



GWVP

© Mark Ahmami - 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

**Geld oder Leben: Griechenland · EU-Emissionshandel
Kommunal Finanzen · BVerfG: Kopftuchurteil ·
Mauerfall und Fernsehen · Jugendliche und DDR**



Verlag Barbara Budrich

64. Jahrgang · 3. Vierteljahr 2015
ISSN 0016-5875

3/2015

www.budrich-journals.de

Zu dieser Ausgabe

Die Herausgeber freuen sich über den Bericht eines Lehrers, er habe das Interview mit der früheren Verfassungsrichterin Lübke-Wolff im vorigen Heft mit Gewinn in seinem Oberstufenkurs einsetzen können. Für Reaktionen aus unserer Leserschaft sind wir dankbar – und erbitten sie.

Das Tragen eines Kopftuchs durch eine muslimische Lehrerin könnte in der Schule zu Konflikten führen. Auch im Unterricht werden sich vermutlich viele Klassen mit diesem Problem auseinandersetzen. Dabei kommen individuelle Werte, politische Entscheidungen und der verfassungsrechtliche Rahmen in die Streitige Diskussion. Heiner Adamski erläutert das Kopftuch-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom März in zwei Rubriken und liefert damit Hintergründe auch zum Verständnis der Änderungen in manchen Landesgesetzen, die jetzt anstehen.

Ein brisantes internationales Thema behandelt die wirtschaftspolitische Kolumne. Jens van Scherpenberg setzt unter dem Titel „Geld oder Leben? Endspiel um Griechenland – und um die Zukunft der Europäischen Währungsunion“ die Perspektiven der Akteure dezidiert gegeneinander und erklärt damit das Problem in der Sache und die wechselseitigen Verletzungen. „Zentrifugale Ergebnisse“ der Beschlüsse vom 12. Juli 2015 deuten auf kommende Schwierigkeiten und Visionen voraus. Hierzu sei auch auf die wirtschaftspolitische Kolumne im letzten Heft verwiesen: „Austeritätspolitik in der EU“.

Auch alle weiteren Beiträge suchen Strukturen und Vorgänge hinter aktuellen Ereignissen und Diskussionen: Direkte Demokratie, Emissionshandel, Kommunalfinanz, Inklusion, Konsumbildung, Vergabe öffentlicher Aufträge und die Ambivalenz neuer Medien betreffen relevante Themen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Die Serien „Schüler forschen“ und Transformation der DDR werden fortgesetzt (letztere mit einer Generationen-Untersuchung und in der Rubrik „Besonderes Buch“). Die „Politische Didaktik“ stellt ein Instrument für die Thematisierung politischer Konflikte vor. Schließlich erwarten unsere Leser – wie immer – hilfreiche Rezensionen. Bei der Lektüre dieser Ausgabe wünschen wir Ihnen wieder ein ertragreiches Vergnügen.

Die Herausgeber

Jahrgang 64, 2015, Heft 3 – Inhalt

INTERVIEW

- Aktuelle Herausforderungen für die Städte und Gemeinden
Oberbürgermeister a.D. der Stadt Erlangen Dr. *Siegfried Balleis* und
Dr. *Thorsten Winkelmann* im Gespräch 309

AKTUELLE ANALYSEN

- Alice Speck*
Der Europäische Emissionshandel: Ungenutzte Potentiale für den Klimaschutz ... 315
- Lena Schiener*
Direkte Demokratie auf Bundesebene – überfällig oder ungeeignet? 321

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE

- Jens van Scherpenberg*
Geld oder Leben? Endspiel um Griechenland – und um die Zukunft der
Europäischen Währungsunion 327

AUFSÄTZE

- Tim Engartner / Nadine Heiduk*
Reflektierter Konsum. Leitlinien einer an ethischen Prinzipien orientierten
sozialwissenschaftlichen Konsumbildung 335
- Annedore Prengel*
Inklusive Pädagogik in Schulen und ihre Bedeutung für Politische Bildung 345
- Bernd Martens*
Die DDR als soziales Konstrukt der letzten und der ersten Generation vor und
nach der Wende 357
*Leitfadeninterviews mit Ostdeutschen der Jahrgänge 1972-94 werden genutzt,
um heutige Sichtweisen auf die DDR zu analysieren. Es überwiegt deren
lebensweltliche Fundierung, die jedoch zu keiner nostalgischen Verklärung führt.*
- Detlef Sack / Eva Katharina Sarter*
Öffentliche Aufträge und sozialpolitische Ziele 369
*Die Leitbilder der Vergabe, die politische Entwicklung der sozialen Standards
wie auch die konkreten Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung.*

SERIE SCHÜLER FORSCHEN

- Rolf Porst*
Fragebogenkonstruktion (II) – „Question Wording“ und was sonst noch
wichtig ist 381

ESSAY

Christiane Bender

- Bedrohen die Neuen Medien unsere Arbeits- und Lebensqualität? 393
Die Digitalisierung erweitert und vereinfacht die Zugänge zu Wissen und Kommunikation. Viele Tätigkeitsfelder, in denen die Berufsinhaber personenbezogenes Wissen weitergeben, geraten dadurch unter Druck.

RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT

Heiner Adamski

- Staatsneutralität oder Religionsfreiheit?
Die Rechtsprechung zum Kopftuch an Schulen 403

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Heiner Adamski

- Die Kopftuch-Debatte 411

POLITISCHE DIDAKTIK

Karin B. Schnebel

- Das Werte- und Entwicklungsquadrat – ein Ansatz zum Erkennen und Verstehen von politischen Konflikten 417
Obwohl Politik mit Konflikten untrennbar verbunden ist, findet sich in der Bevölkerung oft nur wenig Verständnis für die Unvermeidbarkeit und für die Notwendigkeit von politischen Konflikten.

DAS BESONDERE BUCH

Eckhard Jesse

- Thomas Großmann: Fernsehen, Revolution und das Ende der DDR 431
Protestgruppen und Demonstranten allein haben die Berliner Mauer nicht zum Einsturz gebracht. Auch das ost- und westdeutsche Fernsehen spielten eine entscheidende Rolle. Der Autor verdeutlicht, wie Medien soziale Bewegungen anstoßen und fördern.

REZENSIONEN

Horst Leps

- Siegfried Frech, Dagmar Richter (Hrsg.): Politikunterricht professionell planen ... 435

Michael May

- Benedikt Widmaier & Bernd Overwien: Was heißt heute Kritische Politische Bildung? 436

Tim Engartner

- Tilman Grammes und Andreas Petrik (Hrsg.): „Ich freue mich, dass Sie Spaß am Politik-Unterricht haben“. Ein Streifzug durch das Werk der politikdidaktischen Klassikerin Sibylle Reinhardt 437

- AUTORINNEN UND AUTOREN** 439

Im Dezember 2015 findet in Paris die 21. UN-Klimakonferenz statt. US-Präsident Obama gibt ihr einen besonderen Akzent durch seinen Klimaschutz-Plan. Um so deutlicher stehen die Themen Klima und Umwelt auf der Agenda des sozialwissenschaftlichen Unterrichts. GWP bringt zu diesen Themen immer wieder Beiträge. Die folgende Liste enthält Texte aus den vergangenen Jahren, die die Entwicklung der Diskussion widerspiegeln und von denen mancher geeignet sein kann, Ihre Arbeit zu unterstützen.

Das GWP-Online-Archiv steht allen Abonnenten kostenlos zur Verfügung. Alle Volltexte können heruntergeladen werden.

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**

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

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**

Petra Bendel, Marianne Haase, Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik.

Gutachten im Zwielficht **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**

Sven Bernhard Gareis, Nachhaltiges Wachstum statt Überhitzung. Chinas ökonomischer Transformationsprozess steht vor neuen Weichenstellungen **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**

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**

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

Aktuelle Herausforderungen für die Städte und Gemeinden

Oberbürgermeister a.D. der Stadt Erlangen Dr. Siegfried Balleis und Dr. Thorsten Winkelmann im Gespräch

1. Sind die Ursachen der kommunalen Finanzkrise hausgemacht oder auf externe Faktoren zurückzuführen?

Bei einigen Städten und Gemeinden ist die hohe Verschuldung sicher hausgemacht. Bei der großen Mehrheit der Kommunen ist die Finanzknappheit aber vor allem darauf zurückzuführen, dass die übergeordneten politischen Ebenen, d.h. Bund und Länder, das Prinzip der Konnexität nicht hinreichend beachten. Dabei werden den Kommunen Aufgaben auferlegt, ohne für eine entsprechende Finanzierung zu sorgen. Hinzu kommt, dass sich insbesondere Kommunen an Rhein und Ruhr seit Jahren in einer Dauerkrise befinden, deren Ursachen mehrheitlich im Strukturwandel liegen. Diese altindustriell geprägten Regionen sind gekennzeichnet durch den Wegfall von Industriearbeitsplätzen im nennenswerten Umfang und einer damit zusammenhängenden hohen Arbeitslosigkeit mit korrespondierenden Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen. Auch viele ostdeutsche Kommunen können ihre Ausgaben aufgrund der geringen Ertragskraft nur sehr bedingt durch eigene Einnahmen finanzieren. Diese externen Faktoren, die sich in den Schlagworten Missachtung des Konnexitätsprinzips, Strukturwandel und Hinterlassenschaften des real-existierenden Sozialismus verdichten, können von den Kommunen nur begrenzt gesteuert werden. Vielmehr zeigt sich, dass es kaum gelingt, den negativen Trend umzukehren. Gleichwohl gibt es hier auch Ausnahmen von der Regel: Schweinfurt im bayerischen Regierungsbezirk Unterfranken hat innerhalb von zwei Jahrzehnten eine beeindruckende Trendwende geschafft. Möglich wurde dies durch die Entschlossenheit der damaligen Oberbürgermeisterin der Stadt Schweinfurt, Gudrin Grieser, sowie ihres Führungspersonals vor Ort, Hilfen der Staatsregierung und



Dr. Siegfried Balleis
(Foto: Glasow)



Dr. Thorsten Winkelmann
Friedrich- Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg,
Institut für Politische Wissenschaft

eine kluge wie konsequente Wirtschaftspolitik, die sich auch nicht von Widerständen beirren ließ. Als leuchtendes Beispiel sei an dieser Stelle auch die Messestadt Leipzig mit ihrem Umfeld genannt, die sich mit der Ansiedlung mehrerer international tätiger Unternehmen aus der Automobilbranche, dem Logistik-, IT- und Medienbereich zu einer wachstumsstarken Region entwickelt hat. In den letzten Jahren hat sich indes die Schere zwischen wohlhabenden und ärmeren Städten weiter auseinanderentwickelt, und das sowohl innerhalb eines Bundeslandes als auch zwischen den Bundesländern.

2. In welchen Bereichen der kommunalen Zuständigkeiten sind die Folgen der Finanzkrise für die Bürger am deutlichsten zu spüren?

Die Finanzkrise wirkte sich zunächst negativ auf die Einnahmen der Städte und Gemeinden aus, denn die von den Kommunen vereinnahmte Gewerbesteuer, die die wichtigste selbstständige Einnahmequelle der Gemeinden darstellt, ist im Unterschied zu anderen Steuerarten konjunktursensitiv. Auftragseinbußen der lokalen Wirtschaft führen unmittelbar zu geringeren Einnahmen der Kommunen, während die Ausgaben fest stehen. In einer solchen Situation sind die Kommunen gezwungen zu sparen, und sie tun dies üblicherweise dort, wo es nicht sofort zu massenhaften Protesten kommt. Dies ist in der Regel im Bereich der kommunalen Infrastruktur und bei den städtischen Liegenschaften der Fall. So werden etwa Investitionen zurückgestellt, erforderliche Sanierungen unterbleiben und die vorhandene Infrastruktur wird „auf Verschleiß“ gefahren mit der Folge, dass die volle Funktionsfähigkeit vieler öffentlicher Einrichtungen nicht mehr sichergestellt ist. Dieses vordergründige „Sparen“ führt mittel- und langfristig zu höheren Kosten, da für eine Komplettsanierung der Infrastruktur deutlich mehr Mittel erforderlich sind, als wenn man regelmäßige Instandhaltungsmaßnahmen durchführen würde. Auch versuchen die Kommunen, sich aus öffentlichen Aufgaben zurückzuziehen und diese auf Private zu delegieren. In diesem Zusammenhang ist das Engagement etwa der Zivilgesellschaft zu sehen, welches bereits heute sehr unterschiedliche Bereiche umfasst, gleichwohl aber auch Grenzen hat. Eine weitere, weithin auch genutzte Sparmaßnahme betrifft die sogenannten freiwilligen Aufgaben der Kommunen, also jene Aufgaben, für die kein gesetzlicher Auftrag vorliegt und bei denen die volle Entscheidungskompetenz bei den Kommunen liegt. So werden Freizeitbäder geschlossen, Eintrittsgelder für Museen und andere Kultureinrichtungen erhöht oder der öffentliche Nahverkehr ausgedünnt, da diese Einrichtungen selten kostendeckend arbeiten. Selbst bei kostendeckenden Einrichtungen wie der Strom- und Wasserversorgung, also Bereichen der leitungsgebundenen technischen Infrastruktur, werden Sparmaßnahmen vielfach zu Lasten der Investitionen und damit mittelfristig zu Lasten der Qualität umgesetzt. Hieran wird in übergeordneter Perspektive die „Logik der Politik“ sichtbar, nämlich dort zu sparen, wo die Bürger die Folgen nicht sofort erkennen können. Im Unterschied hierzu erfolgten keine nennenswerten Sparanstrengungen im konsumtiven Bereich, also zum Beispiel bei den Sozialausgaben. Dabei ist Sparen nicht immer mit Grausamkeiten verbunden; vielmehr erfordert eine ausgewogene Sparpolitik eine durchdachte Aufgabenkritik sowie eine systematische Optimierung der Verwaltungsprozesse. Die Aufgabenkritik liefert Maßstäbe für städtische Tätigkeitsfelder.

3. Sind Städte und Gemeinden bei der Überwindung der finanziellen Haushaltsnotlage auf den Bund/das Land angewiesen? Und wenn ja, wie sollten Bund und das Land helfen?

In der Tat gibt es einige Städte und Gemeinden, die ohne zusätzliche finanzielle Mittel des Bundes und vor allem des jeweiligen Landes die bestehende Haushaltsnotlage

strukturell nicht überwinden können. Städte wie Oberhausen, Dortmund oder Gelsenkirchen, aber auch Gemeinden im Saarland und in Rheinland-Pfalz können sich ohne externe Hilfen wohl kaum von den angehäuften Verbindlichkeiten befreien. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse wird dazu führen, dass sich in den kommenden Jahren das öffentliche Interesse viel stärker als heute mit dieser Problematik beschäftigen wird. Denkbar wäre hier – vergleichbar mit Griechenland – ein insbesondere die Altlasten umfassender Schuldenschnitt. Die kommunalen Spitzenverbände hegen außerdem die nicht unbegründete Hoffnung, nach Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahre 2019 die dann frei werdenden Mittel zumindest teilweise den Städten und Gemeinden widmen zu können. Auch heute schon haben Bund und Länder unterschiedliche Maßnahmen zur partiellen Überwindung der finanziellen Haushaltsnotlage ergriffen: So hat der Bund zur Entlastung beigetragen, indem er Schritt für Schritt die Kosten der Grundsicherung im Alter übernimmt, wodurch allein beispielsweise die Stadt Würzburg rund zwei Millionen Euro im Jahr einspart. Das wesentliche Ziel dieser jährlich rund 4,35 Milliarden Euro kostenden Maßnahme ist die Stärkung der Finanzkraft der Kommunen, wovon vor allem Städte und Gemeinden mit vielen Hartz-IV-Empfängern profitieren. Ferner unterstützt der Bund die Kommunen auch beim flächendeckenden Ausbau von Krippenplätzen. Von Seiten der Kommunen wird außerdem ein Bundesleistungsgesetz gefordert, um die Kosten für die Menschen mit Behinderungen auf den Bund zu übertragen. Da die Kommunen verfassungsrechtlich einen Teil der Länder darstellen, sind auch die Länder bei der Überwindung der Haushaltsnotlage gefordert. Der Freistaat Bayern hat in den vergangenen Jahren den Finanzausgleich für die Kommunen deutlich erhöht, um damit die bestehenden Unterschiede zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden zu verringern. Diese Maßnahmen dürfen jedoch nicht zum Abbau von Leistungsanreizen führen, da andernfalls eine dauerhafte Alimentierung drohe.

4. Was können die Kommunen selbst tun, um die Finanzkrise zu überwinden?

Kommunen haben durchaus auch die Möglichkeit, mit intelligenten Methoden ihre Finanzsituation signifikant zu verbessern. Wie Erfahrungen zeigen, können straffere Verwaltungsstrukturen Kosten reduzieren ohne Qualitätseinbußen hinnehmen zu müssen. Der Einzug betriebswirtschaftlicher Logiken in die deutsche Verwaltung hat bereits zu erheblichen Verbesserungen geführt. Sogenannte Bürgerbüros versprühen nicht mehr den „Mief“ früherer Amtsstuben, sondern sind zumeist modern eingerichtet, professionell und kundenorientiert. Durch die voranschreitende Digitalisierung lassen sich in Zukunft wohl Verfahrenswege noch weiter verkürzen und damit Kosten einsparen. Verwaltungsinterne Restrukturierungen umfassen aber auch die Reorganisation von Prozessen und das Zusammenlegen von Organisationseinheiten, womit mittelfristig auch weniger Personal benötigt wird. Gleichwohl kann sich bereits heute schon die kommunale Verwaltung hinsichtlich Effizienz und Effektivität im internationalen Vergleich mehr als sehen lassen. Defizitär erscheint in vergleichender Perspektive zweierlei: einerseits die (auch anderswo zu beobachtende) zunehmende Verrechtlichung des Verwaltungsalltags, andererseits die verbesserungsfähige Innovationsfreudigkeit in den deutschen Kommunalverwaltungen. Anders formuliert: selten werden neue Ideen ausprobiert, ein interkommunaler Lernprozess findet nur sehr eingeschränkt statt. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: eine vorausschauende Bodenvorratspolitik ist in der Fläche hierzulande kaum bekannt. Diese ist aber möglich. So kauft etwa die Gemeinde Neumark in der Oberpfalz seit 70 Jahren systematisch landwirtschaftliche Flächen auf und schafft erst **dann** das Baurecht und überführt die Flä-

chen in den Flächennutzungsplan. Im Anschluss werden die Flächen als Wohn- und Gewerbegebiete ausgeschrieben und mit einem erheblichen Mehrwert weiterverkauft. Das kommunale Planungsrecht eröffnet hier also unterschiedliche Möglichkeiten für jene Liegenschaften, die sich im Besitz der Kommunen befinden.

5. Sind Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP), also Kooperationen zwischen Kommunen und privaten Unternehmen, eine geeignete Strategie zur Überwindung der städtischen Finanzkrise?

Derartige Kooperationen sind grundsätzlich zu begrüßen, erfordern aber hohe Kompetenz auf Seiten der Kommunen, um „auf Augenhöhe“ mit den privaten Unternehmen verhandeln zu können. Sicherlich sind ÖPP keine umfassende Strategie zur Überwindung der städtischen Finanzkrise, wohl aber ein Instrument zur Effizienzverbesserung öffentlicher Aufgaben und Leistungen. Die Wirtschaftlichkeitsvorteile dieses Beschaffungsansatzes liegen mehrheitlich in der zusammenfassenden Vergabe unterschiedlicher Leistungen, wodurch private Unternehmen Freiräume zur Optimierung erhalten, wovon die Kommune profitiert. Die zusammenfassende Vergabe vormals getrennt ausgeschrieben Leistungen setzt indes erhebliche Anforderung beim kommunalen Auftraggeber voraus, denn die im Rahmen des öffentlichen Vergaberechts erfolgende Ausschreibung ist ein mit zahlreichen Fallstricken und Untiefen verbundener Vorgang. Nach der erfolgreichen Vergabe sind die nun beauftragten privaten Unternehmen dauerhaft zu kontrollieren, d.h. es muss regelmäßig überprüft werden, ob die vereinbarten Vertragsinhalte auch tatsächlich umgesetzt werden. So wird der ÖPP-Ansatz beispielsweise bei der Planung, Errichtung und dem anschließenden Betrieb von Schulen eingesetzt, wobei sich die Betreiberkomponenten auf das Facility Management und die Reinigung der Gebäude beziehen. Bei den Reinigungsleistungen sind dabei Standards zu definieren, deren Nichteinhaltung Abzüge, Vertragsstrafen oder – bei schweren Verstößen – Kündigungen nach sich ziehen müssen. Wie bei jeder Form des Outsourcings sind also bestimmte Kompetenzen auf Seiten der Kommunen erforderlich, um die privaten Partner zu kontrollieren. Die bis zu 25 Jahre anhaltende Vertragslaufzeit erfordert zudem ein gewisses Maß an Flexibilität, da man nicht alle Dinge im Voraus regeln kann.

6. In jüngster Zeit werden vor allem Fragen rund um die Zuwanderung gestellt. Wie kann man die auftretenden Probleme der Betreuung und Unterbringung von Zuwanderern lösen, wenn deren Zahl weiter rasch steigt?

Die demographischen Veränderungen in Deutschland erfordern eine geregelte Zuwanderung, für die der Bund den notwendigen rechtlichen Rahmen vorgeben muss. Gegenwärtig sehen sich die Kommunen vor allem mit der Flüchtlingswelle aus Nordafrika und dem Nahen Osten konfrontiert, denn Unterbringung, Versorgung und Integration obliegen den Städten und Gemeinden. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung dürfen Lasten von nationaler Dimension nicht auf die Kommunen abgewälzt werden. Doch sind nicht nur finanzielle Aspekte zu berücksichtigen, vielmehr und im Vordergrund stehend ist hier die Gesellschaft als Ganzes gefragt. Zahlreiche Initiativen, bürgerschaftliches und privatwirtschaftliches Engagement geben ein beredetes Zeugnis von der lokalen Willkommenskultur in unserem Land ab. Insbesondere bei der Ansiedlung und Unterbringung von Flüchtlingen ist die kommunale Politik gefordert. Sie muss mit viel Empathie Überzeugungsarbeit leisten, um die vereinzelt auch vorkommenden Widerstände vor Ort abzubauen. Wie Erfahrungen aus der Praxis zeigen, führen etwa Begegnungen zum Abbau wechselseitiger Voreingenommenheiten. Zahl-

reiche Städte haben beispielsweise sehr erfolgreich Partnerschaften zwischen Flüchtlingen und „Alteingesessenen“ implementiert, Schulklassen, Sportvereine und Verbände helfen ehrenamtlich bei der Integration, Volkshochschulen bieten zusätzliche kostenfreie Sprachkurse an und die lokale Wirtschaft bemüht sich ebenfalls, durch zahlreiche Maßnahmen die Flüchtlinge als potentielle Arbeitnehmer zu gewinnen. Gleichwohl sind die räumlichen Aufnahmekapazitäten in einzelnen Kommunen bald ausgeschöpft.

7. Sehen Sie dabei einen Trend zum segregierten Wohnen bzw. zur Ghettobildung in Großstädten?

Gentrifizierung, also die soziale Veränderung in der Zusammensetzung der Stadtbevölkerung, ist ein Trend vor allem in Großstädten, der besonders in den USA entlang ethnischer Kriterien sichtbar ist. Auf niedrigerem Niveau lassen sich sozialräumliche Verdrängungsprozesse aber auch hierzulande feststellen. Die damit zusammenhängenden Probleme verdichten sich in den Schlagworten „Ghettobildung“, „Parallelgesellschaften“ und – wie etwa der Görlitzer Park in Berlin illustriert – auch „rechtsfreie Räume“. Die Entstehung von „Einwandervierteln“ und „Problemkiezen“ dürfte den Integrationsbemühungen wohl entgegenstehen. Es bedarf daher einer klugen und mutigen Politik der jeweiligen Stadt- und Gemeinderäte und ihrer Verwaltungen, um genau das zu verhindern. Hier ist vor allem der soziale Wohnungsbau gefragt, der möglichst über das ganze Stadtgebiet verteilt sein muss. Soweit die Kommunen über eigene Wohnungsbaugesellschaften verfügen, haben sie auch die richtigen Instrumente, um derartige Fehlentwicklungen zu verhindern. Ebenso ist eine sozial verträgliche Stadtteilentwicklung erforderlich, die ganz bewusst Segregationstendenzen entgegenwirkt. Bei diesen planerischen wie baulichen Eingriffen ist durchaus mit Widerständen der lokalen Bevölkerung zu rechnen, die sich gegen diese angebliche Bevormundung wehrt. Die Politik muss deshalb hier den Mut zur Standfestigkeit haben.

8. Eng hiermit verbunden ist die Frage, wie die Kommunen mit Protesten gegen Zuwanderung umgehen sollten?

Hin und wieder endet die Solidarität vor der eigenen Haustür. Die richtige Strategie kann daher nur lauten, alle Maßnahmen mit vollkommener Transparenz durchzuführen und für eine gerechte Verteilung der Lasten im gesamten Gemeindegebiet zu sorgen, womit Widerstände verbunden sein können, die sich mal offen, mal verdeckt artikulieren können. Zwei Beispiele mögen diesen Sachverhalt illustrieren: In Hamburg Blankenese sollten 220 Flüchtlinge in einem ehemaligen Kreiswehrrersatzamt an der Sophienterrasse leben. Bei etlichen Anwohnern des Nobelviertels stieß dieser Plan von Anfang an auf Gegenwehr. In der gerichtlichen Auseinandersetzung erhielten die drei klagenden Anwohner Recht. In der Urteilsbegründung führte der Richter sinngemäß aus, dass angesichts der vielen Flüchtlinge unterschiedlichster Herkunft die Möglichkeit sozialer Spannungen und einer Störung des Gebietscharakters wachse. Traurige Berühmtheit erlangte die sachsen-anhaltische Gemeinde Tröglitz, wo Unbekannte einen Brandanschlag auf ein geplantes Flüchtlingsheim verübten.

9. Wie beurteilen Sie die Wirkung der direkten Demokratie bei kommunalen Infrastrukturrentscheidungen?

Grundsätzlich sind Bürgerentscheide zu Projekten, die viele Millionen kosten, absolut richtig. Die positiven Erfahrungen der Schweiz, aber auch in einzelnen deutschen Bundesländern sind durchaus ermutigend. Wer viele Millionen für Infrastrukturprojekte ausgeben möchte, muss sich der kritischen Diskussion stellen und gute Argu-

mente haben. Die vermehrte Beteiligung der Bürger hat außerdem den positiven Effekt, dass zu ambitionierte Projekte gar nicht mehr auf die Tagesordnung kommen. Stattdessen ist die öffentliche Hand dazu aufgefordert, im Voraus den Nutzen etwa in Machbarkeitsstudien genauer zu untersuchen und den mit dem jeweiligen Vorhaben verbundenen Mehrwert deutlicher zu kommunizieren. Anders formuliert: Die Politik muss ihre Medienkompetenzen stärken und die Notwendigkeit der Investitionen überzeugend kommunizieren. Hierzulande herrscht in diesem Zusammenhang auch eine etwas einseitige Wahrnehmung vor, wonach direkte Demokratie etwa in Form von Volksentscheiden den Auf- und Ausbau von Infrastruktur verhindere. Stuttgart 21, das Endlager Gorleben, der Widerstand gegen die sogenannten „Monstertrassen“ usw. prägen das öffentliche Bewusstsein. Richtig ist jedoch, dass bezogen auf die Summe der Gesamtinvestitionen die Verhinderungen von Einzelinvestitionen durch Akte der direkten Demokratie (Bürgerentscheide, etc.) eher marginal sind. So ist trotz anderslautender Medienberichte kein Stillstand bei den öffentlichen Investitionen aufgrund von Volksentscheiden oder Bürgerbegehren zu erwarten.

10. Welche Gestaltungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung verbleiben angesichts der Finanzkrise und einer zunehmenden Verrechtlichung und Europäisierung von Verwaltungshandeln?

Die Kommunalpolitik bzw. die kommunale Selbstverwaltung hat nach wie vor große Handlungsspielräume. Den allseits konzidierten Steuerungsverlust der Politik kann ich beim besten Willen nicht erkennen! Vielmehr müssen die durchaus vorhandenen Möglichkeiten genutzt werden und das Primat der Politik – durchaus auch selbstbewusst – eingefordert werden. Leadership muss man also einerseits wollen und andererseits auch einfordern, ohne jedoch die eigenen Auffassungen und Anliegen absolut zu setzen. Globalisierungsprozesse zeigen genauso wie gesellschaftliche Entwicklungen, dass das Konzept des Kommunalen nicht verworfen, wohl aber neu gedacht werden muss. So wird das Kommunale zunehmend zu einer ernstzunehmenden Kraft bei der Herstellung kultureller Identität, was man neudeutsch mit Corporate Identity bezeichnen würde. Insofern trägt die weltweite Verflechtung von Handel, Wissen und Wirtschaft sicherlich zur Wiederherstellung von Lokalität bei, eröffnet gar neue Handlungs- und Gestaltungsfelder für die Städte. Überdies haben von allen EU-Mitgliedsstaaten die deutschen und die österreichischen Kommunen vergleichsweise noch den größten Handlungsspielraum, der genutzt und gegenüber Zentralisierungstendenzen auch verteidigt werden muss.

