konzentrationsleistung erbringen, also die Zahl der bei einer Wahl antretenden Parteien auf ein solches Maß reduzieren, dass die Arbeitsfähigkeit des Parlaments gewährleistet bleibt. Demgegenüber steht die Repräsentationsfunktion. Dieser kommt die Aufgabe zu, ein durch die Stimmabgabe ermitteltes Meinungsbild in der Bevölkerung adäquat im Parlament abzubilden. Der Gegensatz zwischen Konzentrationsfunktion und Repräsentationsfunktion wird deutlich: Während die Repräsentationsfunktion den Einzug möglichst vieler Parteien in ein Parlament erfordern würde, würde die Konzentrationsfunktion bei einer parlamentarischen Vertretung möglichst weniger Parteien erfüllt.

Dieses Spannungsfeld trat jüngst erneut in das Licht der Öffentlichkeit, als das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 26.02.2014 die Sperrklausel in Höhe von drei Prozent für die Europawahl in Deutschland für verfassungswidrig erklärte. Zuvor, mit Urteil vom 09.11.2011, hatte das Gericht bereits die bis dahin bestehende Hürde in Höhe von fünf Prozent für verfassungswidrig erklärt. Aber auch auf kommunaler Ebene, so etwa im Jahr 2008 für Schleswig-Holstein und Thüringen, befand das Bundesverfassungsgericht solche Hürden bereits für verfassungswidrig.

In diesem Beitrag soll nun die öffentliche Diskussion um das Für und Wider einer „künstlichen" Sperrklausel nachgezeichnet werden, um nach einer Abwägung der Argumente zu dem Fazit zu gelangen, dass beide Seiten, also Befürworter wie Gegner einer Sperrklausel, durchaus gute Argumente auf ihrer Seite haben, die vorgebrachten Argumente aus demokratietheoretischer Sicht aber manchmal problematisch erscheinen müssen.

Verlorene Wählerstimmen

Bereits als Reaktion auf den Ausgang der Bundestagwahl vom 22.09.2013, als mit der FPD und der AfD zwei Parteien relativ knapp an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterten und insgesamt 15,7 Prozent der Wählerstimmen unberücksichtigt blieben, forderte Ralf-Uwe Beck, Bundesvorstandssprecher der Initiative „Mehr Demokratie e.V." eine Reform des Bundeswahlgesetzes im Sinne einer Stärkung des Repräsentationsprinzips:

„Die Zahl der Wählerstimmen, die [2013; W.R.] an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert sind, ist gegenüber 2009 erheblich gestiegen. Auch deshalb fordern wir eine Neuregelung des Wahlrechts, damit wirklich ein Querschnitt der Bevölkerung abgebildet wird und Wählerstimmen nicht verloren gehen."

[Interview der Mitteldeutschen Zeitung mit Ralf-Uwe Beck vom 24.09.2013; Letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/lerrjh5]

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Drei-Prozent-Klausel bei der Europawahl gesellten sich Vertreter aus der Bundespolitik hinzu und äußerten ähnliche Forderungen. Bernd Riexinger, Vorsitzender der Partei Die Linke, sagte beispielsweise:

„Wir sind eine erwachsene Demokratie. Zugangshürden sind Demokratiehürden." Weiter kritisierte er, dass durch künstliche Sperrklauseln das Wahlergebnis verfälscht würde und forderte die etablierten Parteien auf, sich einer Diskussion hierüber nicht zu verweigern.

[Artikel „Riexinger fordert Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde" auf sueddeutsche.de vom 10.03.2014; letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/k49hlcf]

Ganz ähnlich argumentierte auch der Grünen-Politiker Hans-Christian Ströbele. Dieser wird auf dem Onlineauftritt der Wochenzeitung DIE ZEIT wie folgt zitiert:

„Hans-Christian Ströbele hat sich für die Abschaffung der Fünfprozenthürde bei der Bundestagswahl ausgesprochen [...]. Ströbele [sagte], eine solche Sperrklausel könne nicht demokratisch sein – das habe die letzte Bundestagswahl gezeigt. „Ich halte die Fünf-Prozent-Hürde für undemokratisch, weil sie dazu führt, dass Millionen von Wählern im Bundestag nicht vertreten sind."

[Artikel „Ströbele gegen Fünfprozenthürde" auf zeit.de vom 09.03.2014; letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/npno86f]

An gleicher Stelle und aus gleichem Anlass, nämlich dem Ergebnis der Bundestagswahl 2013, zieht auch Thomas Drysch von ZEIT.de gegen die Sperrklausel zu Felde:

„Sieben Millionen. Oder 15,7 Prozent. Das ist der Anteil der Stimmen, die bei der Bundestagswahl am 22. September verloren gegangen sind. Nicht weil die Post schlechte Arbeit bei den Wahlbenachrichtigungen geleistet hätte, die Stimmen ungültig gewesen oder falsch ausgezählt worden wären. Sondern weil es in Deutschland eine Sperrklausel von fünf Prozent gibt.

Erstmals sind bei der Bundestagswahl an dieser Klausel vier Parteien gescheitert, die alles andere sind als unseriöse Splittergruppen. Während die FDP 4,8 Prozent erreichte, kam die AfD auf 4,7 Prozent. Die Piraten und die Freien Wähler verfehlten mit jeweils 2,2 und einem Prozent ebenfalls den Einzug in den Bundestag.

Ohne die Sperrklausel hätte die FDP 29, die AfD 28, hätten die Piraten 13 und die Freien Wähler 6 Abgeordnete im Bundestag. Die verlorenen Stimmen kommen letztlich den im Bundestag vertretenen Parteien, insbesondere der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD zugute. Mancher Wähler hat eine kleine oder neue Partei nur deshalb nicht gewählt, weil er annahm, dass diese den Sprung über die 5-Prozent-Hürde ohnehin nicht schaffen würde und seine Stimme damit verloren wäre. Aber seine Stimme war auch so vertan – weil er eine aus seiner Sicht zweitbeste Partei wählte.

Die Sperrklausel widerspricht den Grundsätzen der Demokratie. Es gibt keine zwingenden Gründe, sie länger beizubehalten. Sie sollte abgeschafft werden – und zwar nicht erst wieder durch das Bundesverfassungsgericht (es erklärte 2008 für Kommunalwahlen und 2011 bei den Europawahlen die 5-Prozent-Hürde für verfassungswidrig), sondern durch die Große Koalition. Es könnte das Demokratieprojekt der gemeinsamen Regierungszeit der beiden Volksparteien SPD und CDU werden.

Das Werben der Parteien um Wählerstimmen ist nichts anderes als der Kampf um die Macht. Bei der Festlegung der Spielregeln für den „eigenen" Machterhalt ist der Gesetzgeber leider bis jetzt nicht am Gemeinwohl orientiert. Dabei ist das Wahlrecht das gesetzliche Fundament aller politischen Macht. Es garantiert demokratische Legitimität.

Die Sperrklausel hingegen dient seit je der Absicherung der Macht der etablierten Parteien."

[Artikel „Wie wäre es mit mehr Demokratie? Wirt müssen die 5-Prozent-Hürde abschaffen" auf zeit.de vom 04.01.2014; letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/ngh36e5]

Chancengleichheit der Parteien

Aber nicht nur Journalisten und (Oppositions)Politiker, sondern mit dem Staatsrechtler Christoph Degenhart auch ein Jurist argumentiert gegen die Möglichkeit, mittels Sperrklausel konkurrierende Parteien von der parlamentarischen Repräsentation im Bundestag auszuschließen. Auf dem Onlineauftritt des *Handelsblatts* wird Degenhart wie folgt zitiert:

„Unsere parlamentarische Demokratie ist [...] jetzt so gefestigt, dass so weitgehende Einschränkungen nicht mehr erforderlich sind, zumal dann die Chancengleichheit kleinerer Parteien unverhältnismäßig beeinträchtigt wird", sagte Degenhart. Hinzu komme, dass die Sperrklausel mittlerweile die Bildung Großer Koalitionen zu begünstigen scheine. „Das aber ist nicht im Interesse der parlamentarischen Demokratie." Eine deutliche Absenkung, etwa auf drei Prozent, erscheine ihm daher „unerlässlich". Dies sollte aber weiterhin, wie schon bisher, im Bundeswahlgesetz geregelt werden. „Fatal wäre es jedoch, wenn die Große Koalition ihre verfassungsändernde Mehrheit dazu benutzen wollte, die derzeitige Fünf-Prozent-Klausel im Grundgesetz festzuschreiben."

[Artikel „Angriff auf die Fünf-Prozent-Hürde" auf handelsblatt.com vom 10.03.2014; letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/p6nodv2]

Mit Blick auf das erste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu einer Sperrklausel bei der Europawahl aus dem Jahr 2011 meinen Mark Dawson und Pierre Thielbörger auf dem Onlineauftritt der Wochenzeitung *DIE ZEIT*, dass dieses Urteil, im Verbund mit den Urteilen zur Verfassungswidrigkeit von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen, langfristig auch Landes- und Bundespolitik „bedrohen" könnte:

„[D]ie Entscheidung des Gerichtes, kleineren Parteien eine größere Chance einzuräumen, [entspricht] dem politischen Zeitgeist. Zwei oder drei Parteien reichen nicht mehr aus, um die Meinungsvielfalt der Gesellschaft zu repräsentieren. Doch es ist wie immer die nationale Ebene, auf die Gesetzgeber und Richter ein besonders wachsames Auge haben. Insofern ist es keine Überraschung, dass zuerst die kommunale und nun die europäische Fünf-Prozent-Hürde weichen musste.

Es wird noch einige Zeit dauern, aber langfristig steht auch die Sperrklausel bei Landtags- und schließlich auch bei Bundestagswahlen zur Debatte. Denn die Wahlgesetze des Bundes und der Länder finden sich seit dieser Woche in einer ungemütlichen Sandwich-Position wieder: Auf der untersten Ebene, den Kommunalwahlen, und auf der übergreifenden Ebene, den Europawahlen, können Bürger nun völlig frei entscheiden, wem sie ihre Stimme geben. Denn sie wissen, dass ihr Votum auch dann zählt, wenn ihre Partei einen Stimmenanteil von weniger als fünf Prozent erreicht.

Die Deutschen könnten so auf den Geschmack dieser größeren politischen Vielfalt kommen. Es wird Rufe nach einer Verallgemeinerung des Wahlsystems geben. Das wäre eine schwer verdauliche Kost für die etablierten Parteien."