Der Europäische Emissionshandel: Ungenutzte Potentiale für den Klimaschutz

Alice Speck

Im Jahr 2005 führte die Europäische Union (EU) als erste Staatengemeinschaft ein Emissionshandelssystem ein, wodurch ihr eine Vorreiterrolle im Klimaschutz zukam.

Der Handel selbst wurde gleichzeitig zum wichtigsten Instrument um die Kyoto-Treibhausgasreduktionsverpflichtungen einzuhalten sowie die selbstgesteckten Reduktionsziele zu realisieren. Obwohl die EU diese Ziele zwar erreicht, entfaltet der Handel nicht sein komplettes Potential. Durch den anhaltend niedrigen Zertifikatspreis ist der Handel faktisch zum Erliegen gekommen. Die folgende Analyse bietet einen Überblick über die aktuelle Ausgestaltung des EU-Emissionshandels und die damit verbundenen Probleme

1. Rechtliche Grundlagen

Das EU-Emissionshandelssystem startete zum 01.01.2005 auf Grundlage der 2003 erlassenen „Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen“ (RL 2003/87/EG). Es erfasst

etwa 12.000 energieintensive Anlagen in den 28 EU-Mitgliedsstaaten sowie in Norwegen, in Liechtenstein und der Schweiz. Das entspricht 8 Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen. Zudem wurde 2012 auch der Luftverkehr in das europäische Emissionshandelssystem einbezogen, sodass etwa 2.500 Luftverkehrsbetreiber am Handel teilnehmen.

Praktisch umgesetzt wird das europäische Emissionshandelssystem mittels eines elektronischen Registersystems, basierend auf der EU-Register-Verordnung Nr. 389/2013. Sie beinhaltet nähere Bestimmungen zur Funktionsweise und zur Technik des Emissionshandels in der Praxis. Das sogenannte Unionsregister verwaltet – nach Mitgliedstaaten geordnet – die Handelskonten von emissionspflichtigen Anlagen- und Luftfahrzeugbetreibern sowie Personenkonten von Handelspartnern, welche gemäß der Emissionshandelsrichtlinie ebenfalls am Handel teilnehmen können. Es stellt jedoch keine Handelsplattform dar. Überwacht wird der Handel auf der Grundlage der Monitoring Verordnung Nr. 601/2012, sowie er-



Alice Speck, Bachelor of Arts

in Politikwissenschaft und Öffentlichem Recht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

gänzend durch die Monitoring-Leitlinien. Verstöße gegen die Regeln des Emissionshandelssystems werden sanktioniert.

Umgesetzt wurde die Emissionshandelsrichtlinie durch nationale Gesetze – in Deutschland 2004 durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG). Um die sogenannte *Linking Directive* (Richtlinie 2004/101/EG), eine Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, welche die projektbezogenen Kyoto-Maßnahmen *Clean Development Mechanism* und *Joint Implementation* mit dem EU-Emissionshandelssystem verknüpft, ebenfalls in das deutsche Recht zu implementieren, wurde 2007 das Projekt-Mechanismen-Gesetz (ProMechG) verabschiedet. Zudem existierten in den ersten beiden Handelsperioden (2005-2007 und 2008-2012) nationale Allokationspläne sowie ergänzend auf nationaler Ebene in Deutschland das Zuteilungsgesetz (ZuG) und die Zuteilungsverordnung (ZuV).

2. Mechanismen des Emissionshandelssystems

Im Kyoto-Protokoll verpflichteten sich die Industriestaaten dazu, die weltweiten „Gesamtemissionen der sechs wichtigsten Treibhausgase im Zeitraum 2008 bis 2012 um mindestens 5 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken.“ Die damals 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) verpflichteten sich gemeinsam zu einer Reduktion ihrer Treibhausgase um 8 Prozent, wobei sie intern einen Lastenverteilungsschlüssel, das sogenannte *Burden Sharing*, festlegten.

Im EU-Klimapaket von 2009 gehen die Mitgliedsstaaten noch einen Schritt weiter und verpflichten sich dazu, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber dem Stand von 1990 um 20 Prozent zu verringern – beziehungsweise um 30 Prozent für den Fall, dass sich andere Industriestaaten zu vergleichbaren Reduktionen verpflichten. Die Richtlinie 2009/29/EG, welche die Rechtsgrundlage für die dritte Handelsperiode ist, sieht ab 2013 eine Verbesserung, Harmonisierung und Ausweitung des Emissionshandelssystems vor. Mit der *Effort-Sharing-*

Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, welche ebenfalls Bestandteil des Klimapakets ist, werden die Lasten – analog dem *Burden-Sharing* aus dem Kyoto-Protokoll – unter den Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Während beispielsweise Deutschland seine Treibhausgasemissionen um 14 Prozent senken muss, darf Bulgarien seine Emissionen um 20 Prozent gegenüber dem Wert von 2005 erhöhen. Die Zuständigkeit für den Emissionshandel inklusive der *JI*- und *CDM*-Projekte liegt in Deutschland bei der Deutschen Emissionshandelsstelle, welche beim Umweltbundesamt angesiedelt ist.

Gemäß dem Kyoto-Protokoll stehen den Staaten drei flexible Instrumente zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen zur Verfügung: Emissionshandel, *Joint Implementation* (*JI*) und *Clean Development Mechanism* (*CDM*). Das Kernstück des Europäischen Emissionshandelssystems ist dabei der *Cap and Trade*-Mechanismus, welcher das Gegenstück zu Umweltafgaben ist. Während bei letzteren der Staat den Preis festsetzt und die Marktteilnehmer mit der Anpassung der Emissionsmenge reagieren (Preislösung), gibt der Staat beim Emissionshandel lediglich die Gesamtmenge der Emissionen vor (Mengenlösung) – der Preis bildet sich dann auf dem freien Markt.

Der Emissionshandel ist auf bislang drei Handelsperioden – 2005-2007, 2008-2012, 2013-2020 – ausgelegt. Eine anschließende vierte ist vorgesehen.

(1) Der Emissionshandel

Den Unternehmen oder Betreibern emissionspflichtiger Industrieanlagen werden Emissionsberechtigungen zugewiesen; seit der dritten Handelsperiode können bzw. müssen sie diese auch ersteigern. Eine Emissionsberechtigung, die sogenannte *Assigned Amount Unit* (*AAU*), berechtigt dabei zum Ausstoß von einer Tonne CO_2 . In den ersten beiden Handelsperioden wurden den Unternehmen die Berechtigungen anhand der bisherigen Emissionsmenge (*Grandfathering*) ausgegeben. Seit Beginn der dritten Handelsperiode im Jahr 2013 werden die Zertifikate versteigert. Unabhängig davon, welcher Vergabemechanismus gewählt wurde, steht den Unternehmen in beiden Fällen eine begrenzte

Menge an Zertifikaten pro Jahr zur Verfügung (*Cap*). Stößt ein Unternehmen im Lauf des Jahres mehr Emissionen aus als es dafür Berechtigungen besitzt, kann es Emissionsberechtigungen von anderen Unternehmen zukaufen, welche ihr Zertifikatbudget nicht ausschöpfen. Alternativ kann das Unternehmen in Maßnahmen investieren, die seinen eigenen CO₂-Ausstoß verringern. Durch die Möglichkeit des Kaufs und Verkaufs von Emissionsberechtigungen entsteht somit ein Handelssystem (*Trade*). Die Unternehmen müssen nun kalkulieren, ob es für sie ökonomischer ist, in Maßnahmen zur Reduktion der eigenen Emissionen zu investieren oder Emissionszertifikate von anderen Unternehmen zuzukaufen. Unternehmen, die ihre Berechtigungen nicht ausschöpften, hatten in der Vergangenheit – neben dem Verkauf – die Möglichkeit, diese für die nächste Verpflichtungsperiode als Guthaben zu sparen.

(2) Joint Implementation (JI)

Hierbei führt ein Industrieland ein Klimaschutzprojekt in einem anderen Industrieland durch und kann sich die daraus resultierenden Emissionsminderungen als Minderungszertifikate, sogenannte *Emission Reduction Units* (ERU), anrechnen lassen. Die ERUs erhält der Staat (beziehungsweise das Unternehmen), welcher das Projekt durchführt, von dem Staat, auf dessen Boden das Projekt durchgeführt wird. Dadurch ändert sich die Gesamtmenge der Zertifikate nicht. Den Staaten und Unternehmen wird jedoch ein ökonomischer Anreiz geboten, dort in Klimaschutzprojekte zu investieren, wo die Kosten am geringsten sind.

(3) Clean Development Mechanism (CDM)

Beim CDM führt ein Industrieland ein Projekt in einem Entwicklungsland durch, welches gemäß dem Kyoto-Protokoll keine Reduktionsverpflichtung hat. Das investierende Land erhält Gutschriften, sogenannte *Certified Emission Reductions* (CER) in Höhe der eingesparten Treibhausgasmenge gegenüber einer landestypischen Technologie. Gleichzeitig wird technisches Wissen der Industrieländer in Entwicklungsländer transferiert. Die CERs werden vom Exekutivrat des UN-Klimasekretariats ausgestellt, welcher auch die Durchführung des Projekts überwacht. Dadurch wird die Gesamtmenge der Zertifi-

kate, anders als bei der Durchführung von JI-Projekten, erhöht. Seit 2013 können die europäischen Unternehmen gemäß der EU-Verordnung zur Festlegung der Verwendungsrechte für internationale Gutschriften (kurz RICE-Verordnung) nicht unbegrenzt ERUs oder CERs anrechnen. Von den JI- und CDM Projekten ausgenommen sind grundsätzlich der Bau von Atomkraftwerken, Senken-Projekte sowie große Staudamm-Projekte.

3. Die erste Handelsperiode (2005-2007)

Die erste Handelsperiode des europäischen Emissionshandels (2005-2007) diente als Pilotphase, ehe 2008 der internationale Emissionshandel gemäß dem Kyoto-Protokoll startete und erfasste nur Emissionen von Kohlenstoffdioxid (CO₂), welches den größten Anteil an den Gesamt-Treibhausgasemissionen darstellt. Teilnehmer der ersten Phase des europäischen Emissionshandels waren Betreiber von Anlagen zur Strom- und Wärmeerzeugung sowie Industrieanlagen – unter anderem zur Herstellung von Eisen und Stahl, Zement, Papier sowie Raffinerien (Mersmann/Braun: 2013). Diesen wurden Zertifikate auf Grundlage nationaler Allokationspläne zugeteilt, welche der Europäischen Kommission zu Prüfung vorgelegt wurden. Aus Gründen des Bestandschutzes mussten mindestens 95 Prozent der Zertifikate kostenlos zugeteilt werden (Mühlbauer 2008: 43f.).

Entscheidend für den Erfolg des Emissionshandelssystems ist die Preisentwicklung der Zertifikate. Ist der Preis für eine Emissionsberechtigung zu niedrig, besteht für die Anlagenbetreiber kein Anreiz in Klimaschutzmaßnahmen zu investieren. Deutlich wurde dies Ende April 2006, als der Preis für Emissionsberechtigungen am Spotmarkt von einem Tag auf den anderen von 26,25 Euro auf 18,75 Euro fiel. In den Folgewochen pendelte sich der Preis auf rund 15 Euro ein, fiel jedoch ab dem 4. Quartal weiter. Im Jahresmittel betrug der Preis für eine Emissionsberechtigung der ersten Handelsperiode 17,27 Euro. Als Grund für den plötzlichen Preisverfall wird die Veröffentlichung der von den Mitgliedsstaaten gemeldeten Emissionsmengen (*Verified Emissions Tables*, VET) für das Jahr 2005 genannt,

welche deutlich unter den entsprechenden Zuteilungsmengen lagen. Das bedeutet, dass zu viele Emissionsberechtigungen zu Beginn der Handelsperiode ausgegeben worden waren. 2007 führte dies zum totalen Preisverfall. Während eine Emissionsberechtigung Anfang Januar noch 5,53 Euro kostete, lag der Preis Anfang August bei unter zehn Cent. Das Jahresmittel (2007) betrug 65 Cent. Da eine Übernahme der Zertifikate in die zweite Handelsperiode – das sogenannte Banking – noch nicht möglich war, der Markt aber gleichzeitig gesättigt war, ließen sich die überschüssigen Zertifikate zum Ende der ersten Handelsperiode nicht mehr verkaufen.

4. Die zweite Handelsperiode (2008- 2012)

Parallel zur ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls startete am 01.01.2008 die zweite Handelsperiode des europäischen Emissionshandels. Neben Nachbesserungen an den Zuteilungs- und Überwachungsmechanismen war sie gleichermaßen von Fortschritten und neuen (alten) Herausforderungen geprägt. Zum einen wurde zwar das Reduktionsziel von 8 Prozent übertroffen und die EU-Staaten verabschiedeten 2009 ein Klimapaket mit neuen Verpflichtungen, zum anderen kam es jedoch erneut zu einem Verfall des Zertifikatpreises.

Anders als in der ersten Handelsperiode, in der die Zertifikate komplett kostenlos nach dem *Grandfathering*-Prinzip verteilt wurden, wurden die Zertifikate in der zweiten Handelsperiode größtenteils anhand sogenannter *Benchmarks* zugeteilt. Darunter ist ein Emissionswert zu verstehen, den die effizientesten Anlagen bei der Produktion einer bestimmten Menge eines bestimmten Produkts ausstoßen. Bei der Zuteilung der kostenlosen Zertifikate anhand eines Benchmarks können demnach nur die effizientesten Anlagen ihre Emissionen mit genügend Zertifikaten decken. Für alle anderen Anlagen entsteht somit der Anreiz, ebenfalls in emissionseffizientere Technologien zu investieren und so ihre Emissionen zu senken.

Im Vergleich mit dem Basisjahr 1990 konnte die EU-28 ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2012 um etwa 19 Prozent senken und hat damit das im Klimapaket von

2009 neu-gesteckte Ziel, ihre Emissionen bis 2020 um 20 Prozent zu reduzieren, bereits fast erreicht. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Treibhausgasemissionen bereits vor Einführung des Emissionshandelssystems, vor allem in den von politischen Umbrüchen geprägten 1990er Jahren, zurückgegangen sind. Zudem lässt sich ein Teil des Emissionsrückgangs auf die gesunkene Produktion während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 zurückführen.

Am Ergebnis gemessen war das europäische Emissionshandelssystem in der zweiten Handelsperiode erfolgreich. Allerdings kam es erneut zu einem deutlichen Preisverfall. Da eine Mitnahme der Zertifikate aus der ersten in die zweite Handelsperiode nicht möglich war, wurden die Zertifikate für die zweite Handelsperiode zunächst mit Preisen zwischen 20 und 30 Euro gehandelt. Aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise brach der Preis jedoch stark ein. Im Lauf der Jahre 2009 und 2010 sank er daher auf 15 Euro und verfiel bis Ende 2011 auf 6 Euro. Es wurde deutlich, dass, wie bereits in der ersten Handelsperiode, erneut zu viele Zertifikate auf dem Markt waren. Diesmal war es jedoch möglich die überschüssigen Zertifikate in die dritte Handelsperiode zu übernehmen. Somit wurde ein Verfall des Preises auf 0 Euro zum Ende der zweiten Handelsperiode vermieden (Feess/Seeliger 2013: 136).

Wie bereits erwähnt, hatten sich die EU-Mitgliedstaaten mit dem Klimapaket dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 zu senken. Für den Fall, dass ein internationales Klimaabkommen zustande käme, wurde das Reduktionsziel sogar mit 30 Prozent beziffert. Das wesentliche Instrument hierfür blieb der Emissionshandel, welcher daher für die dritte Handelsperiode ausgeweitet wurde und etliche Änderungen erfuhr.

5. Die dritte Handelsperiode (2013-2020)

Für die dritte Handelsperiode einigte man sich darauf, den Emissionshandel, als zentrales politisches Instrument zur Reduktion der Treibhausgase, zu verbessern, auf weitere Sektoren auszuweiten und zwischen den Mitgliedsstaa-

ten zu harmonisieren. Ergänzend zur oben genannten Richtlinie 2009/29/EG und dem Prinzip des *Burden-Sharing*, legt die sogenannte *Effort-Sharing*-Entscheidung weitere verbindliche Reduktionsziele für die Mitgliedstaaten bis 2020 fest. Das relative pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) soll dabei aus Gründen der Solidarität Beachtung finden.

Die wichtigste Neuerung der dritten Handelsperiode ist die Abschaffung der nationalen Allokationspläne. Stattdessen gibt es gemäß Art. 9 I Richtlinie 2009/29/EG seit 2013 eine EU-weite Obergrenze (*Cap*) von zwei Milliarden Zertifikaten, die „jährlich linear um einen Faktor von 1,74 Prozent verringert“ (Schlüter 2013: 125) wird. Dies soll einer Überallokation entgegenwirken, indem der Emissionshandel nun zentral von der Europäischen Kommission gesteuert wird. Zudem werden die Zertifikate nun grundsätzlich versteigert. Es bestehen jedoch etliche Ausnahmen für die Anlagenbetreiber, sodass letztlich nur die Zertifikate im Stromsektor bereits seit 2013 vollständig versteigert werden. Für die anderen Sektoren ist eine ausschließliche Zuteilung über einen Versteigerungsmechanismus sukzessive bis 2027 vorgesehen. (Schlüter 2013: 125) Der Grund für die Vollversteigerung im Stromsektor ist die Vermeidung von sogenannten *Windfall Profits*, also jenen Zusatzgewinnen, die die Unternehmen durch die Weitergabe der kostenlos zugewiesenen Berechtigungen als tatsächliche Kosten an den Kunden erzielen.

Eine erste Maßnahme um das angestaute Überangebot an Zertifikaten abzubauen, ist die Möglichkeit für die Versteigerung vorgesehene Zertifikate zurückzuhalten (*Backloading*) und erst zu einem späteren Zeitpunkt der dritten Handelsperiode freizugeben. (Schlüter 2013: 125f.) Im Februar 2014 trat hierzu die geänderte EU-Auktionsverordnung (AuktVO) zur zeitlichen Verschiebung von Auktionsmengen in Kraft. Insgesamt werden 900 Millionen Emissionszertifikate aus dem Zeitraum 2014-2016 schrittweise zurückgehalten und erst 2019 und 2020 – ebenfalls schrittweise – wieder dem Markt zugeführt. Dadurch bleibt die Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen für die dritte Handelsperiode unverändert. Ziel ist es, durch die zeitweilige Verknappung der Zertifikatmenge auf dem Markt in den Jahren 2014 bis 2018 den Preis zu stabilisieren.

Wie bereits erwähnt, wird der größte Teil der Zertifikate auch in der dritten Handelsperiode noch kostenlos zugeteilt. Hierbei wird auf das in der zweiten Handelsperiode eingeführte *Benchmarking*-Prinzip zurückgegriffen. Einem vierstufigen hierarchischen Ansatz folgend sind für 52 Produkte sogenannte Produkt-Emissionswerte festgelegt, die „auf dem durchschnittlichen Emissionsausstoß der zehn Prozent effizientesten Anlagen eines Sektors in den Jahren 2007 und 2008“ (DEHSt 2014: 15) beruhen. Alle Anlagenbetreiber, die sich um die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen bewerben, erhalten demnach nur so viele Zertifikate wie die zehn Prozent effizientesten Anlagen. Um auf Grund der veränderten Vergabemechanismen, die mit gestiegenen Kosten für die Anlagenbetreiber verbunden sind, einer Verlagerung der Emissionen (*Carbon Leakage*) und der industriellen Produktion ins EU-Ausland vorzubeugen, hat die Europäische Kommission mit dem Beschluss 2010/2/EU (*Carbon-Leakage*-Liste) „diejenigen ‚Sektoren‘ und ‚Sub-Sektoren‘ identifiziert, für die ein solches [Verlagerungs-]Risiko angenommen wird.“ (DEHSt 2014: 21) Diesen werden weiterhin alle Zertifikate, die sie benötigen, kostenlos zugeteilt. Zudem besteht die Möglichkeit der Entlastung durch – europarechtskonforme – Beihilfen der Mitgliedstaaten. Auf der aktuellen *Carbon-Leakage*-Liste für den Zeitraum 2015-2019, welche die EU-Kommission im Oktober 2014 veröffentlichte, finden sich insgesamt 175 Sektoren und Teilsektoren. Eine weitere Neuerung der dritten Handelsperiode existiert in Bezug auf das Monitoring. Ab 2013 sind die Umstände, unter denen eine Anzeigenpflicht hinsichtlich Änderungen in den Überwachungsplänen der Anlagenbetreiber gegenüber der DEHSt besteht, detaillierter in der Monitoring-Verordnung geregelt. Zudem bedürfen wesentliche Änderungen fortan einer Genehmigung.

6. Ausblick

Die Analyse hat gezeigt, dass in der Vergangenheit immer wieder Änderungen an der Ausgestaltung des Emissionshandelssystems vorgenommen wurden und so einige Startschwierigkeiten behoben werden konnten. Doch auch in der dritten Handelsperiode weist der Emis-

sionshandel einige Schwachstellen auf, die in der Vorbereitung der vierten Handelsperiode berücksichtigt werden sollten. Eine davon ist die mangelnde Flexibilität des *Caps*, weshalb kaum auf plötzliche externe Einflüsse, wie zum Beispiel eine Wirtschaftskrise reagiert werden kann. Zudem kann das *Cap* nicht angepasst werden, auch wenn aus neuen technologischen oder wirtschaftlichen Daten hervorgehen sollte, dass ehrgeizigere Reduktionsziele realisierbar wären. Die Diskussionen im Vorfeld und während des Klimagipfels im Oktober 2014, bei dem sich die Staaten letztlich auf einen jährlichen Reduktionsfaktor des *Cap* von 2,2 Prozent einigten, haben gezeigt, dass die Prioritäten der Mitgliedsstaaten nach wie vor stark voneinander abweichen und sich eine ambitionierte EU-weite Klimapolitik stets am Grad der Versorgungssicherheit messen lassen muss.

Hinsichtlich des Zuteilungsmechanismus bleibt die Frage, warum erst ab 2027 in allen Sektoren 100 Prozent der Zertifikate versteigert werden sollen und ob dies nicht eher möglich wäre. Eng damit verknüpft sind die Ausnahmen für *Carbon Leakage*-gefährdete Unternehmen. Bisher konnte ein solches *Carbon-Leakage*-Risiko nicht nachgewiesen werden, womit auch die Legitimation der umfangreichen *Carbon-Leakage*-Liste in Frage gestellt werden dürfte. Anzumerken ist zudem, dass der der Liste zugrundeliegende Zertifikatpreis von 30 Euro, der die umfangreichen Ausnahmen rechtfertigen soll, deutlich zu hoch angesetzt ist – der aktuelle Zertifikatpreis liegt bei unter 10 Euro. Ein Festhalten an der großzügigen kostenlosen Zertifikatzuteilung an *Carbon-Leakage*-gefährdete Unternehmen muss sich daher die Kritik gefallen lassen, einer allzu lobbyfreundlichen Orientierung zu entspringen. Neben den bereits erwähnten „unkontrollierbaren“ Einflussfaktoren, wird der Emissionshandel auch von politischen Klimaschutzinstrumenten, wie zum Beispiel dem *Clean-Development-Mechanism* oder nationalen Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien beeinflusst. Insbesondere Letztere, wie zum Beispiel das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), sollten in Zukunft stärker mit der Höhe des *Caps* abgestimmt werden, denn der dadurch forcierte Verzicht auf den Einsatz fossiler Energien macht eine weitere Reduzierung der Emissionsberechtigungen möglich.

Eine erste Gegenmaßnahme um das Problem des Überangebots an Zertifikaten zu beheben, ist das *Backloading*, also das zeitweilige Zurückhalten von Zertifikaten, das seit Februar 2014 möglich ist. Anfang Mai 2015 einigten sich Ministerrat und EU-Parlament zudem darauf, ab 2019 eine Marktstabilitätsreserve einzuführen. Dadurch kann die jährliche Versteigerungsmenge automatisch angepasst werden, sobald die Menge der in Umlauf befindlichen Zertifikate außerhalb einer im Vorfeld definierten Spanne liegt. Die zurückgehaltenen Zertifikate aus dem *Backloading* können so direkt in die Reserve überführt werden. Trotz dieser ersten Gegenmaßnahmen bedarf es einer grundlegenden Reform des Europäischen Emissionshandelssystems, damit dieses in der vierten Handelsperiode sein vollständiges Potential entfalten kann.

Literatur

- Feess, Eberhard/ Seeliger, Andreas: Umweltökonomie und Umweltpolitik, München 2013.
- Greb, Tobias: Der Emissionshandel ab 2013, Baden-Baden 2011.
- Mühlbauer, Bernhard: Emissionshandel – System und öffentlich-rechtlicher Rechtsschutz, Baden-Baden 2008.
- Schlüter, Wiebke: Emissionshandel in der dritten Handelsperiode. Die Fortentwicklung des nationalen Emissionshandelsrechts unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der ersten beiden Handelsperioden, Berlin 2013.

Internetquellen

- Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt): Zuteilung 2013-2020. Ergebnisse der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Bestandsanlagen für die 3. Handelsperiode 2013-2020, 2014, S. 15. Online unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Zuteilungsbericht.pdf?__blob=publicationFile \(01.04.15\)](http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Zuteilungsbericht.pdf?__blob=publicationFile (01.04.15)).
- Mersmann, Florian/Braun, Marcel: Der Emissionshandel, 2013, Online unter: [http://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/klimawandel/38541/emissionshandel \(Stand: 28.03.15\)](http://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/klimawandel/38541/emissionshandel (Stand: 28.03.15)).

Direkte Demokratie auf Bundesebene – überfällig oder ungeeignet?

Lena Schiener

1. Einleitung: Demokratie ohne Legitimität?

Es mehren sich kritische Stimmen, die der deutschen Demokratie Akzeptanz und Legitimität absprechen. Die repräsentative Demokratie auf Bundesebene sei nicht mehr in der Lage, den partizipatorischen Ansprüchen der Bürger gerecht zu werden und die politische Elite entferne sich immer weiter vom eigentlichen Souverän, dem Volk. Deutlich werde dies vor allem durch den stetigen Rückgang der Wahlbeteiligung an den Bundestagswahlen und dem deutlichen Mitgliederückgang in den Parteien. Ursache des Wandels der Teilnehmungsstrukturen sei nicht vorrangig generelles Desinteresse an Politik. Die Verdrossenheit, welche die Bürger gegenüber der Politik empfinden, beziehe sich lediglich auf die eingeschränkten Partizipationschancen in der repräsentativen Demokratie, lasse sich also in erster Linie durch die fehlenden geeigneten Teilnehmungsformen zur Interessenartikulation und –inklusion des Volkswillens erklären. Die Antwort auf die Negativeffekte der „Bau- und Gebrauchsmängel“ des repräsentativen Systems könne

demnach nur die Ausweitung direktdemokratischer Verfahren auf die bundesstaatliche Ebene sein. Die umfassenden plebiszitären Teilnehmungsmöglichkeiten auf kommunaler und Landesebene und auch das „Mutterland“ direkter Demokratie, die Schweiz, würden zeigen, dass eine weitreichende Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren gut funktionieren kann.

Die Debatte über die Einführung direkter Demokratie ist in Deutschland nicht neu. Schon die Väter und Mütter des Grundgesetzes haben sich mit diesem Thema beschäftigt. Seitdem ist man trotz intensiver politischer, wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Diskussionen einer Einführung dieser Verfahren auf Bundesebene nicht näher gekommen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Diskussion um mehr direkte Demokratie in Deutschland vor allem durch Forderung nach der Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene gekennzeichnet ist. Diese Form direkter Demokratie gilt als progressivstes direktdemokratisches Verfahren. Das Volk hat hier nicht nur die Befugnis, eigene Politikentwürfe zur Abstimmung zu bringen, sondern die damit einhergehenden Entscheidungen sind rechtlich verbindlich. Es stellt



Lena Schiener, Bachelor of Arts
der Politikwissenschaft und der Soziologie
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

sich die Frage, ob die Berufung auf die direktdemokratischen Praxen in den deutschen Ländern und in der Schweiz wirklich geeignet ist, die Forderung nach Volksgesetzgebung auch auf Ebene des Bundes zu begründen.

2. Direkte Demokratie in den Bundesländern als Vorbild für den Bund ?

Ein Fehlargument

Ausgehend vom Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 GG), das die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern an die Grundsätze des Grundgesetzes bindet, wird mitunter die prinzipielle Zulässigkeit direkter Demokratie im Bund postuliert. Denn wenn die plebiszitären Elemente der Länder mit den „Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes“ (Art. 28 Abs. 1 GG) vereinbar sind, warum sollten sie dann auf Bundesebene dem Demokratieprinzip widersprechen? Einige Plebiszitbefürworter schließen hieraus, dass dies sogar „auf die Auslegung des Grundgesetzes selbst zurückstrahlen [muss] und das Grundgesetz offen für eine bundesweite direkte Demokratie [ist]“ (Schnurr 1987: 35). Einen Schritt weiter gehend, wird in manchen verfassungspolitischen Debatten aus dem Homogenitätsprinzip sogar die *Verpflichtung* des Bundes zur Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene gefolgert. Da die direkte Demokratie auf Landesebene funktioniere, müsse der Bund „dafür Sorge tragen, dass sich Bewährtes ausdehnen und Bundesformat annehmen [kann]“ (ebd.: 36). Diese Argumentation geht jedoch fehl. Das Homogenitätsprinzip verlangt keine Identität der Verfassungsordnungen, sondern lediglich, dass die Verfassungen der Länder den *Grundsätzen* des Art. 28 Abs. 1 GG entsprechen müssen. Deshalb ist es den Ländern durchaus gestattet, über die Einführung von Elementen direkter Demokratie selbst zu bestimmen, ohne dass dies Folgen für den Bund hätte.

Unterschiedliche Wirkungsfelder

Zudem unterscheiden sich Bund und Länder hinsichtlich ihrer zugeordneten Wirkungsfelder. Während die Bundesländer hauptsächlich mit Verwaltungsaufgaben betraut und ihre Gesetzgebungskompetenzen begrenzt sind, liegt das Gros der Gesetzgebungszuständigkeiten beim Bund. Die Länder können nur innerhalb ihrer Gesetzgebungskompetenzen, zu denen das Kommunalrecht, das Polizeirecht und der Bereich Bildung gehören, autonom agieren. Demgegenüber fallen die konstitutiven Gesetzgebungsmaterien, wie Außen- und Verteidigungspolitik sowie Fragen der Wirtschafts-, Rechts- und Sozialpolitik in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Angesichts des quantitativ und qualitativ sehr viel kleineren Wirkungsgebietes der Bundesländer sind die Folgen plebiszitärer Entscheidungen auf Landesebene nicht zu vergleichen mit denen, die sie auf Bundesebene mit sich brächten. Die Plebisziterfahrungen der Länder erlauben folglich keine aussagekräftigen Rückschlüsse auf die Bundesebene (Müller-Franken 2012: 61f.).

Bundesratsproblematik

Ein weiterer wesentlicher Aspekt, der einer Vergleichbarkeit zwischen Bund und Ländern und somit auch der Übertragbarkeit des praktizierten Volksgesetzgebungsmodells auf den Gesamtstaat entgegensteht, ist das Fehlen einer zweiten Kammer auf Länderebene. Dies ist insofern von Bedeutung, als sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass die legislativen Mitwirkungsrechte des Bundesrates durch die Einführung einer Volksgesetzgebung in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise eingeschränkt würden (vgl. schon Pehle 1998). Das Argument, das in den Ländern geltende Volksgesetzgebungsmodell ließe sich – zumindest in formaler Hinsicht – problemlos auf den Bund übertragen, ist folglich nicht haltbar.

Anwendungspraxis in den Ländern

Eine genauere Betrachtung der tatsächlichen Ausgestaltung direkter Demokratie auf Länderebene nährt weitere Zweifel. So lässt sich seit der flächendeckenden Einführung der

Volksgesetzgebung auf Länderebene zwar insgesamt eine Ausweitung der Nutzung dieses Instruments verzeichnen, die Gesamtzahl der Volksentscheide bewegt sich allerdings nach wie vor auf niedrigem Niveau. Bis heute kam es in allen Bundesländern zusammen lediglich in 22 Fällen zu einem Volksentscheid, von denen wiederum nur 12 erfolgreich waren. (Mehr Demokratie 2015). Dies liegt vor allem daran, dass man den Bürgern mit dem Volksgesetzgebungsmodell zwar einerseits weitreichende unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet, sie andererseits jedoch durch ihre *restriktive Ausgestaltung* in der Praxis sogleich wieder entwertet, sodass direkte Demokratie im tatsächlichen Verfassungsleben der meisten Länder nur eine geringe Rolle spielt. Im Allgemeinen mindern hohe Quoren, umfassende Ausschlusskataloge sowie kurze Eintragungsfristen die Erfolgswahrscheinlichkeit der plebiszitären Verfahren.

Ein weiterer Aspekt, der dem Lobgesang auf die Ausgestaltung direkter Demokratie in den Ländern einen schalen Beigeschmack verpasst, ist die Tatsache, dass eine Vielzahl der ohnehin wenigen erfolgreichen Entscheidung von den politischen Parteien selbst initiiert wurde. In Bayern, wo wie auch in Hamburg am häufigsten Volksabstimmungen zustande kommen, sind von den bislang insgesamt sechs Volksentscheiden fünf von politischen Parteien (mit-)initiiert worden. Dies wiederum stellt die positiven Zuschreibungen direkter Demokratie als „Instrument des Volkes“ auf Landesebene in Frage.

Soziale Selektivität

Der positiven Einschätzung der direktdemokratischen Mitentscheidung in den Ländern stehen in der Praxis außerdem die geringe Beteiligung sowie die soziale Selektivität der Teilnahme an Plebisziten gegenüber. Kein einziger Volksentscheid in Deutschland hat jemals mehr als 50 Prozent Abstimmungsbeitrag erreicht. Besonders problematisch ist vor allem die im Vergleich mit den Parlamentswahlen höhere soziale Selektivität der Partizipation an Volksentscheiden. Vor allem sozial besser gestellte, gebildete und ohnehin schon politisch aktive Gruppen nehmen direktdemokratische Beteiligungsformen in Anspruch. Besonders deutlich wurde diese

Problematik im Jahr 2010 beim Volksentscheid über die Schulreform in Hamburg. Dabei ging es um die Einführung einer sechsjährigen Primarschule, welche die bis dahin vierjährige Grundschule ersetzen sollte. Ziel dieser Reform war es, die Schüler in kleineren Klassen länger gemeinsam lernen zu lassen, wobei der Übertritt auf das Gymnasium erst nach der 6. Klasse stattfinden sollte. Ein Vorhaben, das vor allem auch im Interesse sozial Benachteiligter hätte liegen müssen, da besonders Kinder aus benachteiligten Verhältnissen von kleineren Klassen und einer längeren Vorbereitungszeit auf den Übertritt hätten profitieren können. Allerdings zeigten sich hier starke Beteiligungsunterschiede zwischen den Wahlbezirken. Während die Beteiligung in Stadtteilen mit hohem Durchschnittseinkommen und geringer Arbeitslosigkeit bis zu 60 Prozent betrug, lag sie in ärmeren Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit häufig nicht einmal bei 20 Prozent. Dies bestätigte die Befürchtung vieler Plebiszitkritiker, dass Volksabstimmungen ein zusätzliches Instrument zur Durchsetzung kampagnenstarker Minderheiteninteressen darstellen (Schäfer/Schoen 2012: 15ff.).

Wenn weder die rechtliche Ausgestaltung noch die praktische Nutzung der Instrumente direkter Demokratie auf Landesebene überzeugende Argumente für die Ergänzung des Grundgesetzes um die Volksgesetzgebung liefern, fragt sich, ob das „Musterland“ direkter Demokratie – die Schweiz – eine tauglichere Referenz für die deutschen Plebiszitbefürworter darstellt.

3. Das Schweizer Modell: Vereinbar mit dem politischen System Deutschlands?

Wenn die Befürworter unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf das Paradebeispiel direkter Demokratie, die Schweiz, verweisen, übersehen sie häufig, dass sich das Schweizer Vorbild nur bedingt auf die bundesdeutsche Ebene übertragen lässt. Neben der Tatsache, dass nicht einmal der „direktdemokratische Musterschüler“ die Volksgesetzgebung auf Bundesebene kennt, sondern hier neben dem fakultativen Referendum, mit dessen Hilfe das Volk bereits beschlossene Parlamentsge-

setze wieder außer Kraft setzen kann, lediglich die Möglichkeit der Verfassungsinitiative besteht, schränken die unterschiedlichen politischen Systeme beider Länder die Vergleichbarkeit ein.

In der Schweiz existiert ein trennföderales System, wobei die Gesetzgebung, Verwaltung und Steuererhebung grundsätzlich entweder den Kantonen oder dem Bund zugeschrieben sind. Anders als im parlamentarischen System Deutschlands ist die Regierung in der Schweiz nicht auf das Vertrauen der Parlamentsmehrheit angewiesen. Das Institutionengefüge basiert nicht auf dem Wechselspiel von Regierungsmehrheit und Opposition. Die „Oppositionsrechte“ werden hier vom Volk mittels direktdemokratischer Beteiligung ausgeübt. Ein damit zusammenhängendes Charakteristikum dieses Systems ist die Konkordanz. Alle politisch relevanten Kräfte werden in die Regierung mit einbezogen, weil man bei der Gesetzgebung das Ziel größtmöglichen Konsenses verfolgt, um potenzielle Abstimmungs-niederlagen gegen das „oppositionelle Volk“ zu vermeiden (Kropp 2012: 80).

Im deutschen Bundesstaat hingegen ist Kooperation und Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern maßgebend für die politische Praxis. Auch das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament ist durch wechselseitige Abhängigkeit gekennzeichnet. Einerseits ist die Regierung auf das Vertrauen der Parlamentsmehrheit angewiesen, die mit Hilfe des konstruktiven Misstrauensvotums die Regierung vorzeitig absetzen kann. Andererseits kann der Bundeskanzler durch das Stellen der Vertrauensfrage eine Auflösung des Parlaments erwirken. Im Gegensatz zur Schweiz, die bei der Regierungsbildung mehr Parteien einbezieht als für eine einfache Mehrheit nötig wäre, hat sich in Deutschland das Prinzip der Konkurrenzdemokratie und der alternierenden Regierungen durchgesetzt. Das bedeutet, dass die Regierung in der Regel aus kleinen siegreichen Koalitionen besteht. Der Anteil derer, die in den Entscheidungsprozess eingreifen können und deren Interessen berücksichtigt werden, entspricht meist der einfachen Mehrheit. Auch die Entscheidungen werden in der Regel durch einfache Mehrheiten gefällt. Die regierende Mehrheit hat das Monopol der politi-

schen Gestaltung, wobei sich die Funktion der Opposition als Minderheit auf die Alternativ- und Kritikfunktion beschränkt (Jung 2001: 282ff.).

Eine Einführung der Volksgesetzgebung würde dieser Funktionslogik des deutschen Regierungssystems widersprechen. Die Opposition könnte mit Hilfe eines plebiszitären Initiativ- und Vetorechts die Regierungspolitik beeinflussen und eine Art Gegenregierung etablieren. Folglich „entstünde also eine Konkurrenz von parlamentarischem Mehrheits- und Volkswillen, die das Gestaltungsmonopol der Regierungsmehrheit aufhebt“ (Decker 2012: 179). Langfristig würde dies einen Systemwandel hin zu einer Konkordanzdemokratie unausweichlich machen. Ein solcher Systemwechsel könnte die Schwächen der deutschen Demokratie, die man durch mehr Partizipationsmöglichkeiten auf Bundesebene eigentlich beseitigen will, teilweise sogar noch verstärken. Jung (2001: 282ff.) hat die verschiedenen direktdemokratischen Instrumente, fakultative und obligatorische Referenden sowie das Volksgesetzgebungsmodell, separat hinsichtlich ihrer systemlogischen Konsequenzen analysiert. Sowohl von der Volksgesetzgebung als auch vom fakultativen Referendum „von unten“, bei dem die Bürger eine Abstimmung über bereits beschlossene Gesetze auslösen können, würden demnach eine Entwicklung hin zur konkordanten Demokratie ausgehen. Woraus wiederum auch unerwünschte Effekte, die mit dem Konkordanzsystem zusammenhängen, hervorgingen. Diese Instrumente würden nicht nur „das Problem der Entscheidungsblockaden und der geringen Innovations-, Anpassungs- und Problemlösungsfähigkeit des Systems [...] verschärfen“ (Jung 2001: 286), sondern auch den Entscheidungsprozess verlangsamen und ein intransparentes System des Aushandelns zwischen den Parteien sowie schwer kontrollierbaren außerparlamentarischen Gremien fördern. Zugleich gingen die Stärken eines parlamentarischen Systems, wie die Einflussmöglichkeit der Bürger auf die Regierungsbildung und die Alternanzwahrscheinlichkeit zwischen Regierungsmehrheit und Opposition, größtenteils verloren. Der Vorschlag, die Quoren für ein Volksgesetzgebungsverfahren sehr hoch anzusetzen, um die Wahrscheinlichkeit eines Referendums und

somit das Risiko einer Abstimmungsniederlagen zu minimieren, würde zwar einerseits die Entwicklung hin zu einem Konkordanzsystem verhindern, da die Regierung bei ihrer Entscheidungsfindung nicht so sehr auf eine breite Interesseninklusion und Konsensfindung Rücksicht nehmen müsste, andererseits könnten auch unter dieser Voraussetzung unerwünschte Folgen auftreten. Aufgrund des hohen Quorums würden Gesetzesinitiativen des Volkes voraussichtlich häufig scheitern, was Missmut und Ernüchterung in der Bevölkerung nach sich ziehen würde. Die Bürger hätten das Gefühl, durch hohe Hürden keinerlei Chance zu haben, echten Einfluss auf die Politik ausüben zu können, was Politikverdrossenheit verstärken anstatt vermindern könnte.

Dass die Hinwendung zu der bislang am häufigsten diskutierten Form plebiszitärer Demokratie, der Volksgesetzgebung, tendenziell einen Systemwechsel zu Lasten der parlamentarischen Demokratie begünstigen würde, lässt sich in Ansätzen bereits in Hamburg beobachten. In der Hansestadt hat die anwenderfreundlichste Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren unter allen Bundesländern dazu geführt, dass die „konsensuelle Umgestaltung des Regierungssystems [...] dort bereits in vollem Gange [ist]“ (Decker 2013:18).

4. Direktdemokratische Alternativen zur Volksgesetzgebung

Fakultatives Referendum „von oben“

Anders als bei fakultativen Referenden „von unten“, würden sich im Falle der Einführung eines *fakultativen Referendums „von oben“* – also einer vom Parlament beschlossenen nachträglichen Volksabstimmung über bereits verabschiedete oder geplante Gesetze – die genannten systemischen Vereinbarkeitsprobleme wohl nicht einstellen. Um eine Schwächung des verfassungsrechtlich garantierten föderalen Prinzips zu umgehen, dürfte man das Recht zur Referendumsauslösung über zustimmungsbedürftige Gesetze aber nicht allein der Bundestagsmehrheit überlas-

sen, sondern müsste die Länder angemessen beteiligen. Im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung wurde allerdings bereits darauf hingewiesen, dass bisher keine zufriedenstellende Lösung existiert, die Länder beziehungsweise den Bundesrat angemessen in derartige Verfahren einzubinden.

Obligatorisches Referendum

Mit dem *obligatorischen Referendum* erhielten die Bürger die Möglichkeit, zusätzlich zur nötigen Zweidrittelmehrheit des Parlaments über alle Verfassungsänderungen abzustimmen. Zwar wären die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger auf Abstimmungen über Verfassungsartikel reduziert, dennoch könnte man „der Tendenz zur Abkopplung der Eliten entgegenwirken, deren Macht begrenzen und verstärkter Kontrolle unterwerfen, die Legitimität wichtiger weitreichender Entscheidungen erhöhen und schließlich auch die bestehende Parteien- und Politikverdrossenheit abbauen helfen“ (Jung 2001: 293).

Konsultative Gesetzesinitiative

Eine *konsultative Gesetzesinitiative* könnte den Gesetzgeber verpflichten, sich mit einer bestimmten Thematik auseinanderzusetzen. Zwar würde hieraus keine rechtliche Verbindlichkeit für den Gesetzgeber resultieren, die Bürger könnten jedoch Handlungsanreize vorgeben, woraus sich zumindest ein entsprechender Zugzwang der Politiker ergeben würde (vgl. Decker 2012: 192).

5. Fazit

Die Diskussion um das Für und Wider der Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene nimmt seinen Lauf, ohne dass man dabei einer Lösung des Problems wirklich näher kommt. Das liegt unter anderem auch daran, dass bei der Pro-Contra-Diskussion einerseits häufig außer acht gelassen wird, dass es nicht die direkte Demokratie schlechthin gibt, sondern dass viele verschiedene Instrumente existieren, die einer je eigenen Logik folgen und unterschiedliche Folgen mit sich bringen. Andererseits verkennt eine solch einseitig geführte Debatte auch, dass die für die deutsche

Bundesebene spezifischen Rahmenbedingungen in die Debatte einbezogen werden müssen. Deshalb bieten die Verweise auf die direktdemokratische Praxis in den Bundesländern oder der Schweiz keine überzeugenden Argumente für die Übertragbarkeit der jeweiligen Modelle auf die Bundesebene, da die jeweils anderen Voraussetzungen bei derartigen Vergleichen oft unberücksichtigt bleiben.

Um die seit Jahren andauernde Stagnation aufzulösen, muss sich die Diskussion um die Einführung direkter Demokratie deshalb vor allem zunächst einmal von der Fixierung auf das Volksgesetzgebungsmodell befreien. Denn besonders dieses Verfahren, bei dem das Volk an die Stelle des Gesetzgebers treten würde, ist weder mit dem Grundgesetz noch mit dem parlamentarischen System Deutschlands kompatibel. Darüber hinaus gehört diese Form auch im internationalen Vergleich nicht zum direktdemokratischen „Normalgeschäft“. Tatsächlich gibt es keine parlamentarische Demokratie in Westeuropa, die dieses Verfahren in vollem Umfang kennt. Bezeichnenderweise existiert nicht einmal in der Schweiz das Volksgesetzgebungsverfahren auf Bundesebene. Angesichts dieser Tatsachen sollten in der „Mehr Demokratie“-Debatte andere, bisher wenig diskutierte direktdemokratische Alternativen ernsthafter in Betracht gezogen werden.

Insbesondere die konsultative Gesetzesinitiative und das obligatorische Referendum würden sich problemlos in das parlamentarische System fügen und wären mit den Bestimmungen des Grundgesetzes vereinbar. Auch wenn diese Varianten im Vergleich zum Volksgesetzgebungsverfahren zugegebenermaßen nur kleine Schritte zu mehr Partizipationsrechten der Bürger wären, sollte die Wirkung dieser Instrumente nicht unterschätzt werden. Doch auch bei diesen Beteiligungsmöglichkeiten bleibt das wohl größte Defizit direkter Demokratie bestehen: die geringe Beteiligung und die bestehenden Beteiligungsunterschiede zwischen den sozialen Schichten, die die vermeintlich höhere Legitimität von unmittelbarer Partizipation in Frage stellen.

In jedem Fall aber muss die eingangs gestellte Frage „Direkte Demokratie auf Bundesebene – überfällig oder ungeeignet?“ zumindest in Bezug auf das geforderte Volksge-

setzgebungsmodell gegenwärtig mit „ungeeignet“ beantwortet werden.

Literatur

- Decker, Frank: Direkt-demokratische Verfahren im Regierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschlands, in: Mörschel, Tobias/Efler, Michael (Hrsg.): Direkte Demokratie auf Bundesebene. Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem, Baden-Baden 2013, S. 11-20.
- Decker, Frank: Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir?, in: Mörschel, Tobias/Krell, Christian (Hrsg.), Demokratie in Deutschland. Zustand - Herausforderungen - Perspektiven, Wiesbaden 2012, S. 175-198.
- Jung, Sabine: Die Logik direkter Demokratie, Wiesbaden 2001.
- Kropp, Sabine: Föderale Ordnung und Volksgesetzgebung, in: Baus, Ralf Thomas/Montag, Tobias (Hrsg.): Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie“, Berlin 2012, S. 78-90.
- Mehr Demokratie:
http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheide_in_deutschland.html, Stand 15.01.2015.
- Müller-Franken, Sebastian: Referendum versus Volksgesetzgebung, in: Baus, Ralf Thomas/Montag, Tobias (Hrsg.): Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie“, Berlin 2012, S. 52-61.
- Pehle, Heinrich: Probleme einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes, in: Gegenwartskunde, 3/1998, S. 299-309.
- Schäfer, Armin/Schoen, Harald: Mehr Demokratie, aber nur für Wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: Papier für die DVPW-Sektion „Politische Soziologie“, Oktober 2012.
- Schnurr, Bernhard: Möglichkeiten der Einführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung auf Bundesebene ohne Änderung des Grundgesetzes, Konstanz 1987.

Geld oder Leben?

Endspiel um Griechenland – und um die Zukunft der Europäischen Währungsunion

Jens van Scherpenberg

Als die griechischen Wähler sich am 25. Januar 2015 mit großer Mehrheit für die links-sozialistische Syriza-Partei entschieden, belohnten sie mit ihrer Stimme ein Regierungsprogramm, das die Hoheit über den eigenen Haushalt wiederzugewinnen, das Troika-Regime immer neuer Auflagen zur Reduzierung von öffentlichen Ausgaben und Lebensstandard zu beenden und das Land wieder auf einen Wachstumspfad zu führen versprach. Mit den Beschlüssen des Eurozonen-Gipfel vom 12. Juli 2015 unterwarf sich dieselbe Regierung einem Aufsichtsregime, das über die bisherigen Auflagen weit hinausgeht und das Land für noch unbestimmte Zeit faktisch zum Protektorat der Eurozone erklärt, dessen Regierung im Wesentlichen die Rolle einer lokalen Auftragsverwaltung bleibt.

Die viereinhalb Monate, die zwischen diesen beiden Daten liegen, sind nicht nur geprägt durch eine für Themen der Europapolitik beispiellose Propagandakampagne, an der sich führende Politiker zumal in Deutschland, aber

auch in Griechenland, beteiligten, deren polemische Äußerungen in der Presse ein oft bis zur nationalistischen Hetze verstärktes Echo fanden. Dieser Aufheizung der öffentlichen Meinung entsprach auch ein völliges Aneinandervorbeireden der Verhandlungspartner im Rat der Eurofinanzminister wie bei den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone. Wechselseitige Bezeichnungen der Inkompetenz wie der in böser Absicht angestrebten Unterwerfung und Demütigung eines souveränen Landes waren die Folge.

Es sagt viel aus über den Stand des europäischen Projekts, dass sich an der Frage, wie und zu welchen Bedingungen die Überschuldungskrise Griechenlands gemeinsam zu bewältigen wäre, also an einer scheinbar technischen europolitischen Frage, eine so heftige öffentliche Debatte mit so extremen propagandistischen Verzerrungen entzündet, dass aus dem griechischen Schuldenproblem ein Austausch moralischer Schuldvorwürfe wird. Ganz offenbar wirft dieses Thema fun-



Dr. Jens van Scherpenberg
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

damentale Prinzipienfragen auf. Für die deutsche Bundesregierung geht es darum, die Glaubwürdigkeit des Euro als eine schlagkräftige, von wirtschaftlicher Stärke und soliden Staatsfinanzen untermauerte Weltwährung zu bewahren. Die griechische Regierung sieht durch die Auflagen der Troika-Institutionen das Überleben der Nation als souveräner Einheit gefährdet, sieht weite Teile der Bevölkerung in Verarmung und Unterversorgung mit essentiellen öffentlichen Dienstleistungen gedrängt. Geld oder Leben, so scheint es, sind die Alternativen, die sich hier unversöhnlich gegenüberstehen.

Diesen Nebel moralisierender Propaganda gilt es zu durchdringen, kurz zu rekapitulieren, wie Griechenland überhaupt in die jetzige Situation geraten ist, und die beiderseitigen Positionen sowie die in ihnen zum Ausdruck kommenden grundlegenden Interessen der Beteiligten zu erklären, um zu verstehen, warum sie in den letzten Monaten derart unvereinbar waren – und es bis zum „Verhandlungsergebnis“ vom 12. Juli 2015 blieben. Was dieses Datum nicht nur für Griechenland, sondern für die weitere Entwicklung der Eurozone, ja des europäischen Integrationsprojekts insgesamt bedeutet, ist heute noch gar nicht abzuschätzen.

Die Ausgangslage Griechenlands

Die griechische Verschuldungskrise, so heißt es, sei der Tatsache geschuldet, dass das Land „über seine Verhältnisse gelebt“ habe. Das ist, auch wenn sie von renommierten Ökonomen geäußert wird, eine selbstgerechte ex-post-Weisheit von sehr bescheidenem Aufklärungswert, ebenso wie die Behauptung, Griechenlands Beitritt zum Euro sei erschlichen und ein großer Fehler gewesen. Sein Beitritt war politisch gewollt als wichtiger Beitrag zur ökonomischen und politischen Konsolidierung eines Landes, das seit 20 Jahren EU-Mitglied war, das militärisch, politisch und kulturell zum Kern der Nationen des Westens gehörte und dem erhebliche strategische Bedeutung an der Südostflanke von EU und NATO zukam, eines Landes zudem, das eine wichtige Brücke zu den nahöstlichen Märkten bilden konnte. Über die zweifelhafte Datenlage, was die Einhaltung der „Maastricht-Kriterien“ des Euro-Stabilitätspaktes angeht, wurde generös hinweggesehen.

Und seit es im Jahr 2001 in die Eurozone aufgenommen wurde, hat Griechenland genau gemäß den Verhältnissen gelebt, die mit der Eurozone geschaffen wurden. Weil die Finanzmärkte mit Einführung des Euro die Eurozone als quasi einheitlichen Kapitalmarkt mit einer starken Währung behandelten, in dem die Kreditrisiken einzelner Staaten und Volkswirtschaften keine Rolle mehr spielen, differierten die nationalen Zinssätze der Eurozonenländer nur mehr im Nachkommabereich. Staat, Unternehmen und Bürger profitierten damit in Griechenland wie in anderen bisherigen Schwachwährungs- und daher Hochzinsländern von den mit der Währungsumstellung schlagartig sinkenden Kreditzinsen.

Der Zufluss billiger Kredite, den die großen europäischen, namentlich französischen und deutschen Banken bereitwillig zur Verfügung stellten, erlaubte in den südlichen Euroländern und in Irland nicht nur Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und die Modernisierung und Expansion von Unternehmen, sondern befeuerte auch Korruption und eine beispiellose Immobilienspekulation. Aber auch das Lohnniveau und insgesamt der allgemeine Lebensstandard stiegen. Die wachsende inländische Kaufkraft schlug sich naturgemäß in steigenden Importen und damit einer zunehmend defizitären Leistungsbilanz nieder, gesamtwirtschaftlich gesehen finanziert durch Kapitalzuflüsse in Form von Krediten aus den nördlichen Eurostaaten. Diesen Defiziten standen wachsende Leistungsbilanzüberschüsse und damit einhergehende Kapitalexporte Deutschlands, der führenden Wirtschafts- und vor allem Exportmacht der Eurozone gegenüber. Denn hier sorgten die Konjunkturschwäche in den Jahren nach 2000, die Effekte der Agenda-2010-Politik – die Kürzung von Sozialausgaben, die Einführung eines Billiglohnsektors und der davon ausgehende Druck auf das allgemeine Lohnniveau – für eine Stagnation der inländischen Kaufkraft. Die stattlichen Wachstumsraten in Griechenland, Spanien, dem „keltischen Tiger“ Irland wurden noch bis in die Anfänge der Finanzkrise hinein als Erfolg der mit dem Euro hergestellten Stabilität gefeiert und trugen mit dazu bei, die rezessiven Folgen der Agenda-Politik in Deutschland abzumildern.

Vor der mittelfristigen Unhaltbarkeit dieser Ungleichgewichte warnen zwar einige wenige Ökonomen schon vor der Finanzkrise. So

wies Daniela Schwarzer schon 2005, zuletzt dann im Frühjahr 2009, als von einer Krise Griechenlands noch gar nicht die Rede war, darauf hin, dass sich diese Ungleichgewichte in der Eurozone keineswegs, wie von der neoklassischen ökonomischen Lehrbuchmeinung postuliert, von selbst ausgleichen, sondern dass es zusätzlicher Integrationschritte und finanzieller Ausgleichsmechanismen bedarf (Dullien/Schwarzer 2005, 2009).

Dafür war es allerdings zu spät, als ab Mitte 2009 die Finanzmärkte unter dem Eindruck der Bankenkrise in den führenden westlichen Industriestaaten begannen, die Länderrisiken der Eurozone im Lichte der Tragfähigkeit der aufgelaufenen nationalen Leistungsbilanzdefizite und Staatsverschuldung neu – und das hieß: sehr viel differenzierter – zu bewerten. Die Folge waren drastisch steigende Zinsen für die Staatsanleihen verschiedener hoch verschuldeter Euro-Länder. Und das führte im Fall Griechenlands, kaum war seine effektive Staatsverschuldung nach jahrelanger Falschberechnung in ihrer wahren Höhe bekannt geworden, zur faktischen Zahlungsunfähigkeit. Denn die Staatsschulden ließen sich auf dem Kapitalmarkt nicht mehr zu auch nur im entferntesten tragfähigen Zinsen refinanzieren.

An dieser Stelle setzt die scharfe Kritik von Janis Varoufakis an der Politik der Eurozone gegenüber der Schuldenkrise ein.

Dialog unter Gehörlosen – die „Verhandlungen“ zwischen der Regierung Tsipras/Varoufakis und den Euro-Finanzministern

Die Regierung Tsipras war nicht nur angetreten, um Griechenlands bisheriges korruptes Regierungssystem zu reformieren, sondern auch, um zu korrigieren, was aus ihrer Sicht ein zentraler Fehler der bisherigen Kreditprogramme der Eurozone für Griechenland war: die extrem hohe Schuldenlast, zu deren Bedienung die europäischen Gläubiger dem Land die Verpflichtung auf einen dauerhaft hohen Primärüberschuss des Haushalts, also der Einnahmen über die laufenden Ausgaben (ohne Schuldendienst) auferlegten. Damit, so die Syriza-Regierung, werde es unmöglich

gemacht, den Haushalt für eine investitions- und wachstumsförderliche Politik einzusetzen. Nur eine deutliche Schuldenstreichung, könne den finanziellen Spielraum schaffen, einige extreme Kürzungsmaßnahmen nicht nur bei den Sozialkosten, sondern auch bei Erziehung und Gesundheitswesen rückgängig zu machen, so wieder binnenwirtschaftliche Wachstumsanreize zu stiften und damit auch ein günstigeres gesamtwirtschaftliches Klima für grundlegendere Reformen von Staat und Wirtschaft in Angriff zu nehmen.