[Artikel „Die Fünf-Prozent-Hürde für den Bundestag wird fallen" auf zeit.de vom 18.11.2011; letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/bncfoxb]

Arbeitsfähigkeit des Parlaments

Auch wenn mit Christoph Degenhart ein Staatsrechtler für die Modifizierung oder Abschaffung sogar der Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Bundestag votierte, zeigt sich dennoch, dass diese kritische Position im Bezug auf Sperrklauseln in der Rechtswissenschaft keinesfalls unwidersprochen bleibt. So argumentiert etwa der Staatsrechtler Bernd Grzeszick im Interview mit SPIEGEL ONLINE im Vorfeld des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 26.02.2014, dass die Drei-Prozent-Klausel bei der Europawahl durchaus ein zweckdienliches Instrument im Rahmen der Auseinandersetzung mit rechtspopulistischen und rechtsextremen Parteien hätte sein können. Auf die Frage „Welche Auswirkungen hätte es für die nächste Europawahl im Mai 2014, wenn sie ohne die Dreiprozentklausel stattfindet?" antwortet Grzeszick:

„Ins Parlament würden dann wohl auch rechtsextreme Parteien kommen. Sie fänden aber vermutlich keine Koalitionspartner, da wohl weder die Bürgerlichen noch Sozialdemokraten, Grüne oder Liberale mit ihnen zusammenarbeiten würden. Integrieren sie sich aber nicht in eine der vier Fraktionen, könnte es zu einer Zersplitterung kommen. Ein gespaltenes Parlament ist für die Demokratie eine Belastung, denn dann könnte es keine stabilen Mehrheiten mehr geben. Rechtsextreme Parteien könnten zum Zünglein an der Waage werden und große Politik machen.

Und aus politischer Sicht können Sie sich ja vorstellen, was los ist, wenn NPD und Republikaner die deutschen EU-Bürger im Europäischen Parlament repräsentieren."

[Artikel „Dreiprozenthürde bei EU-Wahl: Belastung für Demokratie" auf spiegel.de vom 18.12.2013; letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/q6wk93k]

Auch Hermann Schmitt, Politikwissenschaftler an der Universität Mannheim, votierte im Vorfeld des Urteils vom 26.02.2014 für die Beibehaltung der Sperrklausel, um die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments zu sichern. Der Onlineauftritt der Universität Mannheim zitiert ihn wie folgt:

„Die deutsche Fünf-Prozent-Hürde hilft laut Hermann Schmitt, die Zersplitterung des Europaparlaments einzudämmen und seine Arbeitsfähigkeit zu sichern: „Zwar haben manche Länder wie das Vereinigte Königreich und Spanien aufgrund nationaler Besonderheiten bereits heute keine Sperrklauseln", so Schmitt, der auch an der Universi-

tät Manchester lehrt und forscht. „Wenn nun aber auch die anderen großen Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien und Polen auf eine solche Hürde verzichten, dann gefährdet das die an sich beeindruckende Integrationskraft der supranationalen Fraktionen. Die effektive Mitwirkung des Parlaments an der Rechtsetzung der EU könnte dadurch beeinträchtigt werden." Große politische Strömungen wie die Europäische Volkspartei (EVP) und die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), aber auch die der europäischen Grünen und Liberalen, seien für das Funktionieren der europäischen Demokratie wichtig."

[Artikel: „Mannheimer Politikwissenschaftler rät Verfassungsrichtern zur Beibehaltung der Fünf-Prozent-Hürde" auf uni-mannheim.de vom 04.05.2011; letzter Zugriff am 26.04. 2014; URL: http://tinyurl.com/l4euqw3]

Kurioserweise tritt mit Christian Lindner ausgerechnet der Parteivorsitzende der FDP, die bei der Bundestagswahl 2013 nur knapp an der Fünf-Prozent-Klausel scheiterte, als Befürworter der Sperrklausel auf Bundesebene auf. In Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.02.2014 schreibt die Huffington Post:

„Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Aufhebung der Drei-Prozent-Klausel bei Europawahlen hat sich der FDP-Vorsitzende Christian Lindner dafür eingesetzt, an der Fünf-Prozent-Hürde bei nationalen Wahlen festzuhalten. „Die Sperrklausel hat sich bei Bundestags- und Landtagswahlen bewährt", sagte Lindner der „Welt". Diese schütze das Parlament vor Zersplitterung und sichere seine Funktionsfähigkeit, so der FDP-Chef weiter. Er mahnte: „Parteien sollten eine gewisse Festigkeit in Programm und Organisation haben."

[Artikel „Lindner will die Fünf-Prozent-Hürde behalten. Dabei ist seine FDP dran gescheitert" auf huffingtonpost.de vom 09.03.2014; letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/n2cnja9]

Auch führende Vertreter von CDU, CSU und SPD auf Bundes- und Europaebene reagierten skeptisch bis ablehnend auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Drei-Prozent-Klausel für die Europawahl zu kippen und betonten hierbei insbesondere das Erfordernis der Handlungsfähigkeit von Parlament und Regierung sowie den Beitrag von Sperrklauseln bei der Bekämpfung von extremistischen Parteien:

Er nehme das Urteil zur Kenntnis, sagte Innenminister Thomas de Maizière (CDU). Das Wahlrecht müsse nach der Entscheidung bis zur Europawahl am 25. Mai nicht geändert werden. Aus seiner Sicht habe man mit Sperrklauseln bei Wahlen gute Erfahrungen gemacht, sie stärkten die Handlungsfähigkeit der Parlamente, sagte der Chef des Verfassungsressorts weiter. Sie hätten sich insbesondere bei Bundestagswahlen bewährt. Der Chef des zweiten Verfassungsressorts, Justizminister Heiko Maas (SPD), hob hervor, dass laut Gericht Schutzklauseln weiterhin grundsätzlich möglich seien. Karlsruhe unterscheide hier zwischen Europaparlament und anderen Parlamenten wie dem Bundestag und den Landtagen.

CDU und CSU im EU-Parlament kritisierten dagegen das Urteil umgehend. Das Gericht habe die Chance verpasst, die neuen Realitäten in Europa anzuerkennen, erklärten der Vorsitzende und der Co-Vorsitzende der CDU/CSU-Gruppe, Herbert Reul und Markus Ferber am Mittwoch. Die Legitimation der EU sei mit dem Vertrag von Lissabon schon sehr weit vorangeschritten. Es gebe in allen großen EU-Ländern aus guten Gründen Sperrklauseln. „Nun müssen wir mit den Urteil leben und auch

damit, dass wir Splitterparteien und radikale Kräfte aus Deutschland im EU-Parlament haben werden. Das ist keine sehr angenehme Situation."

Die „Furcht", Karlsruhe könnte nach der kommunalen und der EU-Ebene auch Landes- und Bundespolitik daran hindern, mittels Sperrklausel konkurrierenden Parteien den Einzug in die Parlamente zu verwehren, bringt führende Unionspolitiker sogar auf das Gedankenspiel, die Fünf-Prozent-Klausel des Bundestagswahlsystems im Grundgesetz zu verankern. Günter Bannas von FAZ.de schreibt hierzu wie folgt:

„An der Spitze der CDU/CSU-Fraktion wird überlegt, die Fünfprozentklausel bei Bundestagswahlen in das Grundgesetz einzufügen. Zur Begründung hieß es, damit wäre auch das Bundesverfassungsgericht gebunden; dieses hatte kürzlich die Dreiprozenthürde bei der Europawahl verworfen. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Thomas Strobl äußerte „Sympathie" für den Vorschlag, die bisher nur im Bundeswahlgesetz niedergelegte Sperrklausel in der Verfassung zu verankern. Er sagte dieser Zeitung: „Wir sollten das durchaus aufgreifen, weil wir damit diese Klausel verfassungsfest machen würden." Es gehe um die Stabilität und Berechenbarkeit des parlamentarischen Systems. Fraktionschef Volker Kauder sagte in einer Vorstandssitzung, bei den Überlegungen gebe es „keinen Zeitdruck". Gegebenenfalls könnten sie bei den anstehenden Beratungen über das Wahlrecht berücksichtigt werden. Mit Blick auf die rot-grüne Mehrheit im Bundesrat sagte Kauder, es dürfe nicht zu verfassungsrechtlichen Kompensationsgeschäften kommen – etwa bei der Formulierung neuer Staatszielbestimmungen. Strobl hatte seine Erwägungen schon vor einiger Zeit in internen Gesprächen vorgetragen. Vertraute von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) hatten vor dem Urteil über die Dreiprozenthürde des Europawahlgesetzes befürchtet, Karlsruhe könnte den Anlass nutzen und auch die Sperrklausel der Bundestagswahl für ungültig erklären."

[Artikel „Verfassungsänderung: Fünfprozenthürde ins Grundgesetz?" auf FAZ.de vom 10.03.2014; letzter Zugriff am 26.04.2014; URL: http://tinyurl.com/nrxrbpb]

Kompromisslösung

Für einen Kompromiss zwischen „Beibehalten" und „Abschaffen" spricht sich schließlich Christoph Seils vom TAGESSPIEGEL aus. Er schreibt:

„Das Demokratieexperiment der Europawahl, bei dem die Wähler erstmals in der Bundesrepublik bei einer nationalen Wahl ohne Sperrklausel abstimmen dürfen, wird den Gesetzgeber erheblich unter Druck setzen. Die Fünf-Prozent-Hürde wankt. Es wäre deshalb besser die Sperrklausel zu senken, auf drei Prozent zum Beispiel, bevor das Bundesverfassungsgericht die Bundestagsparteien erneut blamiert."

[Artikel „Besser Drei- als Fünf-Prozent-Hürde" auf tagesspiegel.de vom 24.03.2014; letzter Zugriff am 26.04.2013; URL: http://tinyurl.com/nhtqlzs]

Die vorgebrachten Meinungen offenbaren, dass sowohl die Vertreter der „Anti-Sperrklausel-Fraktion" als auch Befürworter einer solchen Regelung gute Argumente auf ihrer Seite haben. Während den Befürwortern in erster Linie die Funktionsfähigkeit des Parlaments und dessen Fähigkeit zur Bil-

dung und Stützung einer handlungsfähigen Regierung (also die Konzentrationsfunktion des Wahlsystems) als hinreichendes Argument für einen derartigen Eingriff in die Gleichheit der Wahl erscheint, argumentieren die Gegner, die Angst vor „Weimarer Verhältnissen" mit einem zersplitterten Parlament und einem lahmgelegten politischen Betrieb sei unrealistisch und der Eingriff in die Gleichheit der Wahl somit ungerechtfertigt oder gar undemokratisch. Hier wird somit der Fokus auf die Repräsentationsfunktion gelegt.