Natürlich wurde dieses Programm – immerhin ging es der Syriza-Regierung auch um die innenpolitische Konsolidierung ihres Wahlerfolgs – mit viel nationalistischem Vokabular aufgeladen: Abschütteln des Troika-Regimes, Rückgewinnung nationaler Souveränität und Würde usw. Ökonomisch allerdings war es in sich schlüssig.

In einem Artikel im britischen „Guardian“ (11.7.2015) nach seinem Rücktritt blickte Varoufakis noch einmal zurück auf die Ausgangslage: „2010 wurde der griechische Staat insolvent. Zwei mit einer fortdauernden Mitgliedschaft in der Eurozone vereinbare Optionen boten sich an: die vernünftige, die jeder ordentliche Bankier empfehlen würde – Umschuldung und Wirtschaftsreformen; und die toxische Option – einem bankrotten Schuldner neue Kredite zu geben (extending new loans) und so vorzuspiegeln (pretending), dass er weiter zahlungsfähig sei.“ Varoufakis dürfte allerdings bewusst sein, dass „extending and pretending“ sich nicht nur auf Griechenland und die Eurokrisenländer beschränkte, sondern das Leitmotiv ist, unter dem in der ganzen westlichen Welt mit den Folgen der Finanzkrise umgegangen wird: private Schulden durch staatliche ersetzen, Staatsschulden durch immer neue Schulden aufblähen und dabei so tun, als ob diese Schulden noch immer einen tatsächlichen Anspruch auf Verzinsung und Rückzahlung darstellten, obwohl die Krise längst klagemacht hat, dass solche Ansprüche in das Reich der Fiktion gehören.

Deshalb schlossen die Gläubigerstaaten für Griechenland schon zu Beginn der Krise 2010 genau die Option aus, die im Reglement der Eurozone für einen solchen Fall eigentlich vorgesehen war: no bail-out, kein finanzieller Beistand, um ein bankrottes Euro-Land zahlungsfähig zu halten. Stattdessen bogen sie

sich, vor allem auf Druck Frankreichs, die für Naturkatastrophen vorgesehene Notfalls-klausel des Art. 122 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) zurecht, um zunächst den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), 2013 dann den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu schaffen.

Damit begingen sie den entscheidenden Sündenfall der Eurozone im Umgang mit der Staatsschuldenkrise, den auch die scharfen Kritiker des Euro-Krisenmanagements Schäffler/Friedrich (2012, 358) benennen: „Die Währungsunion hätte ohne politische Sanktionierung von Verletzungen des SWP (des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997, JvS) auskommen können, wenn die Drohung des Staatsbankrotts glaubhaft geblieben wäre. Doch diese ... entscheidende Wurzel wurde durch die Griechenland-Rettung ersatzlos abgeschnitten“.

Was wäre geschehen, wenn die Eurostaaten sich 2010 an ihre eigene No-bailout-Regel gehalten hätten? Griechenland wäre, nach entsprechenden Verhandlungen mit Banken und Eurostaaten, den größten Teil seiner Schulden los gewesen, hätte damit zwar für geraume Zeit die Möglichkeit verloren, sich am Kapitalmarkt neu zu verschulden, hätte aber auf der Grundlage eines ausgeglichenen Haushalts ohne Neuverschuldung sein eigenes wirtschaftliches Reformprogramm, wie es die Syriza-Regierung plante, in Angriff nehmen können. Die griechischen Banken hätten natürlich ernsthafte Liquiditätsprobleme bekommen, einige von ihnen wären vielleicht sogar insolvent geworden und der Staat hätte zumindest in gewissem Umfang für ihre Kundeneinlagen garantieren müssen. Vor allem aber hätten Griechenlands Kapitalmarktgläubiger, allen voran französische und deutsche Banken und Versicherungen, ihre Kreditforderungen an Griechenland und ihre Bestände an griechischen Staatsanleihen weitgehend abschreiben müssen, hätten darüber erneut hohe Milliardenverluste erlitten. Eine weitere höchst unpopuläre Bankenrettung aus Steuergeldern hätte nötig werden können, vor allem aber wurde eine hohe Ansteckungsgefahr für die übrigen potentiellen Krisenländer befürchtet. An deren steigenden Kapitalmarktzinssätzen ließ sich bereits ablesen, dass die Finanzmärkte auch ihre Kre-

ditwürdigkeit zunehmend in Zweifel zogen. Aus Sicht der Eurostaaten war die Verletzung der eigenen Regeln durch „Extend and pretend“ somit alternativlos.

Eine *pauschale* Garantie der Zahlungsfähigkeit aller vom Verlust ihrer Schulden-tragfähigkeit und damit Kreditwürdigkeit bedrohten Euroländer hätte jedoch selbst die wirtschaftlichen Möglichkeiten Deutschlands als der wichtigsten Garantiemacht des Euro überfordert und damit den Euro insgesamt zu einer international wenig glaubwürdigen Schwachwährung degradiert.

Jedes zusätzliche Kreditprogramm muss daher, dieser Logik folgend, zwingend mit Auflagen verbunden werden, die für die betreffenden Länder, allen voran Griechenland, zumindest die fiktive Perspektive einer Rückkehr zu Wettbewerbsfähigkeit und damit zu Wachstum aus eigener Kraft, also auch zu Schuldendienstfähigkeit und Kreditwürdigkeit eröffnen und so den Rang des Euro als über jeden Zweifel erhabene internationale Anlage- und Reservewährung bewahren.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Das fundamentale Unverständnis zwischen Varoufakis und seinen Eurozonen-Kollegen unter Führung von Wolfgang Schäuble, das sich dann ja auch in gegenseitigen persönlichen Diffamierungen niederschlug, ist darauf zurückzuführen, dass beide Seiten auf völlig unterschiedlichen Ebenen argumentierten.

Für Tsipras und Varoufakis standen Griechenland und sein Verbleib in der Eurozone im Vordergrund. Sie versuchten, mit ökonomischen Argumenten wie mit der Beschwörung des Zusammenhalts der Eurozone die Situation ihres Landes zur europäischen Sache zu machen. Das aber war nicht die Verhandlungsebene, auf der sich die Gegenseite bewegte. Für die Führungsmacht der Eurozone ist es in den Verhandlungen nie primär um Griechenland gegangen, sondern um den Euro selbst als eine der beiden führenden Weltwährungen. Seine internationale Glaubwürdigkeit verdankt sich einem Wirtschaftsraum, der es in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen auf dem Weltmarkt mit den großen konkurrierenden Weltwirtschaftsmächten aufnehmen kann und der – wenn er schon nicht über eine einheitliche Staatsgewalt verfügt – zu-

mindest einem strikten, der Stabilität der gemeinsamen Währung verpflichteten supranationalen Regelsystem unterworfen ist. Dessen Kern ist der Grundsatz, dass die Eurozone keine „Transferunion“ mit horizontalem Finanzausgleich, also starken supranationalen Strukturen für eine fiskalpolitische Belegung der Binnennachfrage ist, sondern dass jedes Land sich selbst um seinen Erfolg in der Konkurrenz unter den Mitgliedern der Währungsunion zu kümmern hat, in dem es sich erforderlichenfalls durch strikte angebotsorientierte Maßnahmen – Senkung von Arbeitskosten und staatlichen Ausgaben, Privatisierung von staatlichen Unternehmen und Liberalisierung von Märkten – dem Kriterium der Konkurrenzfähigkeit im internationalen Produktivitätsvergleich unterwirft.

Diese Regelgebundenheit durchzusetzen, sieht die Bundesregierung als die zentrale Aufgabe deutscher Führung in der Eurozone. An Griechenland will sie das Exempel statuieren, was mit einem Land geschieht, das die Regeln der Eurozone verletzt.

Das war wohl das zentrale Missverständnis der vier Monate vor der Entscheidung vom 12. Juli 2015, das die Verbitterung auf beiden Seiten über so viel Verständnislosigkeit der anderen Seite immer weiter wachsen ließ.

Die Beschlüsse des Euro-Gipfels vom 12. Juli 2015

Der Forderungskatalog, dem der griechische Regierungschef Tsipras auf dem Gipfeltreffen der Eurostaaten in Brüssel am 12. Juli 2015 unter dem Druck eines durch den Entzug der EZB-Unterstützung illiquiden, zur Schließung gezwungenen Bankensystems und dem damit drohenden völligen Zusammenbruch jeder wirtschaftlichen Aktivität im Lande zustimmen musste, ist von bemerkenswerter Rigorosität und geht weit über alles hinaus, was Griechenland bislang an sogenannten Reformauflagen hatte akzeptieren müssen.

Das griechische Parlament wurde verpflichtet, innerhalb weniger Tage nicht nur das gesamte Programm zu akzeptieren, sondern auch eine ganze Reihe konkreter Maßnahmen sogleich legislativ umzusetzen. Dazu gehören als wichtigste

- eine Vereinfachung und teilweise substantielle Erhöhung der Mehrwertsteuer, u.. für Hotelbetriebe, die bereits zum 20. Juli 2015 wirksam wurde und vor allem auch die Tourismusindustrie trifft;
- Sofortmaßnahmen im Rentensystem, die die Leistungsansprüche reduzieren und das Rentenalter auf 67 hinausschieben;
- Die strikte Einhaltung des Fiskalpaktes und „quasi-automatische Ausgabenkürzungen“, sollte der Haushalt die vorgegebenen „ehrgeizigen“ Primärüberschussziele verfehlen;
- eine unverzügliche Reform der Zivilrechtssprechung, sowie Maßnahmen zur Stärkung des Finanzsektors durch entschiedenes Vorgehen bei notleidenden Krediten (vor allem die Beschleunigung von Zwangsäumungsverfahren gegen zahlungsunfähige Hypothekenschuldner);
- „ehrgeizige Produktmarktreformen“ gemäß den Deregulierungs-Empfehlungen der OECD;
- tiefgreifende Arbeitsmarktreformen unter Anpassung „an bewährte internationale und europäische Verfahren“;
- beschleunigte Privatisierung von Staatsvermögen, durch Übertragung von Vermögenswerten im geschätzten Wert von 50 Mrd. € an einen unabhängigen Fonds, also eine Art Treuhandanstalt für Griechenland.

Schließlich hat Griechenland „zu sämtlichen Gesetzesentwürfen in relevanten Bereichen mit angemessenem Vorlauf“ die Institutionen der Troika – IWF, EU-Kommission und EZB – zu konsultieren und sich mit ihnen abzustimmen, bevor irgendetwas davon im Parlament auch nur diskutiert, geschweige denn verabschiedet wird. „Die Eigenverantwortung („ownership“ im englischen Original) der griechischen Regierung ist von ausschlaggebender Bedeutung, und auf politische Verpflichtungen sollte eine erfolgreiche Umsetzung folgen,“ heißt es im Gipfeldokument.

Die griechische Souveränität erschöpft sich damit in der „Hoheit“ des Parlaments, die Vorgaben der Euro-Finanzminister in Gesetzesform zu bringen, und der Aufgabe der Regierung, diese Vorgaben – unter strikter Aufsicht durch die Beamten der Troika – durchzusetzen.

In der Sache hat sich die EU damit die ehrgeizige Aufgabe gestellt, eines ihrer langjährigen Mitglieder einem „State building“-Prozess zu unterziehen, einem umfassenden Programm zum Aufbau oder zur Modernisierung grundlegender staatlicher Institutionen. Allgemeine öffentliche Verwaltung, Justiz, Bodenrecht und Katasterwesen, Steuersystem und Finanzverwaltung, Gesundheitswesen, Arbeits- und Unternehmensrecht sollen so organisiert werden, dass die essentiellen Staatsfunktionen effizient und sparsam erbracht werden, privatwirtschaftliche Aktivität aktiv gefördert statt administrativ behindert wird, und der Staat sich im übrigen aus allen Aktivitäten zurückzieht, die nach den Kriterien der EU durch Privatunternehmen genauso gut oder besser erbracht werden können. So zumindest die Idealvorstellung.

Die Kehrseite dieses ambitionierten Programms eines externen Mikromanagements des griechischen Staatsapparates besteht allerdings darin, dass damit faktisch auch die „ownership“, die Verantwortung für das Programm, zum großen Teil auf die Troika-Institutionen, also vor allem EU und Eurozone übergeht, die „Schuld“ für sein Scheitern sich nicht mehr so einfach auf Griechenland abwälzen lässt.

Genau dieses Dilemma dürfte der deutsche Finanzminister Schäuble im Auge gehabt haben, als er kurz vor dem entscheidenden Euro-Gipfel vom 12.7.2015 ein (vielfach in der Presse veröffentlichtes) Papier vorlegte, das neben dem „Plan 1“ eines umfassenden Programms zur Staatsmodernisierung den „Plan 2“ eines „Grexit auf Zeit“, eines temporären Ausscheidens Griechenlands aus der Währungsunion zur Debatte stellte. Zwar findet sich dieser „Plan 2“ nicht in der Gipfel-Erklärung selbst; für den nicht unwahrscheinlichen Fall eines Scheiterns des Programms bleibt er jedoch – einmal ausgesprochen – unweigerlich auf dem Tisch. Der Geist ist aus der Flasche, oder wie der „Economist“ (18. 7. 2015) schreibt: „Diese Idee (des ‚Grexit auf Zeit‘, JvS) wurde aus der endgültigen Vereinbarung gelöscht, aber zu spät. Deutschlands unerschütterliche Verpflichtung auf die Unwiderruflichkeit der gemeinsamen Währung ist weg, und sie kann nicht wieder neu erfunden werden.“

Imperiale Überdehnung oder vertiefte Integration? Die Eurozone in der Zerreißprobe

Die harte deutsche Verhandlungsführung gegenüber Griechenland, wie sie sich in den Beschlüssen vom 12. Juli 2015 niederschlug, hat auf den verschiedensten Ebenen höchst zentrifugale Ergebnisse zeitigt:

Dissens in der Troika

In einer Schuldentragfähigkeitsanalyse, die kurz vor dem griechischen Referendum bekannt und danach noch einmal aktualisiert wurde (IMF 2015), hat der IWF klargestellt, dass Griechenland seine Schulden selbst unter den optimistischsten (und aus IWF-Sicht völlig unrealistischen) Annahmen zu Haushaltsüberschüssen und Wachstum nicht zurückzahlen kann. Nötig seien entweder eine mindestens 30-jährige Freistellung von jeder Bedienung seiner jetzigen und künftigen Schulden bei EFSF und ESM oder jährliche Zuschüsse der EU oder tiefe Streichungen der Schulden. Die beiden letzten Optionen aber lehnt die Eurozone als Verletzung der „no-bailout“-Regel strikt ab. Allenfalls die Option einer jahrzehntelangen Laufzeitverlängerung und Aussetzung des Schuldendienstes sei denkbar – also ein weiteres Mal „extend and pretend“.

Ob sich der IWF unter diesen Umständen noch einmal an einem dritten Rettungspaket beteiligt, ist ungewiss, auch wenn seine Beteiligung vom Euro-Gipfel zur Bedingung erklärt wurde. Bereits jetzt ist die Stellung der geschäftsführenden Direktorin des IWF, Christine Lagarde, unter den IWF-Mitgliedern deutlich geschwächt. Der kürzlich neu ernannte Chefökonom des IWF, Maurice Obstfeld, gilt als scharfer Kritiker der von der Eurozone praktizierten Austeritätspolitik.

Dissens in der Bundesregierung

Die offen zutage getretenen Meinungsverschiedenheiten rund um das Schäuble-Papier zwischen Schäuble und Kanzlerin Merkel sind Ausdruck tiefgreifender Differenzen über die von Deutschland zu verfolgende Strategie für die Eurozone. Es geht darum, welche Behandlung Griechenlands sich bes-

ser als wirksames Exempel für andere Eurostaaten eignet und zur Glaubwürdigkeit der Eurozone beiträgt: der Grexit oder ein protektoratsähnliches rigoroses Auflagen- und Kontrollregime, das Griechenland in der Eurozone – und diese damit zusammen – hält. Die Schäuble-Position eines Grexit setzt nicht nur auf dessen abschreckende Wirkung für andere Staaten angesichts der zu erwartenden einschneidenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auf Griechenland, sondern auch darauf, dass sein Ausscheiden sich als Sonderfall ohne Präcedenzwirkung für die Eurozone quasi isolieren lasse. Kanzlerin Merkel und Vizekanzler Gabriel fürchten eben diesen Präcedenzfall und vor allem die Schwächung Deutschlands als der letzten Garantiemacht des Euro und der Irreversibilität der Eurozone.

Deutsch-französischer Dissens

Die Drohung mit dem „Grexit“ hat auch den politischen Konsens unter den 18 übrigen Mitgliedern der Eurozone gegenüber Griechenland zerstört, den Merkel und Schäuble noch bis zum griechischen Referendum erfolgreich herstellen können. Zwar wurde Deutschland von 14 weiteren Eurozonen-Mitgliedern unterstützt, doch waren das neben den Niederlanden und Spanien eher die kleineren nord- und mitteleuropäischen Staaten. Die EU-Schwergewichte Frankreich und Italien sprachen sich auf dem Euro-Gipfel vom 12. 7. 2015 vehement gegen die von Schäuble auf den Tisch gelegte Drohung mit dem Grexit aus.

Frankreichs Präsident Hollande ergriff die Chance, sein Land als die gleichberechtigte zweite europäische Führungsmacht zu positionieren. Gegen Deutschland übernahm er die Rolle eines Garanten der Unauflöslichkeit der Eurozone – ohne allerdings in der Lage zu sein, diese Garantie letztlich selbst – ohne Unterstützung durch Deutschland – ökonomisch einzulösen. In seiner Pressekonferenz zum Abschluss des Euro-Gipfels am Morgen des 13.7. machte er seine Interpretation des Zusammenhangs zwischen Euro und Europäischer Integration deutlich: „Wenn Griechenland die Euro-Zone verlassen hätte, was hätte man gesagt? Dass die Euro-Zone unfähig ist, ihre Integrität, ihre Solidarität zu sichern...

Die Euro-Zone wäre zurückgefallen, wo Europa vorwärts gehen soll und ein Projekt tragen, das die Völker schützt.“

Indem er die Gipfelerklärung vom 12.7. 2015 mittrug, die im wesentlichen auf Schäubles Plan 1 beruhte, gab Hollande jedoch zugleich der Sachzwang-Logik recht, die die deutsche Politik gegenüber Griechenland im Besonderen, den Eurokrisen-Staaten generell, letztlich aber auch gegenüber Frankreich als Dogma formuliert: Eine Überwindung der Schuldenkrise könne es nur geben durch die Kombination fiskalischer Austeritätspolitik und struktureller Reformen zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit, kurz: durch eine Befolgung des erfolgreichen deutschen Vorbildes.

Für Hollande dürfte klar geworden sein, dass die deutsche Politik des an Griechenland zu statuierenden Exempels keineswegs primär Griechenland als Adressaten hat, sondern letztlich Frankreich selbst, das ebenfalls seit Jahren und noch auf weitere Jahre hinaus die Bestimmungen des alten Stabilitäts- und Wachstumspaktes, erst recht des neuen Fiskalpaktes von 2012, verletzt und erhebliche Schwierigkeiten mit der Reform seiner Wirtschaft hat.

Ist also das europäische Projekt insgesamt bedroht? Deutschland ist durch seine harte Haltung gegenüber Griechenland Ziel heftiger, ja giftiger Kritik in der europäischen und internationalen Öffentlichkeit wie auch unter führenden nichtdeutschen Ökonomen, ja des Neokolonialismus oder -imperialismus beschuldigt worden. Die linker Imperialismuskritik eher unverdächtige Financial Times (FT) diagnostiziert nüchtern einen „imperial overstretch“ der EU und ihrer Führungsmacht. Die EU sei ein „imperialist project“, aber natürlich eines des 21. Jahrhunderts, mit großen Unterschieden zu den Imperien des 19. und 20. Jahrhunderts. Frühere Imperialmächte „holten nicht die Zustimmung derer ein, die sie kolonisierten, und sie unterdrückten die meisten Formen demokratischer Betätigung. Allerdings dürften die heutigen Griechen diese Unterschiede nicht als besonders groß wahrnehmen“ (FT 14.7.2015).

Der Autor unterschätzt zwar den entscheidenden Unterschied: „Imperialismus heute“, das zeigt die Eurozone, funktioniert letzt-

lich durch die Macht des Geldes – und seines Entzuges. Er tritt als ökonomischer Sachzwang auf, den zu exekutieren den demokratischen Regierungen der dieser Macht unterworfenen Nationen obliegt. Dafür vor allem steht das Exempel, das an Griechenland statuiert worden ist. Aber der Verweis auf die griechische Wahrnehmung ist auch ein Verweis auf die Grenzen dieses Sachzwangs. In vielen Ländern wächst das Gewicht eurokritischer Parteien, ist ein proeuropäischer innenpolitischer Konsens immer schwerer herzustellen.

War die Mitgliedschaft in der Eurozone zunächst für alle von jenem Grundprinzip geleitet, das die Bildzeitung, das Leitmedium der antigriechischen Propaganda in Deutschland, der griechischen Regierung als Vorwurf vorhält – sie sei darauf aus, „aus der großen Idee vom geeinten Europa baren Gewinn zu schlagen“ (BILD, 1.7.2015) –, so ist dieses allen EU- und erst recht Eurostaaten gemeinsame Leitmotiv längst der Wahrheit gewichen, dass sich nach 15 Jahren Europäischer Währungsunion eine scharfe Spaltung zwischen Gewinnern und Verlierern dieser Konkurrenz herausgebildet hat. Für viele ist die gemeinsame Währung von einer Sache, die sich für die eigene Nation wirtschaftlich rechnet, zu einer Belastung geworden, die allenfalls noch der Kalkulation unterliegt, welcher Schaden größer ist: der des Verbleibens im Euro oder der des Ausscheidens. Letzteres aber ist eine systemsprengende Perspektive für die europäische Integration, wie Angela Merkel mit ihrem vielzitierten und mehrfach wiederholten Ausspruch „Scheitert der Euro, scheidet Europa“ deutlich machte.

Unter diesen Umständen erscheint jener entscheidende Schritt vorwärts aus der Unhaltbarkeit der Währungsunion in ihrer gegenwärtigen Ausprägung, für den sich Präsident Hollande in seinem Interview zum Nationalfeiertag am 14. Juli 2015 einzusetzen versprach, der Schritt zu einer Wirtschafts- und Fiskalunion der Eurozone, nahezu unausweichlich. Den Konsens unter den Regierungen und Parlamenten der 19 Eurostaaten herzustellen für die Preisgabe ihrer Souveränität über ihre eigene ökonomische und finanzielle Basis zugunsten einer solchen Union mit gemeinsamem Parlament und Haushalt einschließlich einer eigenen Steuerbasis und damit eigener supranationaler Finanz-

ausgleichskapazität, das dürfte allerdings selbst die europäische Hegemonialmacht Deutschland überfordern.

Literatur

- Conférence de presse du président de la République à l'issue du Sommet de la Zone Euro, Bruxelles, Lundi 13 juillet 2015, www.elysee.fr/declarations/article/confere-nce-de-presse-a-l-issue-du-sommet-de-la-zone-euro-2/
- Dullien, Sebastian / Daniela Schwarzer: Eurozone unter Hochspannung. Die regionalen Konjunkturzyklen in der Währungsunion müssen stabilisiert werden; Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, SWP-Aktuell Nr. 21, Mai 2005;
- dies.: Die Eurozone braucht einen außenwirtschaftlichen Stabilitäts пакт, SWP-Aktuell 27, Juni 2009.
- Erklärung des Euro-Gipfels, Brüssel, 12. Juli 2015, www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/07/pdf/20150712-eurosummit-statement-greece/; eine Fassung mit kritischen Annotationen findet sich unter: <http://yanisvaroufakis.eu/2015/07/15/the-euro-summit-agreement-on-greece-annotated-by-yanis-varoufakis/>
- Kay, John: Imperial ambitions have pushed Europe to its limits, Financial Times, 14.7.2014.
- International Monetary Fund, IMF Country Report No. 15/185, 2. Juli/14. Juli 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15186.pdf>.
- Pain without end. A deal between Greece and Europe averts one disaster, and hastens the next, The Economist, 18.7.2015.
- Schäffler, Frank / Dirk Friedrich: Zur Unumkehrbarkeit der Euro-Rettungsschirmpolitik und ihren ungewollten Folgen, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5 (2012) 3, 355-366.
- Varoufakis, Yanis: „Behind Germany's refusal to grant Greece debt relief“, www.yanisvaroufakis.eu, 11. Juli 2015, veröffentlicht unter dem redaktionellen Titel „Germany won't spare Greek pain – it has an interest in breaking us“, The Guardian, 11.7.2015.

Reflektierter Konsum. Leitlinien einer an ethischen Prinzipien orientierten sozialwissenschaftlichen Konsumbildung

Tim Engartner/Nadine Heiduk

Zusammenfassung

Neben einer hochgradig ausdifferenzierten Arbeitsteilung und einer stetig steigenden Erwerbsquote begründet in besonderer Weise das wachsende Bedürfnis nach individueller Selbstentfaltung die heutige Konsumgesellschaft. Obwohl Konsum ein zentrales Moment alltagspraktischen Handelns darstellt, ist seine umfassende Reflexion selbst in den einschlägigen fachdidaktischen Konzepten nur selten vorgesehen. So etwa vernachlässigt die ökonomi(sti)sche Perspektivierung des Phänomens „Konsum“ die partizipatorischen Potentiale eines ethisch reflektierten, politisch motivierten Konsumverhaltens. Dabei kommt Verbraucher(inne)n in Anbetracht sozial und ökologisch bedenklicher Produktionsbedingungen eine steigende Verantwortung für die aktive Mitgestaltung der Märkte zu. Der nachfolgende Beitrag plädiert für eine politisch-partizipatorische Konsumkultur und identifiziert Leitlinien einer an ethischen Prinzipien orientierten sozialwissenschaftlichen Konsumbildung, die eine multiperspektivische Auseinandersetzung mit den vielfältigen Bestimmungsfaktoren individuellen Konsumverhaltens befördert.

„Kaufen, um die Welt zu retten“ – mit diesem Titel wartete „Der Spiegel“ im April 2015 als Schwerpunktthema auf und widmete sich damit einem Problem, das immer wieder ins Zentrum der öffentlichen Debatten rückt: der Verantwortung von Konsument(inn)en. Ereignisse wie der Einsturz des Fabrikgebäudes vom Rana Plaza im Frühjahr 2013 lassen erkennen, unter welchen besorgniserregenden Bedingungen zahlreiche Textilprodukte namhafter Anbieter hergestellt werden. Daraus folgen Appelle an Politik, Unternehmen und Konsument(inn)en, die sich für mehr Ethik in Wertschöpfung und Verbrauch einsetzen sollen. Schnell wird diese ethische Mission zur Überforderung, denn „selbst hinter



Professor Dr. Tim Engartner,

Inhaber der Professur für Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt schulische Politische Bildung an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Direktor der Akademie für Bildungsforschung und Lehrerbildung (ABL).



Nadine Heiduk,

Mitarbeiterin an der Professur für Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt schulische Politische Bildung am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main

den vermeintlich sicheren Entscheidungen lauert schon die nächste Ethikfalle: Das Etikett Biobaumwolle am T-Shirt sagt nichts darüber aus, in welcher Ausbeuterfabrik die Kleidung möglicherweise zusammengenäht wurde“ (Brauck et al. 2015, 70f.). Andererseits sind Konsument(inn)en im Internetzeitalter aufgrund der gewachsenen Informations- und Vernetzungsmöglichkeiten eine äußerst einflussreiche Kontrollinstanz, die Unternehmen für ihr Fehlverhalten empfindlich sanktionieren kann.

Davon ausgehend, dass Konsum in der „Konsumgesellschaft“ als „disziplinenspezifische“ Elementarerfahrung gelten kann, erweist sich dessen Verkürzung auf Handlungen des Verzehrs bzw. Verbrauchs im Sinne einer wirtschaftswissenschaftlichen Deutung als fachwissenschaftlich und fachdidaktisch problematisch. Soll die Kultivierung eines reflektierten Konsums als bildungspolitisches Mittel der Prävention und Intervention gelten, kommt der Institution Schule als Bildungs- und Erziehungsinstanz eine tragende Bedeutung zu. Das in den sozialwissenschaftlichen Unterrichtsfächern verankerte Leitziel „Mündigkeit“ umfasst Prinzipien der Solidarität, Gerechtigkeit und Reziprozität. Kurzum: Es sollen nicht nur individuelle Interessen in die Konsumententscheidung einbezogen, sondern auch Facetten eines sozial- und umweltverträglichen Konsumverhaltens berücksichtigt werden.