Lediglich das „Kompromissangebot" einer Senkung der Sperrklausel auf drei oder vier Prozent erscheint wenig sinnvoll, vor allem wenn diese mit dem besonderen Ergebnis einer einzigen Bundestagswahl, nämlich der von 2013, begründet wird. Auch muss berücksichtigt werden, dass immer mehr Parteien „knapp" an der Sperrklausel scheitern werden, je niedriger diese angesetzt wird. Wer somit eine Absenkung der Sperrklausel befürwortet, begibt sich mit seiner Argumentationsführung letztlich auf eine schiefe Ebene, an deren Ende – bei konsequenter Anwendung des Arguments – die Abschaffung einer solchen Vorschrift stehen wird.

Eine endgültige Entscheidung zugunsten einer Position kann an dieser Stelle nicht getroffen werden, eine genauere Analyse der Argumente erscheint aber dennoch wertvoll.

Wenn Befürworter einer künstlichen Sperrklausel nämlich argumentieren, durch eine solche Regelung würde extremistischen Parteien die Möglichkeit zu einer parlamentarischen Repräsentation genommen und diese Vorschrift somit ein wertvolles Instrument im Kampf gegen Extremismus darstellen, so kann diese Argumentation nicht verfangen. Dies ist bereits deswegen der Fall, weil der wehrhaften Demokratie ausreichend Mittel zur Verfügung stehen um ihre Gegner zu bekämpfen. Ein solches Unterfangen ist aber auch deswegen problematisch, weil hierdurch Tür und Tor für Wahlsystemreformen auf der Basis von machtpolitischen Erwägungen geöffnet würde. Vollkommen zurecht wurde die verunglückte Reform des Bundeswahlgesetzes von 2011 heftig kritisiert, weil die damals regierende Koalition aus CDU/CSU und FDP hiervon wohl einseitig und zu Lasten der Opposition profitiert hätte. Zwar sind Wahlsystemfragen selbstverständlich auch immer Machtfragen (Nohlen 2014: 74), aber eine offene Instrumentalisierung der Wahlsystemnormen im Rahmen des Parteienwettbewerbes oder der Auseinandersetzung mit Extremismus kann der allgemeinen Akzeptanz dieser grundsätzlichen Regelungen unserer Demokratie nicht zuträglich sein.

Literatur

Nohlen, Dieter (2014): Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 7., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen/Toronto.

Ridder, Wolfram (2011): Das neue Wahlsystem zum Bundestag: Politischer Kontext und Effekte der Novelle des Bundeswahlgesetzes, in: GWP 60, 4, S. 423-429.

Ridder, Wolfram (2013): Die erneute Reform des Bundeswahlgesetzes. Verfassungskonformer „großer Wurf" oder erneutes Stückwerk?, in: GWP 62, 1, S. 47-58.

Politische Bildung in der Schule – Probleme und Antworten

Sibylle Reinhardt

Zusammenfassung:
Das Lernen für Demokratie wird selten im Alltag besorgt, es braucht institutionelle Garantien. Die Situation der politischen Bildung in der Schule ist aber nicht gut, Ressourcen fehlen und werden noch dazu durch Partikular-Interessen gefährdet. Die Fachdidaktik kann viel anbieten, aber Lernen braucht Zeit und Kontinuität, woran es mangelt. Die Demokratie sei aufgerufen, sich selbst durch Bildung zu fördern!

Die Öffentlichkeit erwartet, dass die allgemein bildende Schule auch politische Bildung für die Demokratie fördert. Selten ist bewusst, dass Demokratie-Lernen sehr schwer ist und dass Einzelinteressen (wie die der Wirtschaft) nicht die Sache der Allgemeinheit fördern. Die Situation des Schulfaches Politik, Sozialkunde, Politik/Wirtschaft (und andere Namen) ist nicht wirklich gut. Viel zu bieten hat die Fachdidaktik, der es allerdings an einem koordinierenden und forschenden Institut für Demokratiedidaktik mangelt.

Die Überlegungen enthalten sechs Teile: Probleme des Lernens von Demokratie (1), Ziele und Wege politischer Bildung (2), Die Situation politischer Bildung in der Schule (3), Lobbies und Interessen (4), Integration und Transparenz (5) und ein Fazit (6).

Prof. em. Dr. Sibylle Reinhardt
Universität Halle

1. Probleme des Lernens von Demokratie

Eines der großen Probleme beim Lernen und Verstehen von Demokratie ist die Distanz zwischen der Alltagswelt und der institutionell verfassten Demokratie. Dazu ein Beispiel aus der Sachsen-Anhalt-Studie (2002): Auch unsere befragten Schüler und Schülerinnen (Klassen 8, 9 und 11) identifizierten „Opposition" als notwendiges Merkmal von Demokratie. Über 70 Prozent stimmten der Aussage zu: „Eine lebensfähige Demokratie ist ohne politische Opposition nicht denkbar" (mit zunehmendem Alter nimmt die Zustimmung zu) – so weit, so gut. Aber befragt nach der Aufgabe der Opposition stimmen ca. 70 Prozent dieser Aussage zu: „Aufgabe der politischen Opposition ist es nicht, die Regierung zu kritisieren, sondern sie in ihrer Arbeit zu unterstützen" (Krüger/Reinhardt u.a. 2002, S. 60f., 73, Anhang Frage 13).

Das Lernen der richtigen Worte, die sog. Kenntnisse in einer Form oberflächlicher Elemente, bedeutet nicht, den Sinn des demokratischen Systems zu verstehen. Demokratische Politik als Konfliktsystem, als andauernder Streit um Lösungen und um Mehrheiten auf Zeit, wird einem Konzept von Kooperation und Harmonie untergeordnet. Wie können wir das verstehen? Mir scheint, dass die Welt des Privaten, also die alltägliche Lebenswelt, und die Welt des Öffentlichen, also die distanzierte Welt demokratischer Institutionen und ihrer Prozesse, nach so unterschiedlichen Prinzipien verlaufen, dass sie im schnellen Zugriff vermixt werden und das politische System dann den Kategorien des Privaten unterworfen wird.

Als Privatpersonen wählen wir individuell Ansichten und Gefühle, wir wählen aus zwischen Angeboten und Möglichkeiten in vielen Lebensbereichen, und zwar frei und willkürlich im Rahmen unserer Gesetze und unserer Kultur. Wir schließen Menschen und Gruppen in unser Leben ein (Inklusion) und schließen andere aus (Exklusion). Die positiven Beziehungen im sozialen Nahraum gründen sich auf Loyalität und Einverständnisse, auf gleichsinnige Emotionen (Harmonie) und manchmal auf Pflichten. Wenn diese Beziehungen zerfallen, dann gehen wir getrennte Wege.

Völlig anders ist der Raum demokratischer Politik strukturiert. Seine Logik ist der Konflikt, ist der Streit um Interessen und Werte, die Konkurrenz um Definitionen und Regelungen und also der Kampf um Entscheidungen und ihre Durchsetzung. Formal haben wir Staatsbürger alle dabei die gleichen Rechte und Chancen auf Teilhabe. Dieses Konfliktgeschehen wird integriert durch Verfahren und Werte (diesen Konsens sichert das GG). Aussteigen kann niemand, denn nicht zu partizipieren heißt nicht, dem Gemeinwesen nicht mehr anzugehören (vgl. Reinhardt 2013a, S. 243).

Privat und Öffentlich vertragen sich nicht, wenn ihre Gleichsetzung versucht wird. Als Sieger wird das Private hervorgehen, dem das Öffentliche assimiliert wird. Dazu ein weiteres Beispiel aus der Sachsen-Anhalt-Studie: Auch unsere Jugendlichen teilen in überwältigendem Maße pro-soziale Einstellungen, sie wollen also anderen helfen, Rücksicht nehmen, im Streitfall einen Ausgleich suchen, im Umgang mit anderen fair sein usw. (Krüger/Rein-

hardt u.a. 2002, S. 71). Diese wertvollen Wertorientierungen sind sozialer Kitt für unsere Gemeinschaften und sie sind eine Quelle für die Identität der Individuen. Aber sie fördern nicht das Verständnis für das konflikthafte Geschehen politischer Demokratie. Denn: je prosozialer sich die Befragten äußern, desto eher stimmen sie den harmonisierenden Aussagen zu, dass Opposition die Regierung unterstützen sollte, dass die Interessen des ganzen Volkes immer über den Sonderinteressen Einzelner stehen sollten und dass Auseinandersetzungen zwischen Interessengruppen dem Allgemeinwohl schaden (s. Anhang). Die Zusammenhänge sind zwar nur leicht, aber sie bedeuten, dass Prosozialität nicht das Konzept von Demokratie auf der Makroebene fördert.

2. Ziele und Wege politischer Bildung

Einige didaktische Konsequenzen drängen sich auf:

1. Die Kompetenz der Konfliktfähigkeit ist eine zentrale Kompetenz des Demokratie-Lernens und erfasst die Dialektik von Konflikt und Konsens (neben den Fähigkeiten zur Perspektivenübernahme, zum sozialwissenschaftlichen Analysieren, zum moralisch-politischen Urteilen und zur Partizipation, die zusammen das Ziel des mündigen Bürgers und Staatsbürgers formulieren – vgl. Reinhardt 2010).
2. Der Konflikt muss sowohl auf der Inhaltsebene als auch auf der Ebene der arrangierten Interaktionen im Unterricht sichtbar werden. (Damit ist dann auch der Beutelsbacher Konsens mit seinen drei Elementen des Indoktrinationsverbots, des Kontroversgebots und der Interessen der Lernenden erfasst – vgl. Reinhardt 2012, S. 29-32).
3. Das Lernen muss die subjektiven Lebenswelten zum Ausgangs-, Mittel- oder Endpunkt nehmen. Alle fachdidaktischen Prinzipien für den Politik-Unterricht zeigen diese Struktur, denn sie liefern Brücken von der Lebens- zur Systemwelt: Konfliktorientierung, Problemorientierung, Handlungsorientierung, Fallprinzip, Zukunftsorientierung, Politisch-moralische Urteilsbildung, Genetisches Prinzip, Wissenschaftspropädeutik (vgl. Reinhardt 2012, Teil II). Die Mehrzahl dieser Prinzipien kann auch für die außerschulische politische Bildung taugen; immerhin ist die Konfliktorientierung ursprünglich aus der Arbeit in einer Heimvolkshochschule entstanden.
4. Projekte der Partizipation im Schulleben und im außerschulischen Leben (z.B. in der Kommunalpolitik) brauchen die Reflexion im politisch bildenden Unterricht, damit dem Handeln das Denken und Wissen an die Seite tritt und damit die politischen Seiten des sozialen Lebens zum Vorschein kommen können. Soziales Lernen und politisches Lernen müssen zusammen gebracht werden – ebenso wie Werte-Bildung und politische Bildung (vgl. Reinhardt 2013a, b). Und: der Unterricht wiederum braucht die Verknüpfung zum Leben in der Schule und außerhalb, damit die Ver-

handlungen geerdet werden (z.B. in der Simulation durch die Juniorwahl).

Gelernt werden soll ein sinnhafter Umgang mit politisch relevanten Gegenständen, so dass – bei schnell wechselnden Stoffen – die Kompetenzen und nicht der Erwerb oberflächlicher Daten gefördert werden. Transferierbares Wissen wird in der Auseinandersetzung mit Konflikten, Problemen, Fällen, Dilemmata und den anderen Kernpunkten der fachdidaktischen Prinzipien angeeignet – und nicht stückhaft-additiv. Keines dieser Prinzipien würde in einem autoritären System propagiert werden, denn sie zielen auf die Mündigkeit der Subjekte und das pluralistische Konflikt-System der Demokratie.

3. Die Situation der politischen Bildung in der Schule

Das Schulfach der politischen Bildung heißt in den Bundesländern unterschiedlich (Sozialkunde, Politik, Politik/Wirtschaft u.a.m.) und ist unterschiedlich strukturiert (häufig werden die Sozialwissenschaften als Bezugsdisziplinen im Fach integriert, sie können aber auch getrennt mit getrennten Namen erscheinen, politische Bildung kann auch in oder mit Geschichte erscheinen u.a.m.). Das Beispiel von Sachsen-Anhalt zeigt die Verankerung von **„Sozialkunde“** in der Stundentafel im Jahr 2013:

Gymnasium:	Pflicht für alle in Kl. 8 mit 1 Wochenstunde, Pflicht für alle in Kl. 9 mit 2 Wochenstunden, Wahlpflicht in Kl. 10-12 (neben Geographie, Wirtschaft, Informatik) (extra Wahlpflichtfach Wirtschaft ab Kl. 9 mit 2 Wochenstunden, kann zusätzlich zu Sozialkunde belegt werden).	
Sekundarschule:	Pflicht für alle in Kl. 8-10 mit 1 Wochenstunde (extra Pflichtfach Wirtschaft in Kl. 7-10 mit 1 Wochenstunde).	
Berufliches Schulwesen:	Berufsschule (duales System):	1 Wochenstunde durchgehend
	Berufsfachschule (Vollzeit):	1 Wochenstunde durchgehend
	Berufsvorbereitung:	1 Wochenstunde durchgehend
	Berufsgrundbildung:	1 Wochenstunde durchgehend
	Fachschule:	1 Wochenstunde
	Fachoberschule:	1-2 Wochenstunden
	Fachgymnasium (s. Oberstufe Gymnasium - Wahlpflicht) (Fach Wirtschaft wird hier nicht ausgewiesen)	

Ein Blick genügt und es zeigt sich: Demokratie-Lernen ist Nebensache. Der Ruf nach Allgemeinbildung findet wenig Niederschlag für die Bildung aller Schüler und Schülerinnen für das Allgemeine der demokratischen Politik. (Die Situation des Faches ist besser in NRW und noch schlechter in der Sekundarstufe I in Berlin.) Die Methoden der politischen Bildung, wie die fachdidaktischen Prinzipien sie ausweisen, erhalten nur geringe Chancen, sinnhafte Lernprozesse zu ermöglichen.

Die Situation zeigt außer dem Mangel an Zeit ein zweites Problem: Zusammenhängende Inhalte werden getrennt, wenn Politik und Wirtschaft nicht in demselben Schulfach behandelt werden, wie dies in Sachsen-Anhalt in der Sekundarschule geschieht (nur dort, das Gymnasium verfährt anders). Eine Lehrerin, die beides unterrichtet, sagte: Die Trennung klappt nicht wegen der inhaltlichen Überschneidungen, die Verbindung klappt nicht wegen des Zerreißens. Man stelle sich vor, Lehrende sollten im Unterricht das Problem der „Arbeitslosigkeit" auf die zwei Schulfächer verteilen und den Schülern dann sagen: „Der soziale Aspekt kommt aber in Sozialkunde" bzw. „die Marktwirtschaft kommt aber in Wirtschaft". Die allerschwierigste Aufgabe, nämlich die unterschiedlichen Sphären von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in einem Zusammenhang zu sehen und wechselseitig zu beurteilen, wird den Lernenden überlassen bzw. aufgebürdet (vgl. DVPB 2011). Und es wird implizit die Botschaft vermittelt, als habe Politik nichts mit Wirtschaft zu tun und Wirtschaft nichts mit Politik und beides nichts mit dem Leben in dieser Gesellschaft. Das ist politisch, pädagogisch und sozialwissenschaftlich verfehlt.

Ein drittes Problembündel wird durch das 1-Stunden-Fach provoziert. Bei nur einer Wochenstunde Unterricht wird in der Schule eher fachfremder Unterricht zugeteilt und akzeptiert als bei gewichtigen Fächern, das Fach wird eher zum Füllfach (zum Beispiel in der 7. Stunde am Freitag), die Randlage wertet das Fach auch symbolisch ab. Eine personale Beziehung von Lehrenden und Lernenden ist schwerer möglich, bei Ausfall der einen Stunde (wegen Ferien, Feiertag, Praktikum, Krankheit u.a.m.) findet manchmal wochenlang kein Unterricht statt. Fähigkeiten und Fertigkeiten, Qualifikationen und Kompetenzen können kaum konsistent entwickelt werden. Wenn zum Beispiel eine Lerngruppe Argumente zu einer aktuellen Streitfrage entworfen hat, muss sie eventuell lange auf eine handelnd-simulierende Fortsetzung ihres Tuns warten. Solches Stückwerk erschwert sinnhafte Lernprozesse.

Schließlich werden Lehrer mit fachlicher Ausbildung seltener für Füllfächer angefordert, denn die Lücken (und besonders kleine Schulen haben so gut wie immer Lücken in der fachlichen Lehrerversorgung) lassen sich durch fachfremden Unterricht in kleinen Fächern leichter überbrücken als in gewichtigen Fächern. Viele dieser Lehrerinnen und Lehrer engagieren sich vermutlich mit Nachdruck für diesen Unterricht, müssten aber – wie eigentlich? – die Lücken in der Ausbildung für die Sachen, Bedingungen und fachdidaktischen Prinzipien und Methoden kompensieren. Vielleicht macht der Konfliktcharakter im Geschehen ihnen auch manchmal Angst, so dass lieber isoliertes Wissen unterrichtet wird.

4. Lobbies und Interessen

Für Demokratie-Lernen gibt es keine Lobby in dem Sinne, dass ein Partikular-Interesse danach ruft. Politische Bildung für alle und im Interesse aller braucht den Rückhalt der Allgemeinheit, also der Parlamente und der Ministerien. Denn sonst setzen sich Einzel-Interessen im Kampf um die Schulstunden durch. Ein Beispiel:

Seit mehr als 10 Jahren wird immer wieder von Verbänden der Wirtschaft ein eigenes Fach „Wirtschaft" in den Schulen gefordert (jüngst Lisa Becker 2014 in der FAZ). Den Gutachten und Resolutionen werden zahlreiche Materialien an die Seite gestellt, die den Schulen kostenlos für den Unterricht geliefert werden. Natürlich kann das hilfreich sein: Die Autorin hat selbst als Lehrerin Materialien aus dem Sparkassenverlag und auch deren Planspiel Börse genutzt – und die Sicht auf Welt und Wirtschaft, die uns da geliefert wurde, haben wir anschließend de-konstruiert. Aber das war eine bewusste Suche bzw. Verarbeitung auf dem Hintergrund einer umfassenden sozialwissenschaftlichen Bildung, die man nicht einfach verlangen kann – und schon gar nicht von den vielen engagiert fachfremd unterrichtenden Lehrerinnen und Lehrern.

Den großen finanziellen Ressourcen der Verbände der Wirtschaft haben Lehrer-Verbände für politische Bildung und Fachdidaktiker der Sozialwissenschaften kein Geld entgegen zu setzen, aber Argumente. Vergangene und gegenwärtige Debatten um „Wirtschaft" als Fach der Wirtschaft wurden in dieser Zeitschrift mit Internet-Adressen zugänglich gemacht (Engartner 2013). Unterstützung geben in den letzten Jahren auch Gewerkschaften und manchmal Massenmedien. So hat der DGB 2012 ein Positionspapier „Wirtschaft in der Schule" veröffentlicht, in dem er die Forderung nach einem Fach Wirtschaft zurückweist. Das ZDF-Magazin *Frontal 21* hat im Sommer 2013 eine Reportage mit dem Titel „Lobbyisten im Klassenzimmer" zum Wirken von Wirtschaftsvertretern in Schulen gesendet.

Die ZDF-Reportage hat heftige Kontroversen ausgelöst und die Autorin veranlasst, ein vom Land Niedersachsen zugelassenes Schulbuch „Kompetenz Politik/Wirtschaft" (Kaminski 2007) anzuschauen. Das Kapitel zu „Unternehmen" ist wirklich beeindruckend – es wird viel Arbeitgeberperspektive eingenommen und vergleichsweise weniger und eher einordnend die Arbeitnehmerperspektive. Bei einem Schulbuch ist es viel schwieriger, den Lernenden dessen Perspektive zu öffnen als bei einem einzelnen Material oder Planspiel, denn ein solches Kapitel ist mehr als 50 Seiten lang und wird wohl auch von einzelnen Lernenden allein gelesen. Deshalb ist die amtliche Zulassung von größter Bedeutung.