Der vorliegende Beitrag geht davon aus, dass eine sozialwissenschaftliche Konsumbildung dem integrativen Ansatz folgen muss, um die Risiken des Konsumismus zu identifizieren, die partizipatorischen Potentiale konsumbürgerschaftlichen Handelns zu entschlüsseln und die „Politisierung des Konsums“ (Lamla 2006) bzw. die „Moralisierung der Märkte“ (Stehr 2007) zu forcieren. Dies ist für ein sozialwissenschaftliches Bildungsverständnis, wonach der „schlafende Riese Konsument“ erwachen und den „Kaufakt in eine Abstimmung über die weltpolitische Rolle der Konzerne“ verwandeln soll, unabdingbar (Beck 2002, 131). Daraus folgt, dass Konsument(inn)en wie Produzent(inn)en oftmals die an der reinen Nutzen- und Wertvermehrung ausgerichtete Zweckrationalität überwinden und stattdessen ein von moralischen Kriterien geleitetes (Markt-) Verhalten praktizieren. Zwar gibt es eine Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln, doch hat „der Wissensstand einen wachsenden Einfluss auf das ökonomische Verhalten [...] wie auch auf den Trend hin zu einer Moralisierung der Märkte“ (Stehr 2007, 236).

1. Wie will ich konsumieren? Identitätskonflikte zwischen Freiland- und Bodenhaltung

Ob beim Kaffeetrinken, beim Schokoladenverzehr oder beim Kauf von Textilien – ethischer Konsum gemäß dem Motto „Wandel durch Handel“ findet immer breitere Akzeptanz. Vorbei sind die Zeiten, in denen ethisch verantwortungsvoller Konsum als politisch motiviertes Distinktionsverhalten des links-alternativen Milieus oder als nach Aufmerksamkeit heischender Gestus utopiegläubiger „Weltverbesserer“ interpretiert werden konnte. Eine rein ökonomische Betrachtung von Konsum als Verbrauchshandlung vernachlässigt die soziale, emotionale, kulturelle und ästhetische Wirkmächtigkeit dessen. Konsum beeinflusst den Menschen und Menschen beeinflussen Konsumentgebote – das kann als partizipatorische Chance begriffen werden, wenn Konsument(inn)en ihre Rolle nutzen, um die Konsumgesellschaft aktiv zu verändern. Dies führt zu den zentralen Fragestellungen für die individuelle Gestaltung des Konsums: *Welche/r Konsument/in will ich sein? Wie kann ich ethisch verantwortungsvoll konsumieren? In welcher (Konsum-)Gesellschaft will ich leben?*

In Konzepten des „Consumer Citizenship“ werden Möglichkeiten der konsumbürgerchaftlichen Teilhabe in Formen „politischen Konsums“ identifiziert (Kneip 2010). In Anlehnung an die exit-voice-loyalty-Theorie von Hirschmann stehen Konsument(inn)en Interventionsmöglichkeiten des Boykotts (exit), der kommunikativen Verhandlung sowie des Protests (voice) zur Verfügung. Zudem besteht die Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Konsumbeziehung (loyalty) (Hirschmann 1970; Kneip 2010, 63). Dabei bildet die Interessengebundenheit der Konsumententscheidung ein Unterscheidungskriterium. So ist danach zu fragen, ob die Marktgestaltung im Sinne von Individualinteressen oder mit „advokatorischem“ Blick auf die Interessen Dritter vollzogen wird (Kneip 2010, 63). Ulrich Beck prägte im Jahr 2002 das Schlagwort des „politischen Konsumenten“ und unterstrich die ökonomische Bedeutung ethischen Konsums. Zahlreiche Sozialwissenschaftler/innen pflichten ihm bei und konstatieren eine „Moralisierung der Märkte“ (vgl. für viele: Stehr 2007). Ausschlaggebend für ein reflektiertes Konsumverhalten sind demnach die der Konsumententscheidung zugrunde liegenden individuellen Kriterien, die sich entlang sozialer, ökologischer und ökonomischer Problemstellungen konkretisieren lassen:

Soziales	Ökologie	Ökonomie
keine gesundheitsschädigenden Arbeits- und Produktionsbedingungen	ressourcenschonender Anbau	stabile Mindestpreise (u. a. gegenüber Lieferanten)
keine Kinderarbeit	keine umweltschädlichen Substanzen	langfristige Handelsbeziehungen
Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft	Förderung kontrolliert biologischen Anbaus	Fairtrade-Prämie
Keine Diskriminierung	Verbot genetisch veränderter Organismen	„gerechte“ Entlohnung der Beschäftigten
Meinungs- und Versammlungsfreiheit	Wiederinstandsetzung der Natur (z. B. Aufforstung)	Wahrung eines <i>Corporate-Governance-Kodex</i> (z. B. Korruptionsverbot)

Abb. 1: Kriterien ethischen Konsums aus sozialer, ökologischer und ökonomischer Perspektive; Quelle: Engartner 2014 b, 24

2. Souveränität oder Überforderung? Vom Umgang mit Freiheit und Individualität

Das marktwirtschaftliche Steuerungsideal der Konsumentensouveränität, wonach Konsument(inn)en rationale Konsumententscheidungen treffen, weil sie im Lichte ihrer Präferenzen und Budgetrestriktionen ihre Zahlungsbereitschaft für verschiedene Güter ausbilden und bei gegebenen Preisen entsprechende Konsummengen wählen, ist höchst umstritten (vgl. Hedtke 2001, 10). Der für das Konstrukt der Konsumentensouveränität im Rahmen der standardökonomischen Theoriebildung prägenden „Semi-Fiktion“ des homo oeconomicus mangelt es jedoch an wissenschaftstheoretischer Konsistenz, empirischer Validität und einer daraus resultierenden Prognosefähigkeit. Nach den jüngsten

Erkenntnissen der Wirtschaftswissenschaften liefert das Modellkonstrukt aber selbst im Kontext ökonomischer Sach- und Entscheidungslogiken kein letztgültiges Erklärungsmuster mehr. Die mit der Abkehr von der neoklassischen Lehrbuchökonomie verbundene Einsicht, dass sich der Mensch erst als ein in der Gemeinschaft handelndes Wesen entfalten kann, zielt unter anderem auf Handlungsmotive wie Dankbarkeit, Eitelkeit, Mitleid, Solidarität und Umweltbewusstsein, was unweigerlich Auswirkungen auf das in der sozialwissenschaftlichen Bildung zu vermittelnde Menschenbild haben muss. Ein differenziertes Verständnis von Anschaffung und Nutzung ist unabdingbar (vgl. Rosa 2009). Denn häufig tätigen Konsument(inn)en „Gelegenheitskäufe“ und lassen Gegenstände – womöglich originalverpackt – jahrelang unbenutzt im Schrank oder Regal lagern. Diese sollten als Mahnmale des Konsumismus gelten und die Grundfrage konsumkritischer Reflexion aufwerfen: *„Was brauche ich eigentlich wirklich?“*

Konsumieren erfordert erhebliche Reflexionsfähigkeit, erwachsend aus dem hohen Maß an (Gestaltungs-)Freiheit von Verbraucher(inne)n. Daraus ergeben sich zahlreiche Anforderungen an die (Selbst-)Verantwortung der Konsument(inn)en, die bestenfalls wissen, was sie warum wollen und welche Konsequenzen ihre Entscheidungen für sie und andere haben werden. Insbesondere Kinder und Jugendliche verfügen nicht über die nötigen Erfahrungen sowie die gebotene kritische Reflexionsfähigkeit, um sich souverän – und möglichst unabhängig – auf dem Markt zu bewegen. Rasch kann Freiheit zur Überforderung werden, sind Heranwachsende doch (meist) noch keine mündigen Konsument(inn)en, obwohl sie eine höchst attraktive Zielgruppe darstellen, die in beträchtlichem Maße konsumiert und zugleich Einfluss auf die Konsumententscheidungen ihrer Eltern nimmt. Doch auch Erwachsene haben mit dem Überangebot und den Informationsasymmetrien zu kämpfen. Deshalb kann Konsumkompetenz nicht vorausgesetzt und Konsumierenden nicht die alleinige Verantwortung für die Gestaltung der Märkte auferlegt werden. Eine Studie von Markkula/Moisander (2012) zeigt die Konfusion der Konsument(inn)en, die sich zwischen finanzieller und politischer Verantwortung sowie ästhetischen Normen positionieren müssen respektive wollen. Dies führe zu passivem Verhalten im Hinblick auf nachhaltigen Konsum und sei eine Ursache des „knowledge-to-action gap“, das in Ermangelung unstrittiger Wissensbestände und eindeutiger Handlungsoptionen entstünde (ebd.).

An eben jenem Punkt müssen Verbraucher(schutz)politik und -bildung ansetzen, um Konsument(inn)en zu politisch-partizipativem Konsumverhalten zu befähigen und ihnen durch entsprechende Informationsangebote Orientierungshilfen im Konsumalltag zu bieten. Eine Möglichkeit ist die Zertifizierung von Produkten in Form von Siegeln. Dies erfordert jedoch wiederum einen kritischen Umgang mit den Bewertungskriterien sowie der Unabhängigkeit der Tester/innen (vgl. Engartner 2014b und Burckhardt 2015, 100). So sind beispielsweise Institutionen wie die Verbraucherzentralen oder die Stiftung Warentest verlässliche Instanzen des „institutionalisierten Vertrauens“, die Konsument(inn)en unter anderem durch Informationsangebote zur Seite stehen (Engartner 2012, 30 ff.).

3. Reflektierter Konsum als Zielpunkt der Konsumbildung

Fragt man nach der Bedeutsamkeit von Konsumbildung, herrscht gemeinhin große Einigkeit in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft: „Die komplexer werdende Konsumwelt, das Internet und die globale Wirtschaft verstärken die Notwendigkeit einer systematischen schulischen Verbraucherbildung. Das ist das einhellige Ur-

teil der befragten Experten“ (Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft 2013, 6). So „einhellig“ jenes Urteil erscheinen mag, so kontrovers wird die Frage diskutiert, wie die Bildungsangebote ausgestaltet werden sollen. So divergieren die Leit- und Zielvorstellungen beträchtlich, was sich in unterschiedlichen Menschen- und Verbraucherbildern manifestiert (vgl. Wittau 2015, 84ff.), zugleich aber auch an der Debatte um die Etablierung eines Separatfachs „Wirtschaft“ sowie der damit einhergehenden Frage nach den Bezugswissenschaften ökonomischer Bildung illustrieren lässt.

Konsumbildung, die sich dem etablierten sozialwissenschaftlichen Paradigma ver-schreibt und einem integrativen Ansatz folgt, muss unweigerlich einer multiperspektivischen Ausrichtung gerecht werden, um Konsumverhalten auch unter sozial- und umweltverträglichen Handlungsmaximen ergründen zu können. Wie vielgestaltig und aussagekräftig soziologische Zugänge zu einem Themenfeld sein können, macht das Beispiel des Kaffeekonsums deutlich (vgl. Giddens 1998, 3 f.). So kann der simple Akt des Kaffeetrinkens als eine Routinehandlung in unserem Kulturkreis gedeutet werden, steht doch häufig nicht der Konsum selbst, sondern die damit verbundene Kommunikation im Mittelpunkt. Die Frage „Wollen wir uns auf einen Kaffee treffen?“ ist in der Regel als Wunsch nach einem sozialen Arrangement zu begreifen – und unterliegt somit dem Gegenstandsbereich der Soziologie. Kaffee kann aus soziologischer Perspektive auch unter dem Gesichtspunkt thematisiert werden, dass dessen Konsum in Großbritannien weit hinter der Tradition des Teetrinkens zurücksteht und hierzulande ein über den Genuss von Fair-Trade-Kaffee sichtbar werdendes Distinktionsmerkmal darstellt. Soziologen widmen sich diesen Unterschieden in der gesellschaftlichen Akzeptanz von Gütern und Gewohnheiten. Schließlich sind die für Produktion, Transport und Vertrieb des Kaffees erforderlichen transnationalen sozialen und ökonomischen Beziehungen einer vergleichsweise jungen Forschungsrichtung der Soziologie zuzuordnen: der Sozioökonomie als multidisziplinärem Forschungsansatz.

Angesichts dieser unterschiedlichen Wirkungsbereiche soll sozialwissenschaftliche Konsumbildung die Partizipationschancen von Verbraucher(inne)n und die (Gestaltungs-)Anforderungen an jene erkennen sowie realistisch bewerten. Insofern muss eine Abkehr von der „Trivialanthropologie des egoistischen Tauschmenschen“ (Engartner 2009) vollzogen werden, so dass Konsument(inn)en die unterschiedlichen Rollenerwartungen koordinieren können, die in ihrer Rolle als Staats- und Wirtschaftsbürger/innen an sie herangetragen werden. Kalkuliert ein/e Konsument/in ausschließlich im Horizont individueller Vorteile oder behält er/sie auch die Interessen anderer im Blick? Solche Überlegungen zielen auf die Verantwortungsübernahme durch Konsument(inn)en und stellen ethische Anforderungen an das Konsumverhalten jener. So zeigt das nachfolgende Schaubild Stufen eines kritisch-reflektierten Nachfrageverhaltens, das auf den Anspruch eines mündigen Konsumverhaltens rekurriert und von der multiperspektivischen Betrachtung über die begründete Entscheidung zum aktiven und bewussten Handeln überführt. Dabei werden beispielhaft mögliche Fragestellungen und Reflexionskriterien aufgeführt und didaktisch-methodische Ansatzpunkte benannt.

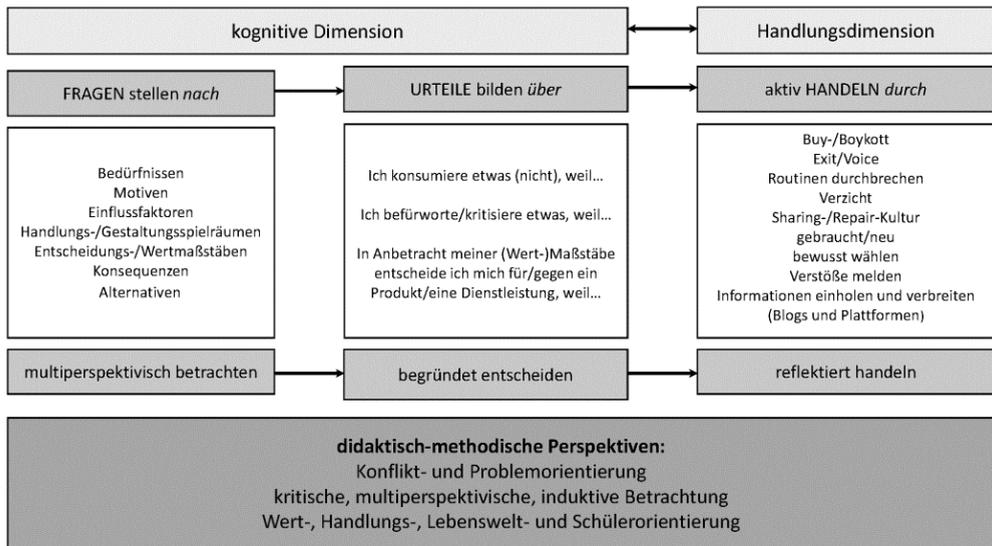


Abb. 2: Reflektiertes Konsumieren durch kritisches Nachfragen; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an: Haarmann 2014, 208 f.

Der partizipatorische Anspruch einer politisch orientierten Konsumbildung zielt auf eine Selbstverortung der Konsument(inn)en im Markt, die auf ein verantwortungsvolles und (konsum)bürgerschaftliches Marktverhalten im Sinne von Solidarität und Gerechtigkeit setzt. Dies bedeutet Konsum als Statement zu begreifen, das eine politische, ästhetische, kulturelle, ethische und ökonomische Verortung im Konsumdiskurs erlaubt und unterschiedliche Aktivierungsgrade zwischen stummem Boycott und aktivem Protest kennt. Eine reflektierte Auseinandersetzung verhilft zur Identifikation und Neujustierung der eigenen (politischen) Position in der Konsumgesellschaft und dient mit der entsprechenden Handlungsanpassung deren Gestaltung. Denn „[t]rotz aller Unzulänglichkeit der bestehenden politischen und gesetzlichen Regelungen ist es schon jetzt möglich, bewusster einzukaufen. Letztlich geht es um eine grundlegende Verhaltensänderung und um eine Selbstverpflichtung von uns allen. Geiz ist eben nicht geil. Setzen wir ein Zeichen, indem wir Waren kaufen, die fair hergestellt sind“ (Burckhardt 2015, 100). Hier klingt die Werthaltung durch, die der Konsumententscheidung zugrunde gelegt wird. So geht es um Urteilsfähigkeit im Sinne einer begründeten und informationsbasierten Entscheidung, die zu entsprechenden Handlungsoptionen führt. Dies umfasst das Denken in Alternativen bzw. das aktive und flexible Handeln in Anbetracht sich stetig wandelnder Anforderungen sowie Gegebenheiten.

4. Vom Wissen zum Handeln: Didaktisch-methodische Erfordernisse sozialwissenschaftlicher Konsumbildung

„Wären Sie bereit für Produkte, die höheren ethischen, ökologischen oder sozialen Standards genügen als die konventionellen Konkurrenzangebote, einen höheren Preis zu bezahlen?“ Diese Frage würden vermutlich viele Konsument(inn)en mit „Ja“ beantworten (vgl. z.B. Brauck et al. 2015, 68) – sei es aus sozialer Erwünschtheit oder weil

sie sich selbst in der Rolle als ethische Verbraucher/innen sehen und ihre Wahlentscheidung bewusst treffen wollen. Obschon der Handel mit Bio-Produkten boomt und die in der Marketingsprache als LOHAS (Lifestyles of Health and Sustainability) bezeichneten Konsument(inn)en inzwischen eine beachtliche Zielgruppe darstellen, offenbart sich eine Lücke zwischen Haltung und Handlung von Konsument(inn)en. Die Diskrepanz zwischen dem, was Verbraucher/innen (in Umfragen) sagen und dem, was sie wirklich konsumieren, ist hinlänglich diskutiert worden (Heidbrink et al. 2011, 10). Ob sich dieser Bruch mit den eigenen Konsumkonventionen nun bewusst oder unbewusst vollzieht und ob es sich nun um eine finanziell begründete Entscheidung handelt oder nicht – die Konsumkonsequenzen manifestieren sich in Verschwendungs-, Übernutzungs- und Ausbeutungserscheinungen.

Damit das Wissen um Konsumieren keine abstrakte Sphäre jenseits des konkreten Handelns bleibt, bedarf es einer Konsumbildung, die die partizipatorischen Handlungspotenziale von Konsum betont und die Analogie zu Abstimmungsverhalten in demokratischen Gesellschaften herstellt. Ein Zielpunkt ist dabei die (An-)Passung der Handlungsoptionen an die individuelle Situation. Somit erfordert reflektiertes Konsumieren Analyse-, Urteils- und Handlungsfähigkeiten, die in handlungs- sowie problem- und konfliktorientierten pädagogischen Arrangements erprobt werden können. Dabei bietet gerade die Auseinandersetzung mit Konsumthemen die Chance für eine lebensweltnahe Beschäftigung mit Inhalten, die einen Brückenschlag zwischen Ökologie, Ökonomie und Politik erlauben, wenn die eigene Konsumerfahrung zum Ausgangspunkt für die Analyse allgemeiner Strukturmerkmale von Güter- und Dienstleistungsmärkten wird.

Ein problemorientierter Zugang, der die ambivalente Funktion von Konsumhandeln unterstreicht, erweist sich als besonders fruchtbar, um den komplexen Strukturen des Marktgeschehens und der Konsumentenrolle Rechnung zu tragen. *Ist den Angaben auf Verpackungen und Etiketten wirklich zu trauen? Wurde die Jeans aus Bio-Baumwolle nicht nur unter umwelt-, sondern auch unter sozialverträglichen Bedingungen hergestellt?* Jene Dilemmata – wie sie zum Beispiel aus Informationsasymmetrien entstehen – sind ein adäquater Zugang, um das Verhältnis zwischen Anbietern und Konsument(inn)en zu charakterisieren und Möglichkeiten konsumentenseitiger Einflussmöglichkeiten zu illustrieren. Dabei drängen sich u.a. folgende Fragen auf: *Welche Konsumentenbilder zeichnen standardökonomische Betrachtungen? Welche Erwartungen stellt die Politik an Verbraucher/innen und welche verbraucherpolitischen Maßnahmen erwachsen daraus? Inwiefern können Institutionen wie die Verbraucherzentralen oder die Stiftung Warentest den Konsument(inn)en Orientierung bieten?* Nur eine multiperspektivische und partizipationsorientierte Auseinandersetzung mit Interessen, Positionen, Dilemmata und Handlungsoptionen der Konsument(inn)en können zu einem reflektierten Konsumverständnis der Schüler/innen beitragen und schließlich dazu einladen, das eigene Konsumverhalten zu reflektieren.

5. Schlussfolgerungen in Dichotomien

Für ein persistentes Konsumverständnis ist es unabdingbar, einen differenzierten Blick auf die individuellen und institutionellen Verantwortungsbereiche zu werfen, um eine „Moralisierung der Märkte“ (Stehr 2007) voranzutreiben. Eine sozialwissenschaftlich orientierte Konsumbildung erklärt kritisch-reflektierte Konsument(inn)en zum Ziel ihrer Bildungsbemühungen, so dass Leitlinien für eine differenzierte Auseinandersetzung mit Konsum sich im Kontext sozialwissenschaftlicher Bildung wie folgt darstellen müssten:

ad (1) Sozio-ökonomisch statt ökonomistisch

Konsum ist – ebenso wie der Alltag der Konsument(inn)en selbst – nicht monodisziplinär zu erfassen. Eine rein ökonomische, gar ökonomistische Sicht auf das Verbraucherhandeln verkennt seine individuellen, kulturellen, ästhetischen, politischen und sozialen Momente, wodurch die kritisch-reflektierte Auseinandersetzung mit Konsum verloren geht. Sozio-ökonomische Bildung spricht sich gegen einen inhaltlichen und methodischen Monismus durch die Überbetonung einseitig ökonomischer Perspektivsetzungen aus und vollzieht dabei eine integrative Zusammenschau der sozialwissenschaftlichen Disziplinen (vgl. Engartner/Krisanthan 2013). Es ist jene grundlegende Orientierung, die den entscheidenden Unterschied macht zwischen einer Konsumbildung, die der „Annahme [folgt], dass die Domäne Wirtschaft perspektivisch über das Erkenntnisinteresse des Ökonomen zu erfassen ist [...]“ (Birke/Seeber 2011, 174) oder einer, die der Überzeugung folgt, dass „als theoretische Basis für die Entwicklung individueller Handlungskompetenz [...] das Paradigma der Ökonomik weitgehend ungeeignet [ist]“ (Hedtke 2011, 187).

ad (2) Multiperspektivisch statt monistisch

Einem reflektierten und multiperspektivischen Bildungsanspruch gemäß müssen Wege aufgezeigt werden, wie Schüler/innen durch wechselseitige Bezüge zwischen den Disziplinen Politik, Ökonomie, Geschichte, Recht und Soziologie Wirtschaft besser verstehen lernen. „Letztlich gilt es den von John M. Keynes formulierten Anspruch einzulösen, wonach ein guter Ökonom bis zu einem gewissen Grad auch Mathematiker, Historiker und Philosoph sein sollte“ (Engartner 2014a, 31f.).

ad (3) Moralisch statt moralistisch

In einer Zeit, in der die Sehnsucht nach einem gesunden, natürlichen und stressfreien Leben immer größer zu werden scheint, lässt sich mit entsprechenden Wellness- und Lifestyle-Produkten viel Geld verdienen. Produkte mit Bio-Label oder der Kennzeichnung „vegan“ finden sich längst nicht mehr nur in den exklusiven Sphären des Reformhauses, sondern begegnen auch den konventionellen Konsument(inn)en auf ihren Discounterexpeditionen. Jenen fällt vor allem eines auf – der höhere Preis, den man für das gute Gewissen zahlen zu müssen scheint. Ullrich sieht in dieser Form des Konsumierens gar eine Art postmodernen „Ablasshandel“ mit „Gewissens-Wellness“, der gesellschaftliche Gruppen in prekären Finanzsituationen a priori ausschließt (2014, 6f.). In schulischen Bildungsbemühungen geht es nicht darum, Schüler(inne)n dogmatisch den Weg zu einem ethischen Konsumverhalten zu weisen oder ihnen Handlungsweisen aufzuoktroyieren, die in Anbetracht ihrer Lebenssituation nicht praktikabel erscheinen. Ein solches Vorgehen wird zu Recht Ablehnung erzeugen und als Einschränkung der persönlichen Freiheit empfunden werden. Vielmehr sollten sich Konsument(inn)en die Frage stellen: *Was können wir dazu beitragen, um (ethisch) reflektiert zu konsumieren?*

ad (4) Handlungsorientiert statt handlungsanweisend

Obschon Konsum einen zentralen Platz in unserem Alltag einnimmt, gibt er doch immer neue Rätsel auf. Warum kauft man Dinge, die man eigentlich gar nicht braucht? Wieso lässt die Aussicht auf ein um einen Feiertag verlängertes Wochenende die Verbraucher/innen übergebührlich einkaufen? Und warum sind viele Menschen bereit, für Markenprodukte nach qualitativen Maßstäben ungerechtfertigt hohe Preise zu bezahlen? Da sich dem Phänomen „Konsum“ niemand entziehen kann, erlaubt dieses einen besonders eingängigen lebensweltnahen Zugang zur Rolle als Wirtschaftsbürger/innen. Nur anhand exemplarischer Beispiele und ethischer Konflikte kann transferierbares Orientie-

rungswissen gewonnen werden. Dies zeigt sich zum Beispiel im Hinblick auf die Einflüsse der Werbewirtschaft, deren Strategien man kennen muss, um sie reflektieren zu können.

ad (5) Verantwortungsvoll statt (allein)verantwortlich

Ein von gesellschaftlichem Verantwortungsbewusstsein geprägtes Konsumentenleitbild grenzt sich von der standardökonomischen Vorstellung des methodologischen Individualismus ab. Zwar sind Konsument(inn)en zentrale Akteur(inn)e(n) der Marktgestaltung, jedoch kann ihnen nicht die alleinige Verantwortung für die Etablierung eines nachhaltigen, sozialverträglichen und sicheren Handel(n)s überlassen werden. So hat der (noch) „schlafende Riese Konsument“ (Beck 2002, 131) zwar einen beachtenswerten Einfluss auf das Marktgeschehen und ist durch sein Abstimmungsverhalten durchaus in der Lage „Politik mit dem Einkaufswagen“ (Baringhorst et al. 2007) zu betreiben. Nichtsdestotrotz sind Unternehmen, (Verbraucher-)Verbände und Politik wichtige Bündnispartner im Werben für nachhaltiges und sozialverträgliches Wirtschaften, weshalb von einer „geteilten Verantwortung“ (Heidbrink/Schmidt 2011, 37) auszugehen ist. Unabdingbare Voraussetzung für die verantwortungsvolle und partizipatorische Gestaltung ist die verbraucherseitige Mündigkeit, die auf Reflexions-, Urteils- und Handlungsfähigkeit zielt.

ad (6) Individuell statt individualistisch

Sozialwissenschaftliche Konsumbildung muss sich inhaltlich, didaktisch und methodisch am Subjekt und dessen Bedürfnissen orientieren, stellt Konsum in der heutigen Konsumgesellschaft doch ein individuell gestaltbares Phänomen dar. Individuen etablieren eine persönliche Konsumkultur, die sich abhängig von unterschiedlichen Determinanten konstituiert. Für ein reflektiertes Konsumverhalten gilt: „Selbstdurchsetzung“ und individuelle Vorteilsmaximierung jenseits jeglicher Solidarität stehen im Gegensatz zu den Idealen der Emanzipation (Hufer 2010, 22). Daher ist die kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Position im Markt Ausgangs-, Dreh- und Angelpunkt mündigen Konsumverhaltens – und damit ein unerlässlicher Auftrag für die sozialwissenschaftliche Bildung.

Literatur

- Baringhorst, S./Kneip, V./März, A./Niesyto, J. (Hg.) (2007): Politik mit dem Einkaufswagen. Unternehmen und Konsumenten als Bürger in der globalen Mediengesellschaft. Bielefeld
- Beck, U. (2002): Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie. Frankfurt am Main
- Birke, F./Seeber, G. (2011): Kompetenzerwartungen an Konsumenten in der Marktwirtschaft. In: Retzmann, T. (Hg.): Finanzielle Bildung in der Schule. Mündige Verbraucher durch Konsumentenbildung. Schwalbach/Ts., 171-184
- Brauck, M./Hawranek, D./Salden, S./Zand, B. (2015): Guter Kunde, böser Kunde. In: Der Spiegel, 68. Jg., Nr. 16, 62-71
- Burckhardt, G. (2015): Von Primark bis Hugo Boss: Geschäfte ohne Skrupel. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 60. Jg., Heft 1, 93-100
- Engartner, T. (2014 a): Pluralismus in der sozialwissenschaftlichen Bildung. Zur Relevanz eines politikdidaktischen Prinzips. Berlin
- Engartner, T. (2014 b): Umwelt- und Sozialsiegel: Wie informativ und glaubwürdig sind sie? Zur Aufhebung von Informationsasymmetrien beim ethischen Konsum von Waren. In: Retzmann, T./Grammes, T. (Hg.): Warenethik in der ökonomischen und politischen Bildung. Schwalbach/Ts., 21-39

- Engartner, T./Krisanthan, B. (2013): Ökonomische Bildung im sozialwissenschaftlichen Kontext – oder: Aspekte eines Konzepts sozio-ökonomischer Bildung. In: GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, 62. Jg., Heft 2, 243-256
- Giddens, A. (1998): *Sociology*. Cambridge, Massachusetts
- Haarmann, M. P. (2014): Sozioökonomische Bildung – ökonomische Bildung unter der Zielperspektive der gesellschaftlichen Mündigkeit. In: Fischer, A./Zurstrassen, B. (Hg.): *Sozioökonomische Bildung*. Bonn, 206-222
- Hedtke, R. (2001): *Konsum und Ökonomik: Grundlagen, Kritik und Perspektiven*. Konstanz
- Hedtke, R. (2011): Wer hat Angst vor der BWL? Was die Konsumentenbildung von der Betriebswirtschaftslehre lernen kann. In: Retzmann, T. (Hg.): *Finanzielle Bildung in der Schule. Mündige Verbraucher durch Konsumentenbildung*. Schwalbach/Ts., 185-201
- Heidbrink, L./Schmidt, I. (2011): Das Prinzip der Konsumentenverantwortung – Grundlagen, Bedingungen und Umsetzungen verantwortlichen Konsums. In: Heidbrink, L./Schmidt, I./Ahaus, B. (Hg.): *Die Verantwortung des Konsumenten. Über das Verhältnis von Markt, Moral und Konsum*. Frankfurt am Main/New York, 25-56
- Heidbrink, L./Schmidt, I./Ahaus, B. (2011): Einleitung – Der Konsument zwischen Markt und Moral. In: Heidbrink, L./Schmidt, I./Ahaus, B. (Hg.): *Die Verantwortung des Konsumenten. Über das Verhältnis von Markt, Moral und Konsum*. Frankfurt am Main/New York, 9-24
- Hirschmann, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Massachusetts
- Hufer, K.-P. (2010): Emanzipation: Gesellschaftliche Veränderung durch Erziehung und politische Bildung – ein Rückblick auf eine nach wie vor aktuelle Leitidee. In: Lösch, B./Thimmel, A. (Hg.): *Kritische politische Bildung. Ein Handbuch*. Schwalbach/Ts., 13-24
- Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V. (imug) (2013): *Praxisorientierte Bedarfsanalyse zur Verbraucherbildung. Kurzfassung einer Studie im Auftrag der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz*. Hannover
- Kneip, V. (2010): *Consumer Citizenship und Corporate Citizenship. Bürgerschaft als politische Dimension des Marktes*. Baden-Baden
- Lamla, J. (2006): Politisierter Konsum – konsumierte Politik. Kritikmuster und Engagementformen im kulturellen Kapitalismus. In: Lamla, J./Neckel, S. (Hg.): *Politisierter Konsum – konsumierte Politik*. Wiesbaden, 9-37
- Markkula, A./Moisander J. (2012): Discursive Confusion over Sustainable Consumption: A Discursive Perspective on the Perplexity of Marketplace Knowledge. In: *Journal of Consumer Policy*, Vol. 35, No. 1, 105-125
- Rosa, H. (2009): Ohne Bremse an die Wand. In: *Die Zeit*, Nr. 27 v. 29.6. (<http://www.zeit.de/2009/27/Krise-Beschleunigung>, aufgerufen am 12.7.2015)
- Stehr, N. (2007): *Die Moralisierung der Märkte. Eine Gesellschaftstheorie*. Frankfurt am Main
- Ullrich, W. (2014): Boykottieren oder kaufen. Wie Moral und Konsum zusammenhängen. In: *Universitas*, 69. Jg., Heft 818, 5-15
- Wittau, F. (2015): Konsumbildung: Verbraucherpolitische Leitbilder in der Diskussion. In: GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, 64. Jg., Heft 1, 83-92

Inklusive Pädagogik in Schulen und ihre Bedeutung für Politische Bildung

Annedore Prengel

Zusammenfassung

Inklusive Pädagogik strebt ein Bildungswesen ohne Segregation an. Der Beitrag untersucht die Bedeutung Inklusiver Schulpädagogik für die schulische Politische Bildung. Menschenrechtliche Grundlagen, historische und gesellschaftliche Hintergründe sowie konkrete Handlungsebenen werden analysiert, Gemeinsamkeiten werden herausgearbeitet.

Mit „Inklusion“ wird für alle gesellschaftlichen Sphären angestrebt, dass *unterschiedlichste* Menschen gleichberechtigt miteinander aufwachsen, lernen, leben und arbeiten. Inklusion wendet sich gegen kulturelle Ausgrenzung, ökonomische Benachteiligung und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in ihren verschiedenen Facetten und plädiert für Barrierefreiheit, Nachteilsausgleich und Gleichberechtigung vielfältiger Lebensformen (Deutsches Institut für Menschenrechte 2013). Diese universellen menschenrechtlich begründeten Ziele werden international von zahllosen sozialen Bewegungen verfolgt, die sich auch in der Sphäre der Bildung artikulierten. Im Schulwesen sind die genannten menschenrechtlichen Ziele sowohl für die Vorhaben der Inklusiven Pädagogik als auch der Politischen Bildung relevant, allerdings werden sie bisher in weitgehend getrennten Diskursen verhandelt.

Im folgenden Beitrag geht es um Zusammenhänge zwischen Inklusiver Pädagogik und Politischer Bildung, indem nach der Bedeutung Inklusiver Schulpädagogik für die schulische Politische Bildung gefragt wird¹. Aber anders als in anderen modernen Gesellschaften sind Inklusion und Segregation im deutschen Bildungswesen umstritten (Blanck u.a.2013; Edelstein u.a. 2014; Wiborg 2010). Angesichts dieser konflikthaften Situation deckt der Beitrag seine normativen Grundlagen auf und hat zum Ziel Inku-



Prof. Dr. Annedore Prengel

Erziehungswissenschaftlerin i.R. an der Universität Potsdam und Seniorprofessorin an der Goethe-Universität Frankfurt am Main (Foto: Karla Fritze)

sive Pädagogik, auch in ihrer Relevanz für die Politische Bildung, anhand empirischer und theoretischer Studien aus der inzwischen vierzigjährigen Integrations- und Inklusionsforschung zu begründen.

Der *erste Teil* führt ein in sozialphilosophische, historische und gesellschaftliche Hintergründe der Inklusiven Pädagogik und setzt sie in Beziehung zu grundlegenden Maximen der Politischen Bildung. Im *zweiten Teil* werden Handlungsebenen schulischer Inklusion hinsichtlich ihrer Konsequenzen für die Politische Bildung befragt. Abschließend stellt sich die Frage, welche Zusammenhänge anhand der Analysen der Hintergründe und Handlungsebenen zwischen Konzeptionen der Inklusion und der Politischen Bildung zu finden sind.

1. Sozialphilosophische, historische und gesellschaftliche Hintergründe der Inklusiven Pädagogik

Inklusive Pädagogik zeichnet sich durch enge Verknüpfung mit grundlegenden, langfristigen und komplexen, den Bildungsbereich verändernden, aber auch über ihn hinausweisenden Kontexten aus. Die Bedeutung von Inklusion als Aufgabe aller Schulformen wird erst vor ihren sozialphilosophischen, historischen und gesellschaftlichen Hintergründen sichtbar.

1.1 Inklusion beruht auf menschenrechtlichen Prinzipien

Inklusive Pädagogik bezieht sich auf sozialphilosophische Grundlagen, die vor allem in der Theorie der Menschenrechte mit den Prinzipien der Gleichheit, Freiheit und Solidarität ausformuliert werden.

- Alle Angehörigen der jungen Generation sollen ausnahmslos das *Gleichheitsrecht* auf Bildung in Anspruch nehmen: In den Jahren der Grundbildung, die international vom Elementar-, über den Primar- bis unterschiedlich weit in den Sekundarbereich hinein reicht, sollen alle in einer wohnortnahen Kita und einer wohnortnahen Schule gemeinsam lernen. Das menschenrechtliche Prinzip der Gleichheit konkretisiert sich so im Bemühen um Teilhabe und Chancengleichheit.
- Alle Angehörigen der jungen Generation sollen auf ihren Bildungswegen in den Genuss des *Rechts auf Freiheit* kommen: Indem Bildungsinstitutionen Freiräume für die Vielfalt aller Angehörigen der jungen Generation öffnen, entstehen heterogene Lerngruppen. Vielfalt beruht darum auf dem in Anspruch genommenen menschenrechtlichen Prinzip der Freiheit.
- Wenn sich Angehörige der Erwachsenengeneration für die Gleichheit und Freiheit der Angehörigen der jungen Generation engagieren und den Peers vermittelt wird, sich gegenseitig als freie und gleiche Mitglieder der Schulgemeinde zu respektieren, kommt darin menschenrechtliche *Solidarität* zum Ausdruck.

Gleichheit, Freiheit und Solidarität werden als aufeinander bezogen und nicht etwa als gegensätzlich aufgefasst, denn Gleichheit beinhaltet, dass das hohe Gut der Freiheit *jedem* Menschen solidarisch zuerkannt wird (Bielefeldt 1987; Pauer-Studer 2000). Dieser Zusammenhang kommt im Begriff der universellen Menschenwürde zum Ausdruck (Habermas 2010). Die gesellschaftliche Aufgabe des Bildungssystems ist es, kulturelle Errungenschaften von älteren Generationen an jüngere Generationen – jeweils alters-

angemessen passend zu den Entwicklungsständen der aufwachsenden Kinder und Jugendlichen – zu vermitteln, damit diese sich historisch aufgeschichtetes humanes Wissen und Können aneignen und zugleich transformieren können (Habermas 2009). Inklusive Pädagogik setzt sich zum Ziel, in die intergenerationalen Vermittlungsprozesse (Heinzel 2011), denen die Schule dient, junge Menschen ausnahmslos aller gesellschaftlichen Gruppierungen und aller Lebenslagen *gemeinsam* einzubeziehen.

Da inklusive Schulpädagogik auf Segregation verzichtet, bildet sie heterogen zusammengesetzte Lerngruppen. Darum ist sie zugleich *Pädagogik der Vielfalt* (Prenzel 2006) beziehungsweise *Diversity-Education* (Hauenschild u.a. 2013). Angesichts der Fülle ähnlicher internationaler pädagogischer Konzeptionen bieten die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und ihre Konkretisierungen in den verschiedenen gruppenbezogenen Menschenrechtskonventionen, vor allem die Kinderrechtskonvention und die Behindertenrechtskonvention, für unsere Zeit verbindliche Orientierungen (Vereinte Nationen 1948, 1979, 1989, 2006; Unesco 2005). Sie alle legen das Fundament für die Orientierung an der solidarisch anzustrebenden gleichen Freiheit und damit eine gleichermaßen für alle geltende Freiheit für Vielfalt, also für Kulturen-, Religionen-, Geschlechter-, Lebensformen- und Leistungsvielfalt sowie Offenheit für weitere von Heterogenität geprägte Lebenserfahrungen. Damit ist eine klare Positionierung gegen alle Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung 2006) und Diskriminierung und gegen alle Versuche Unterdrückung mit der Forderung nach Anerkennung kultureller Diversität zu legitimieren (Bielefeldt 2007, 2010) verbunden. Indem Vielfalt als Folge von Freiheit bestimmt wird, werden auch biologistische und essentialistische Festschreibungen von Differenz kritisiert; es geht also mit Inklusion um Gleichberechtigung, um die Anerkennung egalitärer Differenz (Prenzel 2006).

1.2 Inklusion steht in der Tradition historischer Konflikte um Menschenrechte und Bildung für alle

Ideen- und sozialgeschichtliche Spuren der Denk- und Lebensform der egalitären Differenz lassen sich bis in die Antike zurückverfolgen, so bei Aristoteles, der *Heterogenes* als *Verschiedenes, das einander nicht untergeordnet ist*, fasst (vgl. Rath 1998; Horn 2012). Anknüpfungspunkte finden sich auch weltweit in Egalitäres anklingen lassen den, teilweise religiösen Denkbildern, zum Beispiel in der Vorstellung der Gottesebenbildlichkeit aller verschiedenen Menschen bei Comenius (1657). Der Schweizer Historiker Peter Blickle (2006) sieht in den mittelalterlichen europäischen Bauernkriegen, die er als „Revolution des gemeinen Mannes“ aus verschiedensten gesellschaftlichen Lebenslagen bezeichnet, Vorläufer der Kämpfe um Menschenrechte. Im Laufe der Zeiten haben sich an den verschiedensten Orten immer wieder andere Gruppierungen sichtbar und hörbar konfiguriert, so zum Beispiel untergeordnete Stände, unterdrückte Frauen, ausgebeutete Klassen, exkludierte Kasten, Bewohner kolonisierter Gebiete, unterworfenen Sklaven, stigmatisierte Ethnien, Menschen mit verachteten sexuellen Lebensweisen und schließlich auch diskriminierte Menschen mit Behinderungen. In der Moderne gehören Auseinandersetzungen gesellschaftlicher Gruppierungen um materielle, kulturelle und soziale Ressourcen zu den Kämpfen um Demokratisierung. Sie sind auch zukünftig – das lehren aktuelle Theorien der widersprüchlichen und unvollendbaren Demokratie (Hei/Hetzel 2006; Enwezor 2002; zusammenfassend Prenzel 2011) – prinzipiell unabschließbar, denn gesellschaftliche Hierarchisierungen (Schä-

fers 2001; Zimmermann 2001) transformieren sich in unvorhersehbaren Gestalten und sind dauerhaft umstritten.

In den Konflikten, die zur Konstituierung der modernen Demokratien führten, spielt Bildung eine bedeutende Rolle. Soziale Bewegungen kritisieren immer auch den Ausschluss von Bildung, sie sind immer auch Bildungsbewegungen. Das zeigt sich, um nur wenige Beispiele zu nennen, in der aufgeklärt-philanthropischen Pädagogik, in der Arbeiterbildung und in der Frauenbildung. Vereinfachend lässt sich resümieren, dass die Logik der menschenrechtlich fundierten Bildungsforderungen benachteiligter Gruppierungen auf dem Weg in die moderne Demokratie von der Kritik am Ungleichheit produzierenden Ausschluss von Bildung, vom Gleichheitsdenken, geprägt war. Demokratische Bildungsreformen, wie die Öffnung des Zugangs zur höheren Bildung oder die Einrichtung von Gesamtschulen als Schulen für Angehörige aller Gruppierungen im Laufe des 20. Jahrhunderts in industrialisierten, demokratischen Gesellschaften, sind also vor allem der Überwindung ständisch-hierarchischer Trennungen aller Art und dem Motiv der Chancengleichheit verpflichtet. Für die Bundesrepublik Deutschland – mit ihrer trotz einiger integrativer Tendenzen der letzten Jahre im internationalen Vergleich immer noch extrem starken Segregation in den Sekundarstufen – stellt die Verminderung quasiständischer Bildungsbenachteiligungen und die Verbesserung meritokratischer Chancengleichheit nach wie vor eine zentrale Aufgabe dar, der die Inklusive Pädagogik verpflichtet ist.

Zugleich geht Inklusion über eine solche assimilatorische Ausrichtung hinaus, indem sie sich für Pluralität öffnet und so dem Freiheitsprinzip mehr Beachtung schenkt (s.o.). Inklusion fragt nach der Anerkennung und Gleichberechtigung heterogener Lern- und Lebensweisen. Sie weist damit Bezüge zu seit der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts deutlich werdenden geistigen Strömungen auf: zu Denkweisen der Kritischen Theorie mit ihrer Emphase für Nichtidentisches und für ein angstfreies „Miteinander der Verschiedenen“ (Adorno 1976) sowie zu jenen postmodernen Strömungen, die Pluralität radikal anerkennen und damit menschenrechtlichen Postulaten der Moderne auf neue Weise Gewicht verleihen (Welsch 1987). Auffällig ist, wie sehr die binnendifferenzierende Praxis inklusiver Pädagogik im (damals noch „integrativ“ genannten) gemeinsamen Unterricht, die seit Ende der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts von Teams und Lehrerkollegien zunächst in Modellversuchen auf reformpädagogischem Hintergrund entwickelt wurde (Deppe/Prengel/Reiser 1990), mit Motiven kritischer und postmoderner Theorien korrespondiert (Prengel 2006). Ausgehend von jenen Anfängen in vereinzelt Modellversuchen vor nahezu 40 Jahren bemühen sich heute, vor allem angestoßen durch die Behindertenrechtskonvention, die Bundesländer in unterschiedlichem Maße darum, Inklusion schrittweise in der Fläche der Bildungslandschaften auszubreiten (vgl. die umfassende bildungsstatistisch fundierte Analyse dieser langsamen Entwicklung bei Klemm 2014). „Heterogenität“ hat Konjunktur (Prengel 2013c, 2014). Zugleich wird vor allem im internationalen Vergleich die erstaunliche Persistenz schulischer Segregation in Deutschland deutlich (Edelstein/Blanck/Powell 2014; Biermann/Powell 2014; Blanck/Edelstein/Powell 2013).

1.3 Inklusion antwortet auf Probleme der spätmodernen Bildungssphäre

Auf dem erläuterten historischen Hintergrund ist meine These, dass die Inklusive Pädagogik zusätzlich zur weiterhin notwendigen Arbeit an der Verbesserung von Chancengleichheit, die in der Logik des Bildungskonzepts der Moderne verortet werden

kann, Antworten auf Paradoxien und Probleme in der Sphäre spätmoderner Bildung ermöglicht (Prengel 2015). Die Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention folgt aus dem Auftritt einer weiteren vielgestaltigen gesellschaftlichen Gruppe auf der Bühne öffentlicher Auseinandersetzungen: Für einen erheblichen Teil der Menschen mit Behinderungen gilt, dass sie andere Formen von Anerkennung brauchen, als assimilatorische, meritokratische Leistungsanerkennung sie zu geben vermag. Es geht um die solidarische humane Anerkennung der Gleichheit und Freiheit jedes Menschen jenseits von Leistung (Bielefeldt 2009). Zeitdiagnostische Studien zeigen: Angesichts der gesellschaftliche Spaltungen und Einsamkeit erzeugenden Konkurrenz in der Spätmoderne kommt es zur Verbreitung von Depressionen und Burnout (Ehrenberg 2011). Mit der menschenrechtlich fundierten Anerkennung auch jener Gruppierungen, deren Existenzweise quer zur meritokratischen Logik der Moderne steht, erfährt potentiell die Verletzlichkeit und Abhängigkeit, die die Existenz jedes Menschen bestimmt, gesellschaftliche Aufmerksamkeit. Deutlich wird: Jedem Menschen, jeder Schülerin, jedem Schüler, steht unabhängig vom Leistungsstand grundlegende Anerkennung zu. Neben der Inklusionsbewegung mit ihrem inklusionspädagogischen Zweig im Bildungswesen bringen weitere soziale Bewegungen das Thema zu Gehör, so zum Beispiel die Palliativ- und Hospizbewegung, die den Wert jeder Lebensphase, auch der allerletzten, gebrechlichen Lebenszeit, betont (Deutsche Gesellschaft für Palliativmedizin 2010).

Angesichts dieser Einsichten wird auch der entwertende Charakter der üblichen Rede vom „schlechten“ Schüler deutlich. Zu fragen ist, ob darin nicht eine noch wenig beachtete, weithin akzeptierte und tief in unserem pädagogischen Denken und in unseren Schulstrukturen verankerte Form der Diskriminierung zu erkennen ist, die dem menschenrechtlichen Diskriminierungsverbot (Bielefeldt 2010) widerspricht. Die hierarchisierende Deutung schulischer Leistungen wird legitimiert mit der als zentral angesehenen Selektionsfunktion des Schulwesens. Demgegenüber räumt die Inklusionspädagogik der Qualifikationsfunktion und der Sozialisationsfunktion der Schule höchste Priorität ein. Sie setzt die Selektionsfunktion zwar nicht außer Kraft, aber sie vermindert ihre Dominanz, verlagert sie mehr ans Ende der Schulzeit und begrenzt damit die leistungsmindernden und entmutigenden Auswirkungen ihrer Überbetonung während langer Schuljahre. Inklusion schafft mit ihrem Verzicht auf Segregation hierarchisierende Leistungsvergleiche zwischen Schülern nicht vollständig ab, aber sie kann der Anerkennung individueller Leistungsentwicklungen ein größeres Gewicht verleihen, besser das Bedürfnis aller Lernenden nach Anerkennung ihrer Anstrengungen, Lernfortschritte und kreativen Besonderheiten befriedigen und so zur Stärkung ihrer Leistungsmotivation und Leistungsfähigkeit beitragen. Zahlreiche Studien belegen gute soziale und kognitive Leistungsentwicklungen im inklusiven Unterricht mit heterogenen Lerngruppen (vgl. Stanat/Kuhl 2015; Allmendinger/Wrase 2014; zusammenfassend Müller/Prengel 2013). Selbstverständlich ist dabei zu berücksichtigen, dass gute Leistungsentwicklungen und wechselseitige Anerkennung nicht etwa schlicht eindimensional auf eine heterogene Zusammensetzung der Lernenden folgen. Die entwicklungs- und leistungsförderlichen Auswirkungen der Vermeidung von Segregation und der Bildung heterogener Lerngruppen können in dem Maße entstehen, in dem anerkennende Schulkultur, multiprofessionelle pädagogische Kooperation, adaptiv differenzierende didaktische Arrangements, pädagogische Beziehungen und Peerbeziehungen eine ausreichend gute Qualität aufweisen.

Die in den vorangehenden Abschnitten in aller Kürze skizzierten sozialphilosophischen, historischen und gesellschaftlichen Hintergründe verdeutlichen, dass die theoretischen Grundlagen der Inklusiven Pädagogik Gemeinsamkeiten auch mit den grund-

legenden Maximen einer demokratisch orientierten Politischen Bildung aufweisen. Für beide sind die Menschenrechte mit ihren Prinzipien der Freiheit, Gleichheit und Solidarität maßgeblich und beide versuchen gerade angesichts der Einsichten in die dauerhafte Konflikthaftigkeit und Unvorhersehbarkeit gesellschaftlicher und pädagogischer Verhältnisse Beiträge zu einer demokratischen Bildung zu leisten.

2. Handlungsebenen Inklusiver Pädagogik und ihre Relevanz für die Politische Bildung

Inklusive Pädagogik ist in Schulen durch ein Zusammenspiel von Aktivitäten auf verschiedenen Handlungsebenen realisierbar. Hilfreich ist eine Unterscheidung zwischen der institutionellen, der professionellen, der relationalen, der didaktischen und der bildungspolitischen Ebene. Anhand dieser Ebenen kann das Modell der Inklusiven Schule in seiner Vielschichtigkeit dargestellt werden. Damit werden Eckpunkte formuliert, an denen sich inklusive Schulen orientieren – selbstverständlich ohne ihnen immer ganz gerecht werden zu können. Auch treffen diese Eckpunkte zumindest annäherungsweise für gute Schulen insgesamt zu, inklusive Schulen weisen lediglich ein graduell höheres Maß an Heterogenität der Lernenden und in der Folge eine graduell elaboriertere Differenzierung auf (vgl. Der Deutsche Schulpreis 2014; Jakob Muth Preis 2014). Auch gegenwärtig noch segregierend strukturierte Schulen können anhand dieser Eckpunkte einzelne Schritte auswählen, um sich in Richtung Inklusion in Bewegung zu setzen (vgl. z.B. Schöler 2009). Zusammenhänge zwischen Inklusion und Politischer Bildung werden im Folgenden hinsichtlich der genannten fünf Ebenen analysiert.

2.1 Institutionellen Ebene: Aufnahme aller Schüler und inklusive Schuldemokratie

Auf der institutionellen Ebene geht mit Inklusion die Aufnahme aller Schülerinnen und Schüler in ihre wohnortnahe Schule einher. Daraus folgt die Kooperation mit externen Institutionen im Sozialraum, u.a. mit kommunalen Jugendhilfe- und Beratungsstellen und Eltern. Schulintern folgt daraus eine binnendifferenzierende Strukturierung des Klassenunterrichts, in begründeten Ausnahmefällen ergänzt um temporäre Lerngruppen oder auch 1:1-Betreuung. Die individuelle Leistungsförderung ermöglicht eine individuelle Verweildauer und am Ende der Schulzeit eine dem erreichten individuellen Leistungsstand gemäße Vergabe aller Bildungsabschlüsse (Stähling 2006, 2013; Bildungsportal 2012). Im Schulleben gehört dazu die Arbeit an einer inklusiven Schulkultur mit schulweit gemeinsamen demokratischen Regeln und Ritualen.

Für die Politische Bildung ist auf der institutionellen Ebene die Erfahrung der Gleichheit, die durch den Besuch einer gemeinsamen Schule und eine demokratische Schulkultur, an der alle teilhaben können, realisiert wird, relevant. Die Abwesenheit von institutioneller Ausgrenzung realisiert und symbolisiert sowohl für Heranwachsende, die eher zum Mainstream gehören, als auch für Heranwachsende, die wegen minoritärer Lebensweisen eher von Marginalisierung bedroht sind, die zentrale Erfahrung von egalitärer Zugehörigkeit aller zu einem Haus des Lernens.

Mit Bürgerbildung (Sliwka 2008), international Citizenship Education (Abs 2007) oder Kinderrechte-Projekten (Makista 2014) werden beispielhaft Modelle von Schuldemokratie auf der institutionellen Handlungsebene von Einzelschulen entwickelt. Mit

Inklusion geht die Aufgabe einher, in solchen Projekten für Barrierefreiheiten der unterschiedlichsten Art zu sorgen und so Inclusive Pädagogik und Demokratiepädagogik zusammenwachsen zu lassen.

2.2 Professionelle Ebene: Verbindliche Teamarbeit

Auf der professionellen Ebene erfordert Inklusion die Überwindung der Lehrerarbeit als Einzelarbeit und die Entwicklung von verbindlicher Kooperation in multiprofessionellen Teams aus Lehrkräften und sonder- und sozialpädagogischen Fachkräften. Für fach-, klassen-, jahrgangs- oder stufenbezogene Teamsitzungen werden regelmäßige Zeitfenster im Stundenplan vorgesehen. Die Besprechungen dienen der Koordination, der Unterrichtsplanung für heterogene Lerngruppen und der Fallbesprechung und damit auch der Entlastung und kontinuierlichen Qualifikation der Lehrkräfte. Die regelmäßige Teamarbeit wird bei Bedarf ergänzt um Konsultationen durch externe schulpsychologische oder sonderpädagogisch spezialisierte Berater, die dazu beitragen das Team vor Ort fallspezifisch zu qualifizieren (Widmer 2014; Lütje-Klose/Neumann 2015).

Für die Politische Bildung ist auf der professionellen Ebene die fachspezifische und die fächerübergreifende Kooperation weiterführend, weil die Teamarbeit die Chance einer persönlichen Entlastung der Fachlehrer und einer fachdidaktischen Qualitätsverbesserung enthält. Indem die Kollegien sich darin unterstützen, kognitive und soziale Lernprozesse ihrer Schülerinnen und Schüler zu ermöglichen, kommt für die Angehörigen sowohl der älteren als auch der jüngeren Generation das menschenrechtliche Prinzip der Solidarität als „Solidarität mit Fremden“ (Brunkhorst 1997; Prengel 2013b, 2015a; Brumlik 2010) zum Tragen.

2.3 Relationale Ebene: Demokratie als Lebensform in pädagogischen und in Peer-Beziehungen

Anerkennende Lehrer-Schüler-Beziehungen bilden eine existentiell-personale Grundlage der inklusiven Pädagogik. Indem inklusive Schulprojekte sich der Arbeit an respektvollen, unterstützenden und Halt gebenden pädagogischen Beziehungen verpflichten, leisten sie Beiträge zur Persönlichkeits- und Leistungsentwicklung, auf die alle Lernenden, ganz besonders aber benachteiligte und traumatisierte Kinder und Jugendliche, angewiesen sind (Deci/Ryan 1993; Pianta 2014; Hattie 2009; Bausum u.a. 2013, zusammenfassend Prengel 2013b; Prengel/Winklhofer 2013a,b). Auf der Basis anerkennender pädagogischer Beziehungen beinhaltet Inklusion auch eine hohe Aufmerksamkeit für intersubjektive Prozesse auf der Ebene der Peer-Beziehungen, die sowohl in der beiläufig-informellen Kommunikation als auch in schulkulturell formalisierten Formen der Demokratiepädagogik dazu dient, Selbstachtung und Anerkennung der anderen zu kultivieren.

Anerkennende Beziehungen legen auf der Ebene relationaler Lebensformen ein intersubjektives Fundament für die demokratische Politische Bildung. Indem Kinder die existentiell-personale Erfahrung machen, von Erwachsenen und Gleichaltrigen anerkannt zu werden, können sie sowohl Selbstachtung als auch Empathie und damit einen Sinn für die eigenen Rechte und die Rechte anderer entwickeln. Auf der Beziehungsebene geht es hier um ein Zusammenspiel der drei menschenrechtlichen Prinzi-

prien, denn in einer anerkennenden Kommunikation werden die Lernenden – in altersgemäßen Formen – in ihrer gleichen Freiheit solidarisch anerkannt und lernen einander anerkennen. Damit kann die Erfahrung von Demokratie als Lebensform, die sowohl einer zukunftsbezogenen Sozialisation für die Demokratie, als auch einem erfüllten Leben in der Gegenwart der Kindheit und Jugend dient, grundgelegt werden (Bohnsack 2003, 2012; Dewey 2008). Weil Anerkennungsbeziehungen immer auch in die Hierarchien der Generationen- und Gleichaltrigenverhältnisse eingebunden sind, bleibt es eine stets riskante und dauerhafte Herausforderung nach Formen ihrer Demokratisierung zu suchen.