5. Was tun? Integration und Transparenz

Wie kann man mit diesem Lobbyismus umgehen? Die Fachstruktur muss – mit dem Ziel der Allgemeinbildung als Bildung für alle und fürs Allgemeine – eine integrierte sein, bei der nicht Zusammengehöriges mit dem Ziel getrennt wird, die Sphären voreinander abzuschotten (dazu auch Haarmann in diesem Heft). Die Zulassung von Schulbüchern muss die Einhaltung des Beutelsbacher Konsenses sehr sorgfältig prüfen. Die in die Schulen fließenden Materialien müssen den Lehrerinnen und Lehrern die Möglichkeit geben, die Interessen der Lieferanten einschätzen zu können. Die Forderung des DGB (2012, S. 5, Punkt 6) nach einer staatlich verantworteten Monitoringstelle für den Bereich der ökonomischen Bildung geht sehr weit, sie vertraut zu wenig auf die Professionalität der Lehrenden und ist vermutlich recht teuer (auch wenn die Anbieter für die Prüfung zahlen sollen). Die Deutsche Vereinigung für Politische Bildung (DVPB) erarbeitet gerade einen Transparenz-Kodex für Unterrichtsmaterialien, der Herkunft und Finanzierung von Materialien offenzulegen fordert.

Zahlreiche Fragen sind bisher nicht durch systematische Forschungen geklärt worden. Weder konnten wir den Wirkungen der fachdidaktischen Prinzipien empirisch nachspüren, noch ist die Realität der politischen Bildung wirklich bekannt, und zu Einflüssen von Interessen in die Schule gibt es nur Beobachtungen. Während die Fächer Mathematik und Naturwissenschaften in der Bildungsforschung verankert sind, auch durch das IPN in Kiel, mangelt es der politischen Bildung an einem Bundesinstitut für Demokratie-Didaktik, in dem Bemühungen um Forschung und Entwicklung und Praxis zusammengeführt werden könnten.

6. Fazit

- Demokratie-Lernen passiert eher selten „naturwüchsig“ im Alltag.
- Politische Bildung steht mit ihrer Didaktik konzeptionell gut da.
- Politische Bildung ist in den Schulen recht wenig verankert.
- Politische Bildung hat keine Lobby, da sie kein Partikular-Interesse vertritt.
- Der politischen Bildung fehlt für empirische Forschung eine koordinierende Infrastruktur.

Politische Bildung braucht die Politik im Bund und in den Ländern, damit Lernen für die Demokratie gestärkt werden könnte.

Literatur

Becker, Lisa 2014: Pflichtfach Wirtschaft. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom Samstag, 1. Februar 2014, S. 11

Deutsche Vereinigung für Politische Bildung (DVPB) 2011: Stellungnahme zum Gutachten „Ökonomische Bildung an allgemeinbildenden Schulen" des Gemeinschaftsausschusses der deutschen gewerblichen Wirtschaft (Oktober 2010, Autoren: Thomas Retzmann/Günther Seeber/Bernd Remmele/Hans-Carl Jongebloed). In: Polis, Heft 1, S. 5

Deutsche Vereinigung für Politische Bildung (DVPB) 2014: Transparenz-Kodex für Unterrichtsmaterialien. In Vorbereitung

Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) 2012: DGB Positionspapier: Wirtschaft in der Schule – Was sollen unsere Kinder lernen? Berlin

Engartner, Tim 2013: Das Fach „Wirtschaft" als Fach der Wirtschaft? Einige ausgewählte Aspekte vergangener und gegenwärtiger Debatten. In: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP), Heft 3, S. 439-446 (mit Internet-Dokumentation)

Haarmann, Moritz Peter 2014: Ökonomisches Lernen – Selbstzweck oder Teil des gesellschaftlichen Lernens? In: Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP), Heft 2, S. 189-200

Kaminski, Hans (Hg.) 2007: Kompetenz Politik-Wirtschaft 9, Gymnasium Niedersachsen. Braunschweig: Westermann

Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank 2002: Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich

Reinhardt, Sibylle 2010: Die domänenspezifische Kompetenz „Konfliktfähigkeit" – Begründungen und Operationalisierungen. in: Juchler, Ingo (Hg.): Kompetenzen in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 128-141

Reinhardt, Sibylle 2012: Politik-Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin: Cornelsen (4. überarbeitete Neuauflage, zuerst 2005)

Reinhardt, Sibylle 2013a: Soziales und politisches Lernen – gegensätzliche oder sich ergänzende Konzepte? In: Bremer, Helmut/Kleemann-Göhring, Mark/Teiwes-Kügler, Christel/Trumann, Jana (Hg.): Politische Bildung zwischen Politisierung, Partizipation und politischem Lernen. Beiträge für die soziologische Perspektive. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 239-252

Reinhardt, Sibylle 2013b: Von individuellen Wertedilemmata zu gesellschaftlichen Regeln: Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Verbindung von Werte- und politischer Bildung. in: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, Heft 3, S. 319-333

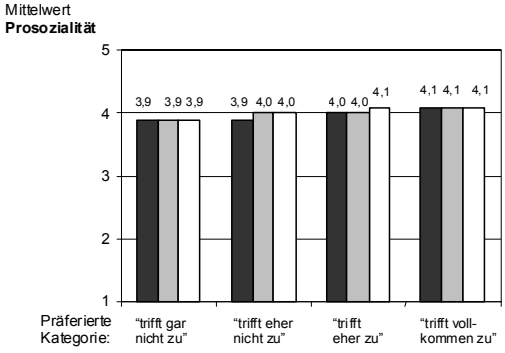
Anhang: Prosozialität und Demokratieverständnis

Prosozialität und Demokratieverständnis

„Die Interessen des ganzen Volkes sollten immer über den Sonderinteressen des Einzelnen stehen" (Ja: 73%)

„Aufgabe der politischen Opposition ist es nicht, die Regierung zu kritisieren, sondern sie in ihrer Arbeit zu unterstützen" (Ja: 70%)

„Die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Interessengruppen in unserer Gesellschaft und ihre Forderungen an die Regierung schaden dem Allgemeinwohl" (Ja: 50%)



Quelle: Projekt „Jugend und Demokratie in Sachsen-Anhalt" – Schülerbefragung 2000
Frageformulierungen aus Meulemann 1996, S. 100- nach Bauer-Kaase.
Prosozialitätsindex aus der Sachsen-Anhalt-Studie; s. Reinhardt/Tillmann, in: Krüger/ Reinhardt u.a. 2002, S. 71:
„Bitte geben Sie zu jeder Verhaltensweise auf der folgenden Liste an, wie wichtig es für Sie persönlich ist, so zu sein oder sich so zu verhalten."
(Überhaupt nicht wichtig = 1, nicht so wichtig, schwer zu sagen, wichtig, sehr wichtig = 5)

- Anderen Menschen helfen
- Im Streitfall einen Ausgleich suchen
- Alle Menschen gleichberechtigt behandeln
- Soziale Unterschiede zwischen Menschen abbauen
- Rücksicht auf andere nehmen
- Im Umgang mit andern fair sein
- Gerecht sein

Dieter Deiseroth, Annegret Falter (Hrsg.)

Whistleblower in der Sicherheitspolitik
Whistleblowers in Security Politics

Preisverleihung – Awards 2011/2013

Chelsea E. Manning – Edward J. Snowden

Der Band stellt die Preisverleihungen des deutschen Whistleblowerpreises 2011 und 2013 sowie deren Preisträger vor und analysiert deren Hintergründe, Motive und aktuelle Situation. Den Whistleblowerpreis 2011 erhielt Chelsea (Bradley) Manning, der das Video „Collateral Murder" mit Hilfe von WikiLeaks der Öffentlichkeit zugänglich machte. Das Video ist seitdem zu einem Sinnbild für die Verrohung im Denken, Reden und Handeln von Soldaten im Krieg geworden.

Das harte Vorgehen gegen Chelsea Manning sollte Whistleblower in den USA zum Schweigen bringen. Doch die Rechnung der US-Administration ging nicht auf. Kaum hatte der Prozess gegen Manning begonnen, wurde der größte Spionageskandal aller Zeiten publik. Edward J. Snowden hatte digitale Dokumente außer Landes gebracht, die belegen, dass die USA und England massenhaft verdachtsunabhängige Kommunikationsüberwachung betreiben und damit gegen Völkerrecht und nationales Recht souveräner Staaten verstoßen. Dafür erhielt Snowden den deutschen Whistleblowerpreis 2013.

2014, 234 S., 11 s/w Abb., kart., dt./engl., 24,– €, 978-3-8305-3333-7

Christian Schröder

Europa in der Finanzfalle

Irrwege internationaler Rechtsangleichung

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

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

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

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

eBook PDF 24,90 €, 978-3-8305-2813-5; Kombipaket Print & E-Book-PDF: 40,– €, 978-3-8305-2814-2

BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG
Markgrafenstraße 12–14 • 10969 Berlin • Tel. 030 / 841770-0 • Fax 030 / 841770-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: http://www.bwv-verlag.de

Die Entdeckung des BIP

Hans-Jochen Luhmann

1 Thematische Szene, innerhalb welcher das Buch eine Rolle spielt

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) steht für die Leistung („Produkt") einer nationalen („Inland") Wirtschaft – es soll deren Maß sein. Um ein Maß für die „Wirtschaft" konzipieren zu können, muss man sich vorher darüber einigen, was denn die „Wirtschaft" bzw. deren Leistung sei. Der Ausdruck „Wirtschaft" aber ist seit je her ambivalent. Gegenwärtig ist der Konflikt darum erneut ausgebrochen.

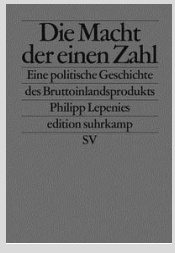
Auf der einen Seite stehen die, die meinen: Leistung der „Wirtschaft" ist nur dasjenige, was auf Märkten getauscht wird – und die Staatsleistungen, die aus Steuern und Abgaben gezahlt werden, werden noch dazugezählt. Diese Sicht kann man das „objektivierte" Bild der Wirtschaft nennen. Es ist bewusst ausschnitthaft und unvollständig.

Auf der anderen Seite stehen die, die meinen: Gemessen werden muss die *ganze* „Wirtschaft" – sonst sei das Maß irreführend, insbesondere, wenn es als Maß des Wohlstands (in fortgeschrittenen Industriestaaten) oder als Maß der Entwicklung armer Länder genommen wird. Will man Vollständigkeit, so muss man die negativen Effekte aus Verschmutzung und Ausbeutung hinzunehmen, aber auch alles, was privat erwirtschaftet wird, ohne über Märkte vermittelt zu sein: wie das Wohnen in den eigenen vier Wänden, die Pflege kranker Anverwandten, oder auch die Leistung der Drogenmafia und aller anderen Leistungen der OK.