Im gemeinsamen Unterricht und Schulleben wird durch die Anwesenheit von Mitschülern mit Behinderungen die Entwicklung der Fähigkeit des „Caring“ (Noddings 2005, 2009; Brumlik 2010) besonders herausgefordert. Darum kann mit Inklusion ein in der Politischen Bildung sowie in der Demokratiepädagogik teilweise noch wenig berücksichtigter, aber für die demokratische Sozialisation unverzichtbarer Akzent ins Spiel kommen: die universelle Geltung der Menschenrechte für alle, deutlich werdend am Beispiel der Menschen mit sichtbaren Schwächen und Beeinträchtigungen, mit „Disabilities“.

2.4 Didaktische Ebene: Inklusion als Gegenstand des Politikunterrichts, Individualisierung eines Kerncurriculums Politischer Bildung, Freiheit für Vielfalt in Projekten

Inklusive Didaktik zeichnet sich dadurch aus, dass sie den Unterricht passend für Schülerinnen und Schüler der unterschiedlichsten Lernausgangslagen, das heißt, differenziert, gestaltet und dabei *obligatorische* und *fakultative* Aspekte berücksichtigt. Sie unterstützt Chancengleichheit, indem sie für alle Lernbereiche verbindliche Kerncurricula definiert und sie in gestuft-individualisierter Form vermittelt, so dass sie sich um bestmögliche Leistungsentwicklung jedes einzelnen Lernenden bemüht. Sie bietet darüber hinaus Freiräume für vielfältige, kreative Kompetenzentwicklungen, wenn sie sich für die Themen und Interessen der Kinder und Jugendlichen öffnet.

Für die Didaktik des inklusiven Politikunterrichts folgt daraus, dass die fachlichen Inhalte ihres verbindlichen *Kerncurriculums* stufenförmig entwicklungslogisch von den elementarsten bis hin zu den ausdifferenziertesten Lernausgangslagen aufgefächert ausformuliert werden (z.B. anhand von Kompetenzrastern) und dass jeder Lernstufe passende Lernmaterialien für das Erreichen der Zone der nächsten Entwicklung zugeordnet werden². Es gehört zur ureigensten professionellen Kompetenz der fachwissenschaftlich und fachdidaktisch ausgebildeten Lehrkräfte, die zentralen Inhalte ihres Faches hinsichtlich verschiedenster Lernausgangslagen ausbuchstabieren zu können und es ist Aufgabe der fachdidaktischen Forschung sie dabei zu unterstützen und differenzierungsfähige Lernmaterialien für alle Themenbereiche des Faches Politische Bildung zu entwickeln und zu evaluieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Kompetenzraster die unvorhersehbar verlaufenden Lernprozesse zwar nicht abbilden können, aber sie ermöglichen den Lehrkräften im inklusiven Unterricht mit heterogenen Lerngruppen Strukturen für die Planung individualisierter Unterrichtsangebote. Die typische didaktisch-methodische Form des individualisierten Lernens in den Bereichen des Kerncurriculums ist die *Freiarbeit* mit Einzel-, Partner- und Gruppenarbeit sowie der Austausch darüber in Kreisgesprächen. Wissen über Menschenrechte und ihre Geschichte, über Vielfalt und Inklusion in Gesellschaft und Schule sowie Kritik an grup-

penbezogener Menschenfeindlichkeit gehören aus Sicht der inklusiven Pädagogik zu den elementaren Inhalten eines Kerncurriculums Politischer Bildung.

Freiräume für die Arbeit an fakultativen von Schülerinnen und Schülern gewünschte Themen können ebenfalls in der Freiarbeit, aber auch in individuellen oder gemeinsamen *Projekten* eröffnet werden. Didaktisch-methodische Formen des Projektlernens haben seit einem Jahrhundert in der Politischen Bildung wie in keinem anderen Fach ihre Heimat. Fachbezogene und fächerübergreifende inklusive Didaktik profitiert seit ihren Anfängen von den Errungenschaften der Projektpädagogik, denn sie erlaubt auf herausragende Weise, dass Lernende mit unterschiedlichsten Fähigkeiten kooperieren. Indem Kinder und Jugendliche in der Schule, auch im Lernbereich Politische Bildung, eigene Themen und Interessen verfolgen können, wird ihnen ermöglicht, dass sie in der Schule altersangemessen Freiheiten genießen können.

Auf der fachwissenschaftlichen und fachdidaktischen Ebene fordert Inklusion die Politische Bildung dazu heraus, die Themenfelder Diversität und Inklusion als Gegenstände des Fachunterrichts und der Forschung ernst zu nehmen. Zusätzlich ist es erforderlich, weitestgehende Formen der Differenzierung sowohl hinsichtlich des obligatorischen Kerncurriculums als auch hinsichtlich des fakultativen Schülercurriculums im Unterricht zu praktizieren. Mit dieser Herausforderung ist die Chance verbunden, möglichst jede Schülerin und jeden Schüler – auf welchen Lernniveau auch immer sie sich jeweils befinden und welche Lebenspotentiale und -probleme auch immer sie betreffen – zu erreichen. Dabei kann angeknüpft werden an Ansätze Politischer Bildung zur Berücksichtigung von Diversität (Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung 2008) von erschwerten Bedingungen (Widmaier/Nonnenmacher 2012), von digitalen Umgebungen (Besand/Borkenbauer/Lange 2013) oder von heterogenen geschlechtlichen und sexuellen Orientierungen (Offen 2013) sowie an die von der Bundeszentrale für Politische Bildung (2014) initiierte Debatte um eine inklusive Politikdidaktik. Auch in der außerschulischen Bildungsarbeit und in Kooperationsprojekten zwischen Schule und Sozialpädagogik entwickelte Konzeptionen können den schulischen Politikunterricht bereichern (vgl. z.B. Zschipke/Prenzel 2014).

2.5 Bildungspolitische Ebene

Angesichts erheblicher Unterschiede in den deutschen Bundesländern kommt schulische Inklusion insgesamt im internationalen Vergleich nur langsam voran (Edelstein/Blanck/Powell 2014; Klemm 2014). Darum werden systematisch geplante Implementationen mit ausreichender Ressourcenausstattung gefordert (Deutsche UNESCO-Kommission 2014; Preuss-Lausitz 2015). Auch das Fach Politische Bildung braucht, wie Reinhardt (2014) konstatiert, eine stärkere bildungspolitische Lobby, um seine anspruchsvollen und für die Demokratie lebenswichtigen Aufgaben erfüllen zu können. Beide, Inklusive Pädagogik und Politische Bildung, können von bildungspolitischen Anstrengungen in beiden Bereichen profitieren, da so sowohl Wissen über Inklusion in Gesellschaft und Politik als auch inklusive Handlungsfähigkeit im persönlichen und institutionellen Alltag gestärkt werden können.

3. Zusammenhänge zwischen Inklusiver Schulpädagogik und Politischer Bildung

Abschließend können Zusammenhänge zwischen Inklusiver Schulpädagogik und Politischer Bildung resümiert werden. Die Analyse theoretischer Grundlagen und Handlungsebenen Inklusiver Schulpädagogik in der Perspektive einer Suche nach Anknüpfungspunkten zur Politischen Bildung erweist sich, wie hier in drei Punkten festgehalten werden soll, als ertragreich und bereichernd für beide.

- Inklusive Pädagogik und Politische Bildung beruhen auf dem Fundament einer starken gemeinsamen Zielsetzung, auf den Menschenrechten und ihrer Verankerung in international entstandenen Menschenrechtsdeklarationen und nationalen demokratischen Verfassungen. Darin besteht ihre grundlegende und für ihre Denk- und Handlungsperspektiven folgenreiche Gemeinsamkeit.
- Inklusive Pädagogik leistet es, die Kritik der mangelnden Chancengleichheit im segregierenden Bildungswesen zu intensivieren, die individuelle Leistungsförderung zu stärken und das Bildungswesen zugleich um eine weitere Dimension, die Anerkennung heterogener Lebensformen einschließlich jener, die in der Leistungskonkurrenz unterliegen, und eine leistungsunabhängige elementare Anerkennung der Menschenwürde aller, zu bereichern. Damit unterstützt Inklusion in allen Formen der Politischen Bildung einschließlich der Demokratiepädagogik die gleiche Freiheit für vielfältige Lebensformen einschließlich einer im Grunde ihren Ansprüchen entsprechenden erweiterten Aufmerksamkeit auch für in jeder Lebensgeschichte relevante Situationen der Abhängigkeit und Bedürftigkeit, in denen Personen wenig in der Lage sind, Interessenkonflikte selbst auszufechten. (Der Dokumentarfilm „Klassenleben“ von Hubertus Siegert (2004) gibt beispielhaft Einblick in solche Lernprozesse.)

Wenn inklusive Pädagogik in Schulen ausreichend gut gelingt, bietet sie auf der Ebene des Schullebens Erfahrungsräume für Demokratielernen im Sinne der Demokratie als Lebensform (De Haan/Edelstein/Eickel 2007). Sie legt damit auf der personalen und institutionellen Ebene alltäglich Fundamente auch für den zu pflegenden Transfer auf weitergehende Ansätze von Politischer Bildung auf der Ebene politischer Systeme. Darüber hinaus gehen mit Inklusion Kontakte zwischen Personen mit völlig unterschiedlichen „Abilities“ und Lebensweisen einher, so dass sie alltägliche Erfahrungen mit universeller intersubjektiver Anerkennung im Sinne der Menschenwürde ermöglicht, die über die Anerkennung zwischen als „gleich“ wahrgenommenen Peers hinausweist. In dem Maße, in dem die inklusive Schule sich als Schule des Demokratielebens und -lernens entwickelt, kann sie leisten, was Ernst-Wolfgang Böckenförde (1976) als möglichen Mangel in freiheitlichen säkularisierten Staaten problematisiert: Die Pflege eines verbindenden Ethos (vgl. auch Honneth 2013). Da die inklusive Schule wie keine andere gesellschaftliche Institution von Angehörigen aller gesellschaftlichen Gruppierungen besucht wird, kann sie die menschenrechtlich orientierte moralische Substanz des Einzelnen bei der nachwachsenden Generation kultivieren.

- Fachspezifisches Lernen im sozialwissenschaftlichen Sachunterricht der Primarstufe und im Politikunterricht beider Sekundarstufen kommt der Inklusiven Pädagogik zu Gute. Die fachwissenschaftlich fundierte Vermittlung von einschlägigem Wissen zu den Themenfeldern Menschenrechte, Diversität und Inklusion ist geeignet Inklusive Pädagogik auf der Ebene kognitiver Kompetenzen zu stärken. Zu-

gleich fordert Inklusive Pädagogik die Politische Bildung einschließlich der auf sie bezogenen Forschungsrichtungen zur Entwicklung von Ansätzen umfassender innerer Differenzierung heraus, um alle ihre Adressaten zu erreichen.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag beruht auf früheren Studien der Verfasserin (Prengel 2013 a, b) und vertieft sie im Hinblick auf Politischen Bildung. Aus Platzgründen muss hinsichtlich einer ausführlichen Auseinandersetzung mit Kontroversen um Inklusion auf den in dem Periodikum „Erwägen, Wissen, Ethik – Streitforum für Erwägungskultur“ erschienenen Hauptartikel, die zahlreichen Kritiken und die Replik der Verfasserin verwiesen werden (Prengel Heft 2/2015).
- 2 Kompetenzraster werden leider primär für die Lernbereiche Sprache und Mathematik thematisiert (vgl. z.B. Landesinstitut für Schulentwicklung 2012). Für die Politische Bildung vgl. z.B. Ziegler 2012. Teilweise umfassen solche Ansätze nur wenige Stufen und sind für den inklusiven Unterricht, der von Schülern mit Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung ebenso besucht wird wie von Schülern mit Hochbegabungen stark erweiterungsbedürftig. Hilfreich ist die Unterscheidung des elementaren Niveaus der Person, des mittleren Niveaus der Institution und des höchsten Niveaus der systemischen Zusammenhänge (Reinhardt 2004, S. 7f). Dabei kann für jedes dieser drei „Niveaus“ eine Fülle unterschiedlicher aufeinander aufbauender Kompetenzstufen ausformuliert werden.

Literatur

(aus Platzgründen erscheint die vollständige Literaturliste beim Aufsatz im Internet unter: <http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/>)

- Allmendinger, Jutta / Wrase, Michael (2014): Streitthema Behinderte in Schulen: „Inklusion ist keine Utopie“. In: Spiegel online Schulspiegel, Hamburg 17.7.2014. <http://www.spiegel.de/schulspiegel/inklusion-warum-behinderte-kinder-regelschulen-besuchen-sollten-a-979079.html> (27.12.2014)
- Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: DIMR. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_no_5_zum_innovationspotenzial_der_un_behindertenrechtskonvention_auf3.pdf (27.12.2014)
- Bohnsack, Fritz (2012): Wie Schüler die Schule erleben: Zur Bedeutung der Anerkennung, der Bestätigung und der Akzeptanz von Schwäche. Opladen u.a.: Budrich
- Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.) (2014): Werkstatt Politikdidaktik inklusiv. Bonn. <http://www.bpb.de/lernen/werkstatt-politikdidaktik-inklusive/179555/workshop-inklusive-politische-bildung> (27.12.2014)
- Edelstein, Benjamin / Blanck, Jonna / Powell, Justin (2014): Ausbruch aus der Sonderschule. Kinder sollen gemeinsam lernen, doch die Sonderschulquote bleibt konstant. Warum schulische Inklusion in Deutschland so schwer fällt und wie sie dennoch gelingen kann, haben Forscher des Wissenschaftszentrums Berlin untersucht. In: TAZ 19.11.2014, S. 18. <http://www.taz.de/Inklusion-in-Deutschland/!149776/> (11.12.2014)
- Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung (Hg.) (2008): Diversity Studies und politische Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau
- Habermas, Jürgen (2010): „Das utopische Gefälle. Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte.“ In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 58, Heft 3, S. 343-357. Auch in Blätter für Deutsche und Internationale Politik, 8/2010, S. 43-53. URL: <http://www.blaetter.de/archiv/themen> (20.1.2013).
- Honneth, Axel (2013): Erziehung und demokratische Öffentlichkeit. In: Müller, Hans-Rüdiger / Bohne, Sabine / Thole, Werner (Hg.): Erziehungswissenschaftliche Grenzgänge. Markierung

- gen und Vermessungen. Beiträge zum 23. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Opladen u.a.: Budrich, S. 41-57
- Müller, Frank J./Prengel, Annedore (2013): „Empirische Zugänge zu Inklusion in der Früh- und Grundschulpädagogik.“ In: Z. f. Grundschulforschung 7. Jg., Heft 1, S. 7-20.
- Offen, Susanne (2013): Achsen adoleszenter Zugehörigkeitsarbeit: Geschlecht und sexuelle Orientierung im Blick Politischer Bildung. Wiesbaden: Springer VS
- Prengel, Annedore (2013b): Pädagogische Beziehungen zwischen Anerkennung, Verletzung und Ambivalenz. Opladen u.a.: Budrich
- Prengel, Annedore (2013c): Herausforderungen für die Bildungspolitik: Heterogenität. In: Dossier Zukunft Bildung. Wissenschaftszentrum Berlin / Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. <http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/zukunft-bildung/145242/heterogenitaet?p=0> (1.5.2014)
- Prengel, Annedore (2015): Pädagogik der Vielfalt: Inklusive Strömungen in der Sphäre spätmoderner Bildung. In: Erwägen Wissen Ethik. Stuttgart: Lucius
- Preuss-Lausitz, Ulf (2015): Implementation schulischer Inklusion in Deutschland. In: Häcker, Thomas/Walm, Maik (Hg.): Inklusion als Entwicklung. Konsequenzen für Schule und Lehrerbildung. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 85-100
- Reinhardt, Sibylle (2014): Politische Bildung in der Schule – Probleme und Antworten. In: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. Sozialwissenschaften für Politische Bildung. Jg. 63 Heft 2/2014, S. 271-278
- Schöler, Jutta (2009): „Geistig Behinderte“ am Gymnasium – Integration an der Schule für „Geistig Behinderte“. In: BIDOK Digitale Volltextbibliothek: Innsbruck. URL: <http://bidok.uibk.ac.at/library/schoeler-gymnasium.html> (27.12.2014).
- Siegert, Hubertus (2005): Klassenleben. Dokumentarfilm. Berlin. <http://www.klassenleben.de/> (27.12.2014)
- Wiborg, Susanne (2010): Why is there no comprehensive education in Germany? A historical explanation. In: History of Education: Journal of the History of Education Society, 39:4, S. 539-556
- Widmaier, Benedikt/Nonnenmacher, Frank (Hg.) (2012): Unter erschwerten Bedingungen. Politische Bildung mit bildungsfernen Zielgruppen. Schwalbach/Ts.: Wochenschau

Die DDR als soziales Konstrukt der letzten und der ersten Generation vor und nach der Wende

Bernd Martens

Zusammenfassung:

Leitfadeninterviews mit Ostdeutschen der Jahrgänge 1972-94 werden genutzt, um heutige Sichtweisen auf die DDR zu analysieren. Es überwiegt deren lebensweltliche Fundierung, die jedoch zu keiner nostalgischen Verklärung führt. Einzelne positive Bewertungen von DDR-Zuständen sagen mehr über Sachverhalte der Gegenwart aus, die die Interviewpartner kritisch diskutiert sehen möchten.

1. Einleitung

Die DDR lebt als soziales Konstrukt weiter, auch wenn sie verschwunden ist. Diese Aussage gilt gleichfalls für diejenigen, die aufgrund des Alters nur eingeschränkte oder gar keine eigenen Erinnerungen an die DDR-Zeit haben. Im Folgenden wird solch eine Gruppe von Ostdeutschen betrachtet, die als letzte bzw. erste Generation vor und nach der Wende apostrophiert werden. Deren Sichtweisen auf die DDR, die in diesem Aufsatz entfaltet werden, lassen sich anhand von vier Thesen zusammenfassen: *Erstens* bilden diese beiden Personengruppen nicht bloß Alterskohorten, sondern sie zeichnen sich durch unterschiedliche Sichtweisen aus. *Zweitens* prägen eigene Erfahrungen und die Herkunftsfamilien das DDR-Bild in Ostdeutschland vor einem im Wesentlichen lebensweltlichen Hintergrund. *Drittens* wird diese Fundierung der DDR-Bilder, die sich gerade im Verhältnis zu den Eltern konstituiert, häufig durch zusätzliche Aspekte korrigiert oder ergänzt, die eine nostalgische Verklärung erschweren. *Viertens* zeichnen sich, trotz starker familiärer Einflüsse, alters- und mutmaßlich generationsspezifische



Dr. Bernd Martens

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Sozialforschung Halle
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Themen ab, bei denen DDR-Bilder als Interpretationsfolie für aktuelle gesellschaftliche Probleme genutzt werden.

2. Die Daten und deren Interpretation

Im Rahmen des Forschungsprojekts „Intergenerationelle Verständigungen 25 Jahre nach dem Mauerfall“ am Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. wurden in 16 Familien in Ostdeutschland jeweils ein Interview mit den Kindern, Eltern und Großeltern geführt. In dem Projekt werden Sichtweisen auf die DDR analysiert, und es wird nachgezeichnet, wie diese Vorstellungen sich in ostdeutschen Familien ausgebildet haben. Die Interviews wurden anhand eines Leitfadens strukturiert. Themen waren u.a. das Leben in der DDR, die heutige Berichterstattung über die DDR, Diskussionen innerhalb der Familien sowie das Leben im heutigen Deutschland. Die Datenerhebung wurde durch approxima Gesellschaft für Sozial- und Marktforschung, Weimar im Zeitraum August bis November 2014 durchgeführt.

Die Rekrutierung der Teilnehmer an der Studie erfolgte nach einem Quotenplan. Im Zentrum der Untersuchung stehen zwei Altersgruppen von Kindern:

- vorwende- und wendesozialisiert, mit den Geburtskohorten 1972-1979, Mittelwert 1977,
- nachwendesozialisiert, Geburtskohorten 1985-1994, Mittelwert 1988.

Zusätzliche Quotenmerkmale waren Stadt-Land-Gegensätze (hier wurde der DDR-Wohnort der Eltern herangezogen) und ihr Bildungsstand. Es wurde das höchste erreichte Qualifikationsniveau berücksichtigt (Fachhochschul- und Hochschulausbildung sowie sämtliche anderen Abschlüsse). Auffällig ist, dass ungeachtet dieser Quotierung der Bildungsstand der Kinder durchgehend sehr hoch ist. Anscheinend fühlte sich dieser Personenkreis von dem Anliegen der Untersuchung besonders angesprochen. Christliche Traditionen kommen in den Familien häufiger vor. Sie waren in der Vergangenheit jedoch nicht unbedingt oppositionell, sondern oft lässt sich eine relativ große Anpassungsbereitschaft beobachten. Bei den Kindern dieser Familien gibt es darüber hinaus starke Säkularisierungstendenzen.

Die Interviews wurden mit Hilfe von Codierungen erschlossen, die zusammengefasst, strukturiert und interpretiert wurden. Den Interpretationen liegen Abduktionen zugrunde. Dabei werden empirische Sachverhalte durch Hypothesen plausibilisiert (Kelle/Kluge 2010, S. 21ff.). Abduktive Schlüsse generieren vorläufige Vermutungen, die weiter überprüft werden können. Im Folgenden wird der Schwerpunkt nur auf die Kinder gelegt. Aspekte wie die Kontinuität oder auch Diskontinuität von Überzeugungen innerhalb von Familien werden nicht systematisch ausgeführt. Eine Übersicht über die 16 Interviewpartner bietet die Tabelle 1.

Tabelle 1: Übersicht über die Interviewpartner aus der Stichprobe der Kinder und Kurzcharakterisierungen des jeweiligen familiären Umfeldes. Vornamen, die mit J beginnen, bezeichnen die ältere Gruppe, während Namen mit K sich auf die jüngere Gruppe von Kindern beziehen.

Interviewte Kinder	Charakterisierung der Familien
Jan O. , 1978, Abitur, Lehre, Studium der Politikwissenschaften, Tätigkeiten für eine Partei	In einer sozialistischen und kritischen Tradition
Jana H. , 1977, Abitur, zunächst Hausfrau und Mutter, Theologie-Studium, wartet auf einen Platz im Pfarrvorbereitungsdienst	Zunehmende Radikalisierung der DDR-Kritik
Janett L. , 1972, POS, Kauffrau für Bürokommunikation, betreibt einen Laden	Großeltern sehr stark christlich geprägt, dabei unpolitisch und angepasst
Janina P. , 1976, Abitur, Ausbildung zur Krankenschwester, Arzthelferin	Unpolitische Anpassung der älteren Interviewpartner, „... man hat sich halt arrangiert“ (der Vater)
Jochen N. , 1979, mittlere Reife, Heizungsbauer, arbeitet augenblicklich als Fräser	Bei der Großmutter große Anpassungsbereitschaft an gesellschaftliche Zwänge, unter denen sie gleichzeitig stark litt
Julia C. , 1978, Abitur, Architekturstudium, Projektmanagerin	Bei dem Vater und der Großmutter eine relativ große Systemnähe
Jürgen M. , 1979, Abitur, Bundeswehr, Ausbildung zum Kaufmann, arbeitet als Manager	Verdeckte Konflikte zwischen der Mutter und ihrem Vater um Anpassungsbereitschaft zu DDR-Zeiten
Jutta I. , 1976, Abitur, Soziologie-Studium, Weiterbildung im PR-Bereich, Managerin, seit 2013 selbstständig	Eltern und Großeltern christlich geprägt und angepasst
Kai D. , 1988, Abitur, Zivildienst, BA Wirtschaftswissenschaften, selbstständiger Handelsvertreter	In einer christlichen und oppositionellen Tradition
Karin G. , 1985, Fachabitur, kaufmännische Lehre, FH-Studium, Tourismus-Managerin	Tiefgreifende familiäre Konflikte zwischen Vater und Großvater in der Vergangenheit
Karsten B. , 1990, Abitur, Bundeswehr, Studium der Philosophie und Soziologie	Bei der Mutter und dem Großvater relativ große Anpassungsbereitschaft
Katharina A. , 1987, Abitur, Auslandsaufenthalte, Studium, Journalistin	Christliche Prägung zwischen Opposition und Anpassung, Katharina grenzt sich insbesondere gegenüber ihrer Mutter ab, die zu stark auf „DDR-Gräueltaten“ fixiert sei
Katleen F. , 1987, Abitur, freiwilliges soziales Jahr, Studium der Soziologie	Ein ungestörtes und unpolitisches (Alltags-) Leben in der DDR
Kerstin E. , 1986, Abitur, medizinisch-technische Assistentin in einem Krankenhaus	Die Mutter äußert Sympathien für das ‚historische Projekt‘ DDR, ohne staatliche Repressionen zu leugnen
Klaus J. , 1988, Abitur, Duales Studium, Bankkaufmann	Verblässender politischer Elan der DDR-Aufbaugeneration, zu der der Großvater gehört, wachsendes politisches Desinteresse bei den nachwachsenden Familienmitgliedern
Kristin K. , 1994, Abitur, Auslandsaufenthalt, Studium	Christlich geprägt und relativ unpolitisch

3. Ostdeutsche Kinder und Jugendliche vor und nach der Wende

Wenn im Folgenden Aussagen über die Großeltern-, Eltern- oder Kinder getroffen werden, sind die entsprechenden Interviewpartner in den Familien gemeint. Unterschieden vom alltagssprachlichen Generationsbegriff im familiären Kontext wird insbesondere in der Sozial- und Geschichtswissenschaft auf eine andere Vorstellung von Generation zurückgegriffen, die zuerst 1928 von Karl Mannheim ausgearbeitet wurde. Demzufolge handelt es sich bei Generationen um ungefähr gleichaltrige Personengruppen eines Kulturkreises, die in der gleichen historischen Zeit leben und ähnliche Erfahrungen machen. Der Hintergrund zeitlich gemeinsamer Erlebnisse und ihre individuelle Verarbeitung führen, der Theorie nach, dazu, dass sich identifizierbare Sichtweisen auf die Welt insbesondere in der Jugendphase oder bei jungen Erwachsenen ausbilden.

Für die DDR sind verschiedene Generationeinteilungen vorgeschlagen worden (beispielsweise Ahbe/Gries 2011), die für die jüngste Generation allerdings immer unschärfer werden. Das liegt vermutlich daran, dass der politische und gesellschaftliche Umbruch 1989/90 so plötzlich eintrat. Junge Menschen, die sich nur um ein paar Jahre im Alter unterschieden, wurden durch die Wende ganz unterschiedlich betroffen.

Zur Charakterisierung der Altersgruppe der ab 1975 Geborenen hat Bernd Lindner (2006) als Bezeichnung „Generation der Unberatenen“ vorgeschlagen. Unberaten waren diese Kinder und Jugendlichen, weil die traditionellen Erziehungsinstanzen, angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen im Zuge der Wende, mit ihren Ratschlägen wenigstens zum Teil ausfielen oder auch aufgrund vormaliger Systemnähe diskreditiert waren. Es blieb für diese Generation nur die „Meisterung des Neuen aus sich selbst heraus“ (Lindner 2006, S. 112). In literarischer Form haben verschiedene Autoren aus der unberatenen Generation ihre Empfindungen verarbeitet. Am bekanntesten ist vielleicht Jana Hensel (Jahrgang 1976), die die schon poetische Formulierung gefunden hat: „Eine ganze Generation entstand im Verschwinden“ (Hensel 2002, S. 160).

Nach der Alterseinteilung unserer Interviewpartner gehört die ältere Gruppe von Kindern zur *Generation der Unberatenen* und so sollen sie im Weiteren auch angesprochen werden, während die jüngere Alterskohorte kaum oder gar nicht über eigene Erinnerungen an das Leben in der DDR verfügt. Der Ausspruch von Hensel gilt für sie dennoch: Es ist anzunehmen, dass sie geprägt wurden durch das Entstehen des Neuen; doch zugleich war das verbunden mit dem Verschwinden der DDR und deren Fortleben in Erzählungen. Für diese Gruppe von Kindern, die 1989/90 im Schnitt drei Jahre alt waren, wird im Weiteren der Begriff erste *Wendegeneration* vorgeschlagen. Dieser Vorschlag orientiert sich zunächst einmal am Alter der entsprechenden Interviewpartner. Doch die folgenden Interpretationen ihrer Äußerungen verdeutlichen, dass die erste Wendegeneration Sichtweisen auf die Vergangenheit entwickelt hat, die sie von ihrer Vorgängergeneration abhebt.

4. Ergebnisse

4.1 Charakterisierungen der DDR

Bei unserer Stichprobe von Kindern überwiegt eine *positive* Sicht auf das Leben in der DDR, was von vielen Interviewpartnern in Zusammenhang gebracht wird mit ihrem

Alter, dass sie nämlich die DDR, wenn überhaupt, nur als Kinder erlebt haben und dass ihre Erinnerungen (oder auch Vorstellungen) an diese Kindheit zum weitaus überwiegenden Teil schön, unbeschwert, problemlos sind (Jochen, Janett, Jutta, Jana, Julia, Karin, Katleen).

Die Erfahrungen, über die berichtet wird, beziehen sich bei der Generation der Unberatenen auf das eigene Erleben. Man war zufrieden, es gab einen sozialen Zusammenhalt, man habe sich wohlgefühlt, man habe ein gutes Leben geführt, in dem man nichts vermisst habe.