Die Differenz beider Sichtweisen ist offenkundig groß. Sie ist aber auch

Dr. Hans-Jochen Luhmann
Senior Expert
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH

Lepenies, Philipp: Die Macht der einen Zahl. Eine politische Geschichte des Bruttoinlandsprodukts. Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag 2013, 186 S. ISBN: 978-3-518-12673-8



politisch relevant, weil ausbeutbar. In einer Herrschaftskultur, die auf Zahlen setzt, ist das naheliegend. Das jüngste Beispiel ist Griechenland. Griechenland war dem Euro-Raum sowie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU beigetreten. Damit war es die Verpflichtung eingegangen, dass sein Schuldenstand eine gewissen *Anteil* am BIP nicht übersteigt. Dieses Maß in Form eines Quotienten wurde in Brüssel gewählt in der Meinung, die Zahl im Nenner sei fix, also sei für die Regierungen der Nationalstaaten ein Zwang gesetzt, die Zahl im Zähler zum Gegenstand ihrer Politik zu machen, sprich: den Schuldenstand zu begrenzen. Die EU musste lernen, so berichtet Diane Coyle (vgl. Abschn. 6), dass die griechische Regierung die nach innen konfliktarme Option wählte, allein beim Nenner, bei dessen Definition, anzusetzen: Sie erweiterte das Verständnis des BIP schrittweise vom engen objektivierten Verständnis zum umfassenden Verständnis, und hielt so die Schuldengrenzen-Vorgabe der EU ein. Chuzpe.

2 Einleitung und Überblick

So kann das nicht weitergehen mit dem Maß für die Wirtschaft. Und so geschieht es dann: Steht in einer Gesellschaft zu einem Sujet ein radikaler Wandel an, dann entstehen jeweils Studien, die dem Sujet seine Geschichte zurückgeben. So beginnt die Gesellschaft, sich auf den Wandel, der über sie zu kommen ansteht, vorzubereiten. Das ist insbesondere so seit der Französischen Schule, seit Aries und Foucault. Nun ist es das Bruttoinlandsprodukt (BIP), dem es so ergeht. Die Besonderheit: Hier geht es um ein quantifiziertes Sujet. „Eine Zahl".

Von etlichen Studien, die jüngst erschienen sind, wurde hier die von Philipp Lepenies ausgewählt. Der Autor ist Ökonom, mit Erfahrung in Entwicklungsländern. Zugleich ist er Politologe, verfügt also über ein Verständnis für Machtprozesse. Gegenwärtig leitet er ein Projekt zu „Cultures of Economics". Das, und somit das Buch, ist Teil des Forschungsprogramms im Potsdamer Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS). Leitend für dieses Programm ist eine Einsicht, die aus Anlass eines Treffens von Nobelpreisträgern im Oktober 2007 im *Potsdam Memorandum* wie folgt formuliert wurde:

„Wir stehen an einem geschichtlichen Wendepunkt, wo der Bedrohung unseres Planeten nur mit einer Großen Transformation begegnet werden kann. Diese Transformation muss jetzt beginnen; sie wird von allen Teilnehmern … befürwortet und unterstützt."

Dieser Programmatik entsprechend stellt Lepenies die Erfindung des BIP als Zweierlei zugleich dar,

- als *Ergebnis* einer zentralen Transformation, der hin zu unserer gegenwärtigen Gesellschaft, die vom neuzeitlichen Verständnis von Wissen geprägt ist; sowie
- als die Entdeckung eines *Instruments*, welches großskalige gesellschaftliche Transformationen zu managen ermöglicht hat, nämlich

- die hin zum Ausnahmezustand einer demokratisch verfassten Industriegesellschaft, die in die Anspannung eines modernen Total-Krieges, mit der Randbedingung, dem Konsum des Souveräns keine zu großen Einschränkungen aufzuerlegen, und
- die zurück wieder in den Zustand einer Post-Kriegswirtschaft / Friedenswirtschaft, ohne das hohe Beschäftigungsniveau der Kriegswirtschaftsphase zuvor zu verlieren.

Das Programm der Darstellung Lepenies' ist entsprechend einfach. Er beginnt mit der Erfindung der „politischen Arithmetik" durch William Petty im 17. Jahrhundert. Dann gab es eine lange historische Pause – erst am Vorabend des Zweiten Weltkriegs wird das Thema wieder aufgegriffen, erst da also setzt Lepenies wieder ein. Konzeptionell führend sind zwar die Briten – mit der besonderen Rolle Keynes', dessen Wirtschaftstheorie einen eigenständigen Verwendungszweck für ein makroökonomisches Zahlenwerk kreiert hatte. Allein die USA jedoch waren es, die ihren Transformationsprozess hinein in die Kriegswirtschaft auf einer BIP-Analytik basiert haben – da diese Analytik ein Konten- und damit definitorisches Begriffssystem *zu Zwecken* ist, wurde bei diesem klar zielgerichteten Prozess konzeptionell am meisten gelernt; und das gilt auch für den Nachvollzug.

3 Die Geburt: BIP-Bestimmung als Teil des Programms einer „politischen Arithmetik"

In den Anfängen wird der Zweck einer Neuentwicklung bekanntlich am leichtesten deutlich – so auch beim BIP. William Petty ist die Schlüsselfigur: Er ist Teil der Bewegung, teilt die Motive, aus denen die moderne (Natur-) Wissenschaft sich speist. Als Mitglied des Gründerkreises der Royal Society teilt er dessen Grundüberzeugungen. D.i.

(i) die im Verständnis von Wisssen, auch die Unterscheidung nach produktivem und unproduktivem Wisssen;
„Eng verbunden mit dieser Wissensrevolution war die Vorstellung, der Mensch werde durch die Anwendung jener neuen Methode in die Lage versetzt, seine Umwelt zu verändern, Einfluss auf die Natur zu nehmen und so endlich das ***regnum hominis****, die Herrschaft des Menschen über die Welt, zu errichten."*

Und

(ii) die, wozu das (dann produktive) Wissen denn gut sei. Für Letzteres steht das Bacon'sche Diktum »Wissen ist Macht«.

„Auf Wissen gegründete Macht soll den Regenten befähigen, seine Herrschaft zu sichern und auszuweiten. Die Erzeugung von Wissen war mindestens so wichtig wie die beste Waffe oder eine gewonnene Schlacht." (26)

Es geht um Wissen zu Herrschaftszwecken, zur potenteren Ausübung von Macht. Solange soziale Spaltungen aber noch vorherrschen, wird das aus die-

ser Motivation heraus entwickelte und bereitgestellte Wissen *nicht* zu Zwecken des einen ***regnum hominis*** verwendet, sondern als Mittel im Kampf zwischen partikularen menschlichen Reichen, in der gegebenen historischen Situation also für das Herrscherhaus Englands, gegen Frankreich und Holland.

Am eindrücklichsten ist, wie Petty dieses Wissenskonzept erstmals angewendet hat und dabei auf diejenige Idee kam, die er später in Form einer wirklichen Volkseinkommensberechnung zweimal realisierte.

Petty assistierte bei der ersten sozialstatistischen Publikation, der 1662 erschienenen Schrift *Natural and Political Observations made upon the Bills of Mortality* – auffällig für eine Schrift im Geiste der Royal Society erscheint uns heute das eingeschobene *„and Political" (Observations)*. Darin wurden, ausgehend von den wöchentlich in London erstellten Sterbetabellen, die vorliegenden Zahlen zusammengetragen und analysiert. Die Analyse sollte politischen, nicht allein wissenschaftlichen Zwecken dienen – deswegen das Adjektiv *political* im Titel.

> *„Politisch bedeutsam war die Analyse der Sterbetabellen …, weil sich die Regierung mit ihrer Hilfe ein genaues Bild davon machen konnte, wie viele Männer im Kriegsfall als Soldaten zur Verfügung standen. Die Anzahl der Untertanen gab Auskunft über die Stärke und den Reichtum eines Landes; sie war eine wichtige Planungsinformation."*

Konkret: Mit „Planung" war (u.a.) die des Kriegs gemeint. Die Information war verwendbar für eine Einschätzung des militärischen *Potentials*, welche die analysierte Region zur Stärke Englands beizutragen vermochte.

> *„Die Observations ... gaben auch ein ... Bild der sozialen und wirtschaftlichen Lage. Darüber hinaus machten die Autoren konkrete Vorschläge für eine verbesserte Datenerfassung und erklärten, warum weitere kontinuierliche statistische Erhebungen sinnvoll wären. Sie zeigten sich überrascht davon, wie viele Menschen im Land nicht arbeiteten oder in ihren Augen unnötige Tätigkeiten verrichteten. Dazu gehörten für sie auch Gelehrte, die sich eher mit theologischen und philosophischen Spekulationen beschäftigten als mit der Natur und den Dingen, oder die sich solchen irdischen Themen allenfalls mit Worten näherten, nicht jedoch mit Zahlen."*

1676, als Petty das Volkseinkommen Englands ein zweites Mal schätzte, hatte er seinen Ansatz voll entfaltet. Der Titel seiner Studie stand für sein Programm: *Political Arithmetick*. Der Untertitel besagte, es handele sich um *»eine Abhandlung über das Ausmaß und den Wert der Ländereien, der Menschen, Gebäude [...] etc., die sich auf jedes Land bezieht, insbesondere aber auf die Gebiete Seiner Majestät, Großbritannien, sowie seiner Nachbarn Holland [...] und Frankreich«*. Sein Ansatz war somit, das Volkseinkommen *vergleichend* zu bestimmen. Das war konsequent – damit entfielen die Probleme hinsichtlich der fragwürdigen Genauigkeit des absoluten Ansatzes. Schließlich war Petty's Intention eh die eines Vergleichs: Zu zeigen, dass England es aufgrund seines Reichtums und seiner Ressourcen – trotz Kriegen und Revolution – in wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht mit den beiden feindlichen Ländern aufnehmen konnte. Zweckentsprechend wurde Petty's vergleichende Analyse nur intern, in Regierungskreisen, zur Kenntnis gegeben; sie wurde nicht veröffentlicht,

sondern blieb geheim. Natürlich fiel sie dann doch in französische Hände und löste beim Machtkonkurrenten, in Paris, einige Verwirrung aus.

4 Die Entwicklung in den USA am Vorabend des Zweiten Weltkriegs

In den USA kam der entscheidende Anstoß, ein quantitatives Bild von der Wirtschaft zu schaffen, von der Politik, 1932, in Zeiten höchster Krise also: Der US Senat war es, der ein Bedürfnis dafür anmeldete. Simon Kuznets bei der Wissenschaftseinrichtung NBER erhielt den Auftrag, einer seiner beiden Assistenten, aus dem auftraggebenden Ministerium, war Milton Gilbert, der als Leiter des staatlichen Programms zur Erfassung des Volkseinkommens ab 1941 das Heft in die Hand nehmen würde – „*eine* Zahl" zur Beschreibung eines uneindeutigen Gegenstandes kann eben nicht als Ergebnis der wettbewerblich organisierten Wissenschaft herauskommen, die Einzigkeit ergibt sich nur, wenn die strukturelle Voraussetzung geschaffen wurde, d.i. ein Monopol der Erhebung und damit zugleich der leitenden Begriffe und ihrer Definitionen.

Kuznets' erste Schätzung, beim Blick auf die Jahre 1929 – 1932, brachte ein Aufsehen erregende Ergebnis: Das Volkseinkommen der USA war um 50% gesunken, die Unternehmen waren zum Entsparen übergegangen. Das wurde als Begründung genommen für die Notwendigkeit staatlicher Investitionen, in Form der, öffentlich umstrittenen, Infrastruktur-Investitionen des New-Deal-Programms – BIP-Rechnung ist, wie man sieht, zwangsläufig politische Arithmetik, unterstützt im Kampf eine Seite der sozialen Gruppierungen.

1941, mit dem Kriegseintritt der USA, kam die Hochzeit der BIP-Entwicklung. Die BIP-Rechnung (VGR) war für die Rüstungsplanung im Detail hilfreich, doch die politisch zentrale Frage war eine, über deren Antwort schon durch das Konzept der Ordnung des Datenmaterials entschieden wird. In einem demokratischen Staatswesen wie den USA muss bei Hochschrauben der Rüstungsausgaben die zentrale Befürchtung die eines *crowding out* sein: Dass dies zu einer proportionalen Einschränkung der Konsummöglichkeiten der Bevölkerung, die zugleich Konstituante ist, führen würde. Das könnte die Zustimmung zum Kriegseinsatz untergraben, das war die zentrale Sorge vor Beginn der damaligen Transformation in den USA.

Die Vertreter des Volkseinkommens-Konzepts waren Positivisten – bei ihrem Konzept musste es zur proportionalen Verdrängung kommen. Gilbert setzte demgegenüber das *Potential*-Konzept BIP durch, in dem Wachstum angelegt ist – mit dem Komplement, dass dann Rüstungsausgaben-Anstieg versus Konsum-Einschränkung nicht mehr als Nullsummenspiel zu denken ist. Das anschließende Real-Experiment bestätigte (natürlich) Gilbert.

Der Wachstumsimpuls in der nächsten Transformationsphase, von der Kriegswirtschaft in die Nachkriegswirtschaft, kommt vom Trauma der Weltwirtschaftskrise zu Ende der 1920er Jahre her: Ein erneutes ungehemmtes

Hinabtrudeln in eine Depressionsspirale musste ausgeschlossen werden, insbesondere in der Phase der unausweichlich anstehenden „Depression" der Kriegsgüternachfrage. Ziel war deshalb die Vollbeschäftigung, durch Beibehalten des Produktionsniveaus der Kriegswirtschaft. Dieses Niveau, wiewohl das Ergebnis einer höchsten Anstrengung, sollte damit nicht als Höhepunkt verstanden wurde, nach dem es zurückgeht in den „Normalzustand". Es sollte beibehalten und später gesteigert werden, um immer einen Sicherheitsabstand zu halten zu dem Abgrund, in den 1929 – 1931 geschaut wurde – so kam das Wirtschafts*wachstum* in die Welt.

5 Wie das Bruttosozialprodukt nach Deutschland kam

Dargestellt wird abschließend die Entwicklung in Deutschland, doch da gilt

> *„Was die Erhebung des Volkseinkommens anging, war Deutschland im internationalen Vergleich ein Zuspätkommer." (S. 123)*

Deutschlands Führung hatte einen neuerlichen Krieg geplant – ohne zu realisieren, dass sie sich zu dessen Vorbereitung ihres wirtschaftlichen Potentials (statistisch) zu vergewissern hat. Und das nach einer Vorgeschichte im Ersten Weltkrieg, die Lepenies so in kurzen Strichen zeichnet:

> *„Da man zunächst von einem kurzen Feldzug ausging, schien eine langfristige Planung nicht nötig; die meisten statistischen Erhebungen wurden eingespart. Allerdings war sich die Großindustrie des erhöhten Planungsbedarfs bewusst. Walther Rathenau, Direktor der Berliner AEG, etablierte ein eigenes System der Erfassung und Kontrolle des Rohstoffbedarfs der Wirtschaft. Da er die offiziellen Daten für schlicht unbrauchbar hielt, operierte die auf sein Betreiben gegründete Kriegsrohstoffabteilung völlig unabhängig vom Kaiserlichen Statistischen Amt." (S. 126)*

Geplant haben die Deutschen im 20. Jahrhundert somit zweimal nicht wirklich einen Krieg sondern lediglich je einen Kriegs*beginn*.

Nach dem Krieg kam die Methode der BIP-Bestimmung bzw. der VGR wie folgt nach Deutschland. Die US-Air Force wollte für die Zukunft lernen, deshalb wollte sie um die Folgen der alliierten Fliegerangriffe auf Deutschland präzise wissen. 1944 gab sie den United States Strategic Bombing Survey in Auftrag. Mit der Leitung wurde der Ökonom John Kenneth Galbraith beauftragt. Er hatte die Kriegsmobilisierung der deutschen Wirtschaft sowie deren Zerstörung statistisch zu erfassen. Dazu sollten zunächst, in der sektoralen Gliederung der frisch geschaffenen US-VGR, die Daten zur Produktion des Reichs ermittelt werden. Danach sollte der Einfluss der Bombardierungen auf das Gesamtprodukt und anschließend heruntergebrochen auf die jeweiligen Sektoren und Schlüsselindustrien berechnet werden. So das Konzept.

Bei der Durchführung erkannte Galbraith, dass die Deutschen sich bei ihren späten Ad-hoc-Bemühungen buchstäblich „verzettelt" hatten, ob des Zahlenwustes nicht mehr durchgeblickt hatten. Das zeigte ihm die hohe Bedeutung eines durchdachten Schemas und somit, welch Vorteil die „rechtzeitige"

kontroverse Diskussion dieses Komplexes im Sinne eines Suchprozesses in den USA gehabt hatte – die war von einer Person angetrieben worden, dem Russen Simon Kuznets, der vor seiner Emigration noch Erfahrungen mit der statistischen Unterstützung in der Frühphase der sowjetischen Planwirtschaft gesammelt hatte. Die Schlussfolgerung:

> *„In seinem Abschlussbericht schrieb Galbraith ... anerkennend, Kuznets und seine Nachfolger hätten offensichtlich so viel für den Kriegserfolg der Alliierten geleistet wie mehrere Infanteriedivisionen zusammen." (S. 145)*

Das hätte Bacon nicht besser formulieren können. Lepenies zusammenfassende Charakterisierung des gesamten Prozesses für Deutschland:

> *„Die Einführung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen war eine »nach-holende Modernisierung«." (S. 146)*

6 Die übrigen Neuerscheinungen

Das Lepeniessche Buch ist Vertreter eines ganzen Schwarms von Büchern. Auf den Rest dieses Schwarms wird hier noch, einordnend, hingewiesen.

Im deutschen Sprachraum hat sich noch der Schweizer Historiker Daniel *Speich Chassé* mit «Die Erfindung des Bruttosozialprodukts»[1] zu Wort gemeldet. Darin zeichnet er, so der Untertitel, etwas aus „der Wissensgeschichte der Ökonomie" nach – er sieht, was wenige sehen, dass die Geschichte ihrer Abstraktionen zugleich die Geschichte der *Gestaltung* unserer Welt ist. Damit ist er Solitär unter den Autoren.

Aus Italien hat *Lorenzo Fioramonti* zwei – kritische – Bücher vorgelegt. In den USA sind zwei Autoren bemerkenswert. Zum einen *Zachary Karabell*, mit «The Leading Indicators. A Short History of the Numbers That Rule our World».[2] Thema ist, dass Zahlen Macht haben – und das gilt nicht allein für das BIP, das gilt bei ihm für etliche weitere finanzmarktrelevante national aggregierte Zahlenwerte. Fioramonti, in seinem neuen Buch «How Numbers Rule the World. The Use and Abuse of Statistics in Global Politics»[3], vertritt dieselbe These, schlägt nur seinen Zirkel von Beispielen noch weiter, von Ratings über die „financialization of nature" landet er schließlich bei der Grundsatzfrage „Rethinking numbers, rethinking governance". Die zweite US-Autorin ist *Diane Coyle*, in ihrem Buch wieder beschränkter, auf GDP (engl. für BIP): «GDP. A Brief But Affectionate History»[4]. Es handelt sich um einen Versuch, die beschränkte Reichweite des GDP zu akzeptieren, als ein *ökonomisches* (und nur ökonomisches) Maß. Coyle liefert gleichsam die verteidigende Reaktion auf die Position, die Fioramonti z.B. vertritt in seinem Buch aus 2013, «Gross Domestic Problem»[5]. Dessen Titel deutet das Anagramm „GDP" im Sinne seiner These: Die Zahl selbst sei, weil miss*leitend*, das Problem.

Anmerkungen

1 Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2013. 344 S.
2 New York: Simon & Schuster, 2013. 287 S.
3 London, New York: Zed Books, 2014. 271 S.
4 Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2014. 159 S.
5 Untertitel: „The Politics Behind The World's Most Powerful Number." London, New York: Zed Books, 2013. 200 S.

Fritz Reheis: Politische Bildung. Eine kritische Einführung. 2014, Wiesbaden, 158 S.

Fritz Reheis richtet die Einführung an Studierende wie Praktiker der schulischen und außerschulischen politischen Bildung. Auf den Punkt gebracht heißt Politische Bildung für ihn: Befähigung, aber auch Fähigkeit des mündigen und widerstandsfähigen Subjekts zur kritischen Überprüfung der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Verhältnisse, aber auch deren Veränderung. Dabei versteht Reheis das Buch ausdrücklich als übergreifendes Angebot, denn es „erhebt den Anspruch, die Perspektiven und Erkenntnisinteressen der Politikdidaktik, der Demokratiepädagogik und der Politischen Pädagogik zusammenzuführen" (S. 148). Die Einführung behandelt Ziele, Inhalte und Prinzipien sowie Lehr- und Lernbedingungen der Politischen Bildung, wobei die Abschnitte unterschiedlich stark gewichtet sind. Das Buch hat insgesamt fünf Kapitel: „Was ist Politische Bildung?", „Übergeordnete Ziele", „Ausgangsbedingungen der Politischen Bildung", „Mündigkeit als Prozess", „Themenfelder und Herausforderungen".

Mit Blick auf die aktuellen Diskurse in der Politikdidaktik sind zwei Dinge bemerkenswert: Zum einen bemängelt Reheis (S. 63-77) mit Blick auf die Kontroverse um domänenspezifische Kompetenzen, in der „formorientierte Kompetenzmodelle" den Ton angeben, die Einseitigkeit. Dabei würde es vor allem um die „Kompetenz zur Anpassung" an die Verhältnisse gehen ohne diese in Frage zu stellen. Er stellt dagegen ein „inhaltsorientiertes Kompetenzmodell mit kritischem Anspruch" auf, das sich an Oskar Negt anlehnt. Für Reheis geht es dabei um das „Herstellen von Zusammenhängen" sowie die „Kompetenz zum Widerstand" und den „Möglichkeitssinn", um den Anspruch der kritischen Überprüfung und Veränderung der Verhältnisse zu erfüllen. Zum anderen ordnet sich Reheis (S. 77-85) mit Blick auf die Kontroverse um domänenspezifische Konzepte nicht einem der beiden Lager zu. Dies begründet er mit der Absicht, nicht eine Fülle an Stoff, sondern eine sorgfältige Auswahl an Gegenständen anbieten zu wollen. So nimmt er die Lebenswelt der Lernenden zum Ausgangspunkt und schließt mit Blick auf das „Erfahren" und „Verstehen" an klassische didaktische Ansätze wie das exemplarische, genetische und sokratische Prinzip bei Martin Wagenschein oder die kategoriale Bildung bei Wolfgang Klafki an.

Beim Formulieren der Inhalte (S. 101-146), nämlich „Gesellschaft und Ungleichheit", „Wirtschaft und Staat", „Europa und Welt", „Friede und Umwelt" und „Politische Grundprobleme" geht Reheis systematisch vor. Auf „begriffliche Grundlagen", welche der Sachanalyse als Ausgangspunkt der Urteilsbildung dienen, folgen „elementare Zusammenhänge", welche den Wesenskern des Sachverhalts verdeutlichen, bevor „kritische didaktische Akzente" den Blick auf die Kontroversität in der pluralistischen Demokratie schärfen, um eine „Engführung" in Richtung einer unhinterfragten Anpassung an die Verhältnisse zu vermeiden. Mit Blick auf den Anspruch des Buches verwundert es dabei nicht, dass vor allem diejenigen Fragen im Mittelpunkt stehen, die sich mit dem sozialen, politischen und wirtschaftlichen Zusammenleben befassen.

Resümierend überzeugt das Buch durchgängig mit seiner Lesbarkeit und Anschaulichkeit. Reheis verzichtet in seiner Einführung auf die ausschweifende Darstellung von Diskursen, sondern versucht stets auf Basis prägnanter einführender Überlegungen zu griffigen Hinweisen für die Bildungspraxis zu gelangen. So gelingt ihm auch der Versuch, den Bogen zwischen den Bezugsdisziplinen zu spannen. Auch wenn an verschiedenen Stellen eine Erweiterung und Vertiefung der Ausführungen denkbar wäre, ist das Buch als Lektüre für Studierende wie Praktiker sehr gut geeignet, weil es drängende gesellschaftliche, politische und ökonomische Fragen aufwirft und zeigt, wie diese Eingang in politische Lehr-/Lernprozesse nehmen können.

Michael Görtler

Joachim Detjen /Peter Massing/Dagmar Richter/ Georg Weißeno: Politikkompetenz – ein Modell. Wiesbaden, 2012. 147 Seiten.

Das Buch „Politikkompetenz“ setzt den Band „Konzepte der Politik“ (2010) der gleichen AutorInnen fort (jetzt ohne Ingo Juchler). Ziel ist, die vier „Kompetenzdimensionen“ „Fachwissen“, „Urteilsfähigkeit“, „Handlungsfähigkeit“ sowie „Einstellung und Motivation“ kognitionspsychologisch, politikwissenschaftlich, politikdidaktisch und unterrichtspraktisch auf ihre „Facetten“ hin zu untersuchen und schließlich auf ein Unterrichtskonzept anzuwenden. Dadurch soll erstmals ein „theoretisch fundiertes“, auf „Messbarkeit“ ausgelegtes „Kompetenzmodell“ vorgelegt werden, in Abgrenzung zu bisherigen als defizitär erachteten „bildungstheoretischen“ Ansätzen.

Das Kapitel zur Dimension „Fachwissen“ fasst den Band „Konzepte der Politik“ zusammen, der an anderer Stelle wegen seines engen, staatszentrierten Politikbegriffs kritisiert wurde (vgl. Autorengruppe Fachdidaktik 2011, Konzepte der politischen Bildung). Ähnliches gilt für das wieder aufgenommene Unterrichtsbeispiel, das nach wie vor weder eine überzeugende Fall- noch Konfliktanalyse darstellt. Es verwundert zudem, dass Fachwissen hier als eigenständige Kompetenzdimension (hier im Sinne von Kompetenz gebraucht) konzipiert wird. Wissen ist vielmehr inhaltliche Grundlage bestimmter Kompetenzen.

Urteilsfähigkeit wird in fünf Facetten unterteilt: Feststellungsurteil und Erweiterungsurteil als Varianten des Sachurteils, Werturteil und Entscheidungsurteil als normative Urteile sowie Gestaltungsurteile als komplexe Problemlösungen. Diese Unterteilung überzeugt nicht: Feststellungs-, Erweiterungs- und Gestaltungsurteile erscheinen eher als verschiedene Niveaus einer sachanalytischen Kompetenz, werden aber mangels Graduierungsvorstellung des Modells nicht explizit als solche konzipiert. Werturteil und Entscheidungsurteil werden nicht auf ihre normativen Grundlagen hin untersucht. Gesellschaftliche Konfliktlinien als Maßstäbe der Wert-Urteilsbildung werden ebenso ausgespart wie subjektive Wertbildungsprozesse. Werturteile werden somit weder lehr- noch messbar.

Handlungsfähigkeit wird in vier Facetten unterteilt: Artikulieren, Argumentieren, Verhandeln und Entscheiden. Kommunikatives und partizipatives Handeln werden zu einer Kompetenz(-Dimension) verschmolzen, weil reales politisches Handeln im Politikunterricht nicht möglich sei. Eine demokratiepädagogische Projektorientierung wird bewusst abgelehnt (S.66), entsprechende Fähigkeiten wie organisieren und strategisch planen bleiben daher im Hintergrund. Etablierte linguistische und politikdidaktische Operationalisierungen des Toulmin-Schemas bleiben unberücksichtigt, zugunsten des klassischen Syllogismus, der sich nur bedingt zur Analyse politischer Kommunikation eignet.

Die Dimension "Einstellung" schließlich umfasst Interesse, Selbstbewusstsein, Systemvertrauen und Bürgertugenden, auch hier, ohne Befunde zu politischen Grundorientierungen zu berücksichtigen.

Zudem fehlt eine entwicklungslogische Kompetenz-Graduierung, trotz Andeutung "inter- und transpersonaler Deutungsräume" (S. 47) nach Eckensberger 2002, die angeblich „neuerer Forschung“ entsprächen, jedoch z.B. in der Demokratiepädagogik seit Jahren verwendet werden. Dieser sinnvolle Ansatz wird weder auf die Kompetenzen übertragen noch wird problematisiert, dass er auf Forschungen von Piaget und Kohlberg basiert.

Insgesamt kann das Buch seinen Alleinvertretungsanspruch nicht einlösen. Der Bezug zur Fachwissenschaft erscheint einseitig, soziologische Befunde fehlen z.B. nahezu. Politikdidaktisch werden ganze Forschungszweige verschwiegen oder knapp abgekanzelt. Spräche das Buch bescheidener von ersten Annäherungsversuchen an kognitiv-sachanalytische Kompetenzmodellierungen, dann könnte man es als Beitrag dazu empfehlen. Zu den Bereichen (Wert-)Urteilen und Handeln existieren jedoch weitaus elaboriertere Modelle.

Andreas Petrik

Autorinnen und Autoren

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

Volker Best M.A.
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Lennéstraße 27
53113 Bonn
Email: vbest@uni-bonn.de

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

Prof. Dr. Thomas Demmelhuber
Stiftung Universität Hildesheim
Institut für Sozialwissenschaften
Juniorprofessur für Politikwissenschaft
Marienburger Platz 22
D-31141 Hildesheim
Email: thomas.demmelhuber@uni-hildesheim.de

Dr. Sebastian Fischer
Leibniz Universität Hannover
Institut für Politikwissenschaft
Schneiderberg 50
30167 Hannover
Email: s.fischer@ipw.uni-hannover.de

Michael Görtler
Universität Augsburg
Professur für Politische Bildung und Politikdidaktik
86135 Augsburg
Email: michaelgoertler@googlemail.com

Moritz Peter Haarmann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Leibniz Universität Hannover
Institut für Politische Wissenschaft
AGORA Politische Bildung
Schneiderberg 50
30167 Hannover
Email: m-p.haarmann@ipw.uni-hannover.de

Prof. Dr. Peter Hampe
Johann-Keller-Weg 12
86919 Utting a. Ammersee,
Email: p.hampe@hotmail.de

Dr. Hans-Jochen Luhmann
Senior Expert
c/o Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Döppersberg 19
D-42103 Wuppertal
Email: jochen.luhmann@wupperinst.org

Professor Dr. Heinrich Pehle
Institut für Politische Wissenschaft der FAU Erlangen-Nürnberg.
Kochstraße 4, 91054 Erlangen
Email: heinrich.pehle@fau.de

Dr. Thieß Petersen, Senior Expert bei der Bertelsmann Stiftung (Gütersloh), Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder)
Email: thiess.petersen@gmx.de

Prof. Dr. Andreas Petrik
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Politikwissenschaft und Japanologie
06099 Halle (Saale)
Email: andreas.petrik@politik.uni-halle.de

Rolf Porst
Martin-Greif-Str. 17
67354 Römerberg
Email: der.porst@t-online.de

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

Wolfram Ridder, M.A.
FAU Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4
91054 Erlangen
Email: wolfram.ridder@fau.de

Thorsten Winkelmann
FAU Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4
91054 Erlangen
Email: winkelmannthorsten@yahoo.de