„Mit dem, was wir hatten, waren wir eigentlich zufrieden. Wir sind in den Urlaub gefahren, das macht man heute auch alles, hatten eigentlich so keine Einschränkungen so in der Art. Auto war da, was man halt damals so als Auto nehmen konnte, Trabi oder so hatten wir, Moskwitsch hatten wir, das hat eigentlich/eigentlich hat, denke ich mal, nichts gefehlt so“ (Jochen).

„Schön. Ruhig. Stressfrei. Und ich hatte eine schöne Kindheit, also ich kann nichts anderes sagen. [...] Also ich sage mal, so diese reine Kindheit würde ich mir für meine Kinder eigentlich auch wünschen. Dass die eben auch mit ihren Freunden eben wirklich durch den Wald ziehen können, ohne dass man als Eltern Angst haben muss, dass die einer wegfährt, oder dass wirklich ein Auto [...] die gleich überfährt. Also da muss ich sagen, habe ich einen guten Rückblick auf die DDR“ (Jutta).

Manchmal wird diese Sicht durch Vermutungen relativiert, dass man in der Pubertät oder als Erwachsener wahrscheinlich ein anderes Bild von der DDR gewonnen hätte, das nicht mehr so positiv gewesen wäre, weil man dann die einengenden und repressiven Seiten der DDR kennengelernt hätte, die man als Kind gar nicht wahrgenommen habe.

„Man macht sich ja als Kind nicht allzu viele Gedanken. Also ich war zehn Jahre alt, als die Wende war. Allzu viel macht man sich da nicht groß Gedanken, ist es jetzt okay, ist es jetzt richtig? Ich habe mitgekriegt, als ich mal zur Schule gegangen bin, auf einmal war die Musiklehrerin nicht mehr da, da wurde uns dann gesagt, naja, die ist nicht mehr da. Aber wieso, weshalb, warum? Ich konnte das jetzt nicht in den Kontext bringen mit der Aussage meiner Mutter ein paar Tage zuvor, dass jetzt auf einmal die Mauer weg ist, das konnte ich alles gar nicht so richtig begreifen. Ja“ (Jürgen).

„Also aus meinem damaligen Wahrnehmen, war es ein völlig normales Leben. Also mir hat nichts gefehlt. Aus meiner heutigen Sicht war es natürlich ein Unrechtsstaat. Und mir hätte, wenn ich erwachsen gewesen wäre, glaub ich viel gefehlt“ (Jana).

Es gibt nur eine eindeutig *negative* Beschreibung in der Generation der Unberatenen: Jürgen bezeichnet sein Leben in der DDR, vor allem wegen seiner Schulerfahrungen (er schildert ein traumatisches Erlebnis), als beschränkt und repressiv.

Bei der Wendegeneration existieren notwendigerweise keine eigenen Erfahrungen mit der DDR-Wirklichkeit, sondern es wird in auffälliger Weise, hauptsächlich auf Erzählungen von Eltern und Großeltern rekurriert. Den großen Stellenwert der Familie in Ostdeutschland für die Sicht auf die DDR belegen auch Befragungen, beispielsweise Holtmann et al. (2009) und Schroeder et al. (2012, S. 351). Unsere Interviews verdeutlichen, dass der Fokus solcher Erzählungen auf einer entpolitisierten Lebenswelt liegt. Dies wird jedoch in seinen Konsequenzen nicht so negativ wie von Schroeder et al. (2012) eingeschätzt, weil sich in unserem empirischen Material durchaus Hinweise auf eine Korrektur der lebensweltlich geprägten DDR-Sicht finden lassen (s.u.).

„Also alles in allem würde ich auf jeden Fall sagen, dass das Leben sehr eingeschränkt war. [...] Zum Beispiel habe ich da auch von meinen Eltern auch gehört, hier, Schnittkäse gab es nur ein-

mal die Woche, donnerstags, und dann wurde auch geguckt, wie groß die Familie ist. Und ja, die persönliche Freiheit mit dem Reisen natürlich war halt ziemlich schwierig. [...] Aber, genau. Alles in allem waren meine Eltern nicht unzufrieden. Das hat schon alles irgendwie geklappt. Privat konnte man schon ganz gut leben“ (Kristin).

„Davon [es ist die FDJ gemeint] hat sie [ihre Mutter] eigentlich immer ganz gut erzählt, dass sie das heute teilweise so ein bisschen vermisst, so junge Menschen. Und ja. Ansonsten wenn ich mir so anhöre, was jetzt geht, ich meine jetzt abgesehen davon, dass es nicht alles gab und man nicht überall hin konnte, wirkte es jetzt aber nicht so sehr anders als meine Pubertät oder Kindheit. – Also ich höre da jetzt nicht großartig einen Unterschied [zwischen damals und heute] raus“ (Katleen).

Katharina ordnet solche Erzählungen anders ein.

„Also ich kann wirklich eher nur so vorrangig aus Erzählungen konstruieren. Ich glaube es war erst mal ein recht abgesichertes Leben, wenn man sich arrangiert hat mit den gesellschaftlichen Bedingungen. Also ich glaube kaum jemand musste wirklich arbeitslos sein und man hatte gute Kinderbetreuung und so weiter und ich glaube aber, dass wenn man irgendwie das System an sich angezweifelt hat, kam man schnell in Probleme und hat vielleicht eher Nachteile für das persönliche Leben ziehen müssen.“

Ganz ähnlich wie bei den Eltern und Großeltern, aber auch wie bei Interviewpartnern aus der Generation der Unberatenen wird häufig der Vergleich mit heute gesucht, bei dem aus einer lebensweltlichen Perspektive die DDR relativ gut abschneidet: Es sei ein einfacheres Leben gewesen (Kai), gesicherter, geselliger als heute und nicht so „abgeklärt“ (Karsten). Für Katharina waren die sozialen Unterschiede geringer und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen war stärker verwirklicht.

Zwei Textstellen illustrieren solche Vergleiche beispielhaft:

„Also, von meiner Mutter weiß ich, die hat oft erzählt, dass zum Beispiel die Kinderversorgung in der DDR immer geregelt war. Sprich, dass eine Mutter auch immer arbeiten gehen konnte und das Kind tagsüber in der Kita oder in der Kinderkrippe war und dass das überhaupt kein Problem war. Das sehe ich zum Beispiel heute, ich hab auch viele Freunde, die schon Kinder haben, die oft erzählen, sie waren wegen der Schwangerschaft arbeitslos und können dann nicht mehr arbeiten gehen, weil sie keinen Kinderplatz bekommen und bekommen einen Kinderplatz, aber auch nur wenn sie arbeiten gehen, also das beißt sich so ein bisschen“ (Katleen).

„War es ein sehr sicheres Leben. Also in Hinblick darauf, man hatte halt sichere Berufsaussichten zum Beispiel. Was mir jetzt zum Beispiel fehlt“ (Karsten).

4.2 Veränderungen der Sichtweisen

Auf die Frage, ob sich die Sicht auf die DDR verändert habe, liegt ein Meinungsbild vor, das sich durch vier Positionen charakterisieren lässt.

Nein, nichts hat sich geändert

Kristin sagt beispielsweise:

„Naja, ich hab das halt immer so ein Leben lang von meinen Eltern gehört. In der Schule hat sich das im Geschichtsunterricht auch mehr oder weniger bestätigt. Und von daher ist eigentlich/habe ich meine Meinung, die ich mir dann irgendwann einmal gebildet hab, hat die sich da kaum verändert.“

In ähnlicher Weise argumentiert auch Kerstin.

„Ich denke sie hat sich nicht geändert, weil ich im Prinzip, dadurch, dass ich es nicht erlebt habe, keine persönliche eigene Meinung gebildet habe, sondern nur im Prinzip Meinungen übernommen habe, so wie mir das erzählt wurde. Und da ich nicht viele Leute habe, die alle was anderes erzählt haben, sondern mehr oder weniger das gleiche oder ähnliche Sachen, ja ist die Meinung so geblieben.“

Jochen betont Altersunterschiede:

„Man hört so immer nochmal Reportagen oder so, befasst man sich ein bisschen damit, wie gesagt, so richtig mitgekriegt hat man es ja als kleiner Junge dementsprechend nicht. Die Erwachsenen oder Älteren, so ab jugendlichem Alter, die werden sich da schon mehr den Kopf drüber gemacht haben.“

Ähnlich auch Janina und Julia.

Vielleicht hat sich etwas verändert

„Ich glaub, sie wurde immer durch neue Details ergänzt. Also es war, ich war nie total ablehnend. Oder war ich mal total ablehnend. Na ich hab mir halt immer meine Gedanken zu gemacht. Und weiß ich, ob das so ablehnend, also ich, ich, ich sage für mich, das ist eine Zeit gewesen, da ist nicht alles gut gelaufen und man könnte vieles halt besser machen, aber es ist vielleicht gar nicht so die schlechteste Idee“ (Karsten).

Ähnlich sieht es auch Katharina:

„Dann habe ich aber auch natürlich viele negative Geschichten durch meine Eltern erfahren, weil sie in der Kirche waren und deswegen auch viele Probleme in diesem System hatten. Aber ich glaube heute bin ich so ein bisschen mehr hin und her gerissen, ich sehe mehr heutzutage die guten und die schlechten Seiten der DDR.“

„Das ist immer so schwierig, ich habe es nicht so wirklich kennengelernt, deswegen ist für mich, ich sage mal so als junge Person, will ich das auch gar nicht so weit einschätzen. Klar ich habe da einiges darüber gehört, aber/ klar hat sich schon etwas verändert. Mittlerweile geht es [...] überall nur noch um das Geld. Das ist einfach so, das war damals nicht so, so wurde es mir jedenfalls gesagt und ja“ (Klaus).

Es gibt eine Häufung dieses Antwortmusters, dass sich vielleicht etwas verändert habe, bei der ersten Wendegeneration.

Ja, man ist kritischer geworden

Vier Interviewpartner sehen die DDR kritischer, wobei die unberatene Generation öfter vertreten ist. Anhand der Antworten wird deutlich, dass Informationen über staatliche Repressionen und die Stasi bei der Veränderung von Meinungen durchaus eine Rolle gespielt haben. Diese Aspekte stellen in gewisser Weise ein Korrektiv der rundherum positiven Kindheitserinnerungen dar, über die wenigstens drei Interviewpartner in dieser Gruppe aufgrund eigenen Erlebens berichten.

„Also, wie gesagt, diese Glocke, die zuvor da über die Bürger gesetzt worden ist in Sachen nichts sagen und ‚Das hab ich nicht gehört‘ und ‚Das darf ich nicht weitersagen‘, diese Verschwiegenheit, was bestimmte Themen angegangen ist und diese Spionage untereinander, was dann nach und nach rausgekommen ist, das hat mich dann schon ein wenig erschüttert. Thema Stasi-Akten. Also das hat mir dann erst die Augen geöffnet, was für ein kranker Verein das letztendlich war“ (Jürgen).

„Na ja, also in sohin natürlich, dass ich jetzt natürlich schon froh und dankbar bin, dass wir einfach reisen können und ich denke, dass das schon so für jemanden, der also nicht so ganz regelkonform war, schwierig war. Eben auch so mit diesem ganzen Stasi-Zeug. Dass man, wenn man hinterher dann erfahren hat, dass es ja teilweise dann auch Stasi-Spitzel in der eigenen Familie gab. [...] Wenn man das jetzt mit bald vierzig Jahren eben [wie sie in den Stasi-Akten über die Eltern] liest, wie da, ich sage mal, wildfremde Leute über einen [sie meint sich selbst] da als Kind geschrieben haben, also das erschreckt mich schon. Und das hat dann die Sicht eben schon negativ geprägt“ (Jutta).

Jana berichtet von einer Lehrerin, die sie sehr verehrte und die nach der Wende als IM entlarvt wurde. „Das fand ich schon hart, weil das schon die war, der man auch seine kritischen Gedanken geäußert hat [und die sie so hintergangen hatte].“

„Ja irgendwie schon würde ich sagen. Als Kind hat man das wahrgenommen und ich glaube als Kind kann man noch gar nicht erfassen, was das heißt, dass Ostdeutschland ein Staat war. Heute glaube ich sieht man vieles kritischer. Man erinnert sich zwar an die positiven Sachen, die die Eltern erzählen, aber man sieht das auch kritischer und ich frage mich manchmal, ob das wirklich teilweise so schön war, wie meine Eltern es sich vorstellen beziehungsweise beschreiben“ (Katleen).

Ältere werden als Gewährspersonen angeführt, denen man vertraut und deren erzählte Erfahrungen man zur Kenntnis nimmt, doch ‚offizielle‘ Sichtweisen stellen durchaus eine Herausforderung oder ein kritisches Korrektiv dar.

Ja, die Sichtweise hat sich positiv verändert

Eine positive Veränderung erwähnt nur eine Interviewpartnerin.

„Ich sage mal so, wenn ich bei Familiengeburtstagen vor 10-15 Jahren. Da wurde sehr viel geschimpft auch über die DDR, wie schlecht es doch war, was man sich nicht alles leisten konnte und wie toll der Westen ist. Und meiner Meinung nach hat jetzt ein bisschen Bewusstseinswandel stattgefunden oder generell bei mir selbst auch, wo ich sage: Es war nicht alles schlecht, was damals war“ (Karin).

Sie sagt jedoch auch, dass sie möglicherweise romantischen Ansichten anhängt, die zum Teil eine Kritik älterer Verwandten auf sich zöge, „wo ich mir im Prinzip eine rosarote Welt vorstelle, was Gemeinschaft [in der DDR] angeht und großes Vertrauen im Prinzip, dass jeder jeden hilft und das haben sie [ihre Eltern und Großeltern] halt wieder versucht zu relativieren.“ Im Zusammenhang mit den häufigeren Äußerungen über die Nostalgie von Eltern und Großeltern ist diese Aussage eher ungewöhnlich.

Fazit

Deutlich wird, dass die Generation der Unberatenen – vermutlich aufgrund des eigenen, lebensweltlichen Erlebens – klarere Positionen bezieht, doch es zeichnet sich keine bruchlose Verklärung der Vergangenheit ab, sondern es gibt ein Nebeneinander von einer im Wesentlichen positiven ‚Kindersicht‘ auf die DDR und deren Ergänzung durch negative Aspekte, über die man erst als Erwachsener Kenntnis erlangt hat. Häufig wird in diesem Zusammenhang auf Informationen über staatliche Repressionsmaßnahmen verwiesen.

Das Bild einer *Zweiteilung* unserer Gruppe von Kindern wird besonders deutlich bei den Antworten auf die Frage, ob es Punkte bei der Einschätzung der DDR gäbe, bei denen man sich nicht beirren lasse. Sieben von acht Personen aus der Generation der

Unberatenen formulieren solche kritischen Punkte, die aber kaum auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden können:

„Ja wenn jetzt manche ältere Leute halt der Meinung sind, dass ja früher alles besser war“ (Janina).

Jan führt in seinem Interview wiederholt aus, dass stärker differenziert werden müsste, weniger pauschale Urteile über das Leben in der DDR, da wolle er sich nicht beirren lassen.

„So, naja, wie gesagt. Also sicherlich bleibe ich bei meiner Meinung. [...] Also man muss schon gucken, dass man im Prinzip alle Meinungen auch akzeptiert. Ich akzeptiere auch von demjenigen die Meinung, wenn der eine negative Meinung hat, die akzeptiere ich. Ja, aber wenn ich quasi im Prinzip in dem Moment ein anderes Bild habe und andere Erfahrungen gemacht habe, dann lasse ich mich davon auch nicht abbringen, dass zu kommunizieren“ (Julia).

„Ja, dass die DDR grundsätzlich eine Diktatur und ein Unrechtsstaat war, der verfassungsrechtlich einfach nicht sauber gearbeitet hat. Wo würde ich mich noch nicht beirren lassen? Ja, dass die Wirtschaft der DDR einfach mal zum Scheitern verurteilt war und sagen wir mal, wäre die Wende nicht gekommen, wäre wirklich so ein Zusammenbruch des Systems zu befürchten gewesen, und der wäre auch gekommen, das würde ich mir auch nicht ausreden lassen. Aber auch nicht, dass man an sich in der DDR, solange man keine Ansprüche hatte, die über irgendwie das Nötigste im Leben hinausgingen, nicht hätte leben können und nicht auch hätte gut leben können“ (Jana).

Die Meinungen der unberatener Generation sind ähnlich vielgestaltig wie die der Eltern und Großeltern. Diese altersübergreifende Ähnlichkeit bestätigt die Einschätzung Lindners (2006, S. 112), der bei der unberatener Generation einen „Phantomschmerz“ ausmacht, „den die entschwundene Gesellschaft ihrer Kindheit in ihnen hinterlassen hat“.

Anders äußert sich die Wendegeneration, was dafür spricht, dass es sich im theoretischen Sinne wirklich um eine Generation handelt. Den Interviewpartnern fällt es auffallend schwer, nicht revidierbare Auffassungen zu nennen. *„Also ich sage nicht, dass ich mich nicht beirren lasse bzw. belehren lasse, denn ich selbst habe da nicht drin gelebt. Ich kann nur von Erzählungen hören. Wenn mir jetzt jemand erzählt / so Sachen erzählt, die er besser weiß, natürlich lasse ich mich da auch belehren. Weil ich kann es ja selbst nicht allzu gut einschätzen“ (Kristin).*

„Oh nein. Generell eigentlich nicht. Ich glaube man ist als Wendekind, kann man fast sagen, man hat es nicht wirklich miterlebt, von daher ist es sowieso schon schwierig sich eine Meinung zu bilden“ (Katleen).

„Ne, also würde mir jetzt nichts einfallen“ (Kerstin). Ebenso Klaus.

Erstaunlich ist, wie nahtlos in der folgenden Sequenz an den Erzählungen der Eltern angeknüpft wird. *„Ja für mich, also das Leben in der DDR war sicherlich für meine Eltern sage ich jetzt mal leichter, also wenn ich das jetzt wieder mal ein bisschen vergleiche mit dem was jetzt heute ist, sie mussten sich jetzt komplett in einer neuen Marktwirtschaft von heute auf morgen zurechtfinden“ (Karin).*

Kai äußert schon kritische Punkte, die er aber interessanterweise von der jeweiligen Gesprächssituation abhängig macht. *„Also wenig, weil ich selbst es nicht erlebt habe und im Gespräch mit den Generationen, die das erlebt haben, habe ich natürlich einen ganz großen Nachteil. Und da kann ich einfach von der Position her mehr zuhören, mehr lernen, als dass ich selbst irgendetwas feststellen kann. In Gesprächen mit jungen Leuten ist das natürlich anders. Und es gibt so ein paar rote Linien, also, dass es ein*

Unrechtsstaat war, dass es eine Diktatur war, dass es keine Freiheit für die Menschen gab, dass sie da doch sehr eingeschränkt waren, das ist für mich feststehend.“

Die einzige, sehr dezidierte Position in der Wendegeneration vertritt Katharina. *„Also ich glaube, dass es wirklich stimmt, dass die DDR schon ein Unrechtsstaat war in dem Sinne, dass Andersdenkende verfolgt wurden und ich glaube das ist einfach mal eine Tatsache.“*

4.4 Familiäre Argumentationszusammenhänge und altersspezifische Sichtweisen

Wie bereits erwähnt, werden die Eltern- und Großeltern oftmals als Gewährspersonen für Einschätzungen genannt. Zusätzlich gibt es Hinweise in den Interviews auf familiäre Argumentationsmuster, die den Stellenwert der Familien für die Ausbildung von Sichtweisen (auf die DDR) belegen. In der folgenden Auflistung wurden nur Zusammenhänge mit den Kindern berücksichtigt, wobei die Eltern generell wichtiger sind als die Großeltern. Beispiele hierfür sind: keine Veränderung der Sichtweise auf die DDR und Kriminalität als aktuelles gesellschaftliches Problem (Familie C.); die DDR wird kritischer gesehen (M.); Relativierung der Einschätzungen sowohl der DDR als auch der BRD nach dem gesellschaftlichen Umbruch (L.); Thematisierung wirtschaftlicher Probleme in ähnlicher Weise (O.); Zufriedenheit mit dem Leben in der DDR (N.); Fleiß als essenzielle Lebensmaxime (J.); die Thematisierung wirtschaftlicher Probleme in der DDR, die „grundfalsche“ Vorstellung nicht alles sei schlecht gewesen, weil „eben immer [alles] mit einem kleinen Haken hinten dran [war]“, den dürfe man nicht ausblenden und das Asylrecht als wichtiges gesellschaftliches Problemfeld heute (H.); positive Einschätzungen der DDR (G.); sozialer Zusammenhalt als positiver Aspekt des DDR-Alltags (E.); ähnliche Argumentationen, beispielsweise Geschichtsschreibung sei immer eine der Sieger und Betonung von Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschen (B.).

Gleichwohl lassen sich bei den Themen, die die jeweiligen Interviewpartner eigenständig ansprachen, eindeutige altersspezifische Schwerpunkte und Inhalte identifizieren. Bei den Kindern sind solche häufiger genannten Themen: der Einfluss von Lehrern, Eltern und Peergroups auf die Ausbildung der eigenen Sichtweise (wird von 12 Kindern angesprochen); die unbeschwertere Kindheit in der DDR (9); die Stasi und staatliche Repressionen (14). Ein Gesichtspunkt, der von zwei Personen der unberatenen und von vier der Wendegeneration von sich aus ins Gespräch gebracht wurde, jedoch nur von insgesamt vier Personen der 32 Eltern und Großeltern, wird an dieser Stelle vertieft, weil er die alters- und mutmaßlich generationsspezifische Schwerpunktsetzung eines Sachverhalts illustriert. Es ist eine wachstums- und konsumkritische Interpretation der DDR-Mangelwirtschaft.

Zwei symptomatische Zitate illustrieren diese Sichtweise: *„Im Gegenteil, ich denke sogar, dass der Mangel da [in der Kindererziehung] sehr positiv ist und dass diese Überflutung von materiellen Dingen und Gütern, die die Kinder heutzutage mehr oder weniger aushalten müssen, einfach nicht gegeben war und mehr Möglichkeit für andere Entwicklung offen gelassen hat“* (Jana). – *Die „Auswahl war sehr dürftig, wobei ich mir heute vorstelle, wenn ich heute in den Supermarkt gehe und mir einen Joghurt kaufen möchte, habe ich eine ganze Litanei im Tiefkühlregal, ja das ist die Überflutungsgesellschaft und ich muss mich letztendlich entscheiden für eine Sorte Joghurt“* (Karin).

Bilder und Lesarten des DDR-Alltags werden zur Interpretationsfolie heutiger Erfahrungen (Martens 2011).

5. Resümee

Die Sichtweisen der Ostdeutschen auf die DDR sind lebensweltlich geprägt. Dies betrifft notwendigerweise ganz extrem die positive ‚Kindersicht‘ der unberatener Generation vor dem Hintergrund einer im Allgemeinen unbeschwerter Kindheit. Dies gilt aber gleichfalls für die Diskurse in den Familien, die die Vorstellungen der ersten Wendegeneration prägten. Es ist jedoch nicht so, dass damit Mangelwirtschaft, Repression und Diktatur ausgeblendet werden. Sondern es lässt sich eher beobachten, dass solche Aspekte Korrektive oder Ergänzungen eigener oder erzählter Erfahrungen sind. Jedenfalls bei denjenigen der Kinder, die sich überhaupt noch für diese Vergangenheit interessieren, denn in den Interviews stößt man auch auf Aussagen wie die von Klaus: *„Ja es wird mal eins erzählt über die DDR, aber [...] ich halte mich da meistens raus, weil ich bin mehr so ein Mensch, ich blicke in die Zukunft. Klar die DDR gab es auch mal und ich habe es auch mal gehabt, ich habe es mir auch alles angesehen und so weiter, aber dann war es das auch.“*

Eine eigene Aktualität gewinnen die Einschätzungen und Sichtweisen durch Vergleiche mit der heutigen Situation. Dabei ist es nicht entscheidend, ob das Schulsystem und die Krankenversorgung in der DDR wirklich besser waren, oder ob es eine verdeckte Arbeitslosigkeit gab. Diese Vergleiche, die in vielen Interviews nicht nur mit den Kindern, sondern auch mit den Eltern und Großeltern selbstständig angesprochen wurden, sich sozusagen ‚naturwüchsig‘ ergaben, sind vom Alter (zudem vermutlich auch generationell) geprägt, und sie werden als Möglichkeit zur Diskussion heutiger gesellschaftlicher Zustände genutzt – wie beispielsweise hauptsächlich von der Wendegeneration Überfluss und Konsum –, ohne dass die DDR zurückgewünscht wird.

Literatur

- Ahbe, Thomas/Gries, Rainer (2011): Geschichte der Generationen in der DDR und in Ostdeutschland, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung, 3. Auflage.
- Hensel, Jana (2002), Zonenkinder, Reinbek: Rowohlt.
- Holtmann, Everhard/Jaeck, Tobias/Völkl, Kerstin (2009): Sachsen-Anhalt-Monitor 2009, Magdeburg: Landeszentrale für politische Bildung.
- Kelle, Udo/Kluge, Susann (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Lindner, Bernd (2006): Die Generation der Unberatenen. Zur Generationsfolge in der DDR und ihren strukturellen Konsequenzen für die Nachwendzeit, in: Schüle, Annegret/Ahbe, Thomas/Gries, Rainer (Hrsg.), Die DDR aus generationsgeschichtlicher Perspektive, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, S. 93-112.
- Martens, Bernd (2011): Blick zurück ohne Zorn? Heutige Bilder von der DDR, <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/langewege-der-deutschen-einheit/47525/blick-zurueck> (letzter Zugriff 20.4.15).
- Schroeder, Klaus/Deutz-Schroeder, Monika/Quasten, Rita/Schulze Heuling, Dagmar (2012): Später Sieg der Diktaturen? Zeitgeschichtliche Kenntnisse und Urteile von Jugendlichen, Frankfurt/M.: Peter Lang.

Öffentliche Aufträge und sozialpolitische Ziele

Detlef Sack/Eva Katharina Sarter

Zusammenfassung

Im Mittelpunkt stehen diejenigen sozialen Kriterien und Standards, deren Einhaltung staatliche Stellen bei der öffentlichen Beschaffung und Auftragsvergabe von privaten Anbietern fordern können. Die Leitbilder der Vergabe, die politische Entwicklung der sozialen Standards wie auch die konkreten Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung werden dargestellt.

1. Fairer Kaffee vor dem Europäischen Gerichtshof

Vielleicht ist Kaffee das eingängigste Beispiel: Seit deutlich über 30 Jahren gibt es von entwicklungspolitischen Initiativen das Bemühen, ein alltägliches Konsumgut im Hinblick auf die sozialen und ökologischen Bedingungen zu thematisieren, unter denen es erstellt wird. Ungleiche Handelsbeziehungen, ausbeuterische Löhne, die Verhinderung gewerkschaftlicher Organisierung durch Plantagenbesitzer_innen oder der massive Einsatz von Pestiziden, dies sind nur einige der Missstände, die angeprangert wurden. Mittlerweile hat sich fair gehandelter Kaffee von einem Nischenangebot in Einzel-Läden zu einem üblichen Artikel im Angebot von Supermärkten gemausert. Damit sind die privaten Konsument_innen angesprochen.

Wie sieht es aber in den Kantinen öffentlicher Verwaltungen oder bei den Mensen der Studentenwerke aus, also dort, wo große Nachfrager auf den Markt treten? Auch hier ist eine Veränderung im Einkaufsverhalten zu konstatieren, die jedoch nicht ohne Konflikte vorstättenging. Der Markt der öffentlichen Beschaffung (hier: der Einkauf von Kaffee) ist ein wettbewerblicher Markt, es treten unterschiedliche Anbieter auf



Dr. Detlef Sack, Professor
für vergleichende Politikwissenschaft,
Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie



Dr. Eva Katharina Sarter
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Bielefeld,
Fakultät für Soziologie

und praktisch zwingend überlegen sich diejenigen Unternehmen, die über einem Einkauf der öffentlichen Hand nicht zum Zuge gekommen sind, ob sie gegen die Einkaufsentscheidung der öffentlichen Hand auch rechtlich vorgehen können. Dies geschah auch bei einer Ausschreibung für Fairtrade Kaffee bei einer niederländischen Provinzverwaltung.

Der Fall landete vor dem Europäischen Gerichtshof, der im Kern bekräftigt hat, dass die Festlegung sozial-ökologischer Kriterien bei der Beschaffung, europarechtskonform ist, wenn sie im Wettbewerb nicht diskriminiert. Dabei stellte er zugleich fest, dass die Beschränkung auf fair gehandelte Waren ein zulässiges Kriterium der Auswahl darstellt. Er stützt damit eine Entwicklung im europäischen und im deutschen Vergaberecht, die darauf abzielt, bei der Beschaffung und dem Einkauf von Gütern und Dienstleistungen ebenso wie bei der Ausschreibung und Gestaltung von Verträgen, Unternehmen auf die Einhaltung bestimmter sozialer und ökologischer Standards zu verpflichten und diese Kriterien in die Entscheidung, welcher Bieter zum Zuge kommt, einzubeziehen. In einem aktuellen Eckpunktepapier zur Reform des deutschen Vergaberechts heißt es (bzgl. der Fortführung entsprechender Reformen aus dem Jahr 2008): „Unter Beachtung des Ziels der wirtschaftlichen Beschaffung sollen, wo möglich, soziale, ökologische und innovative Aspekte bei der öffentlichen Beschaffung stärker Berücksichtigung finden.“ (Bundewirtschaftsministerium 2015). Es wird also ein bereits eingeschlagener Pfad weiter verfolgt.

Noch im Jahr 2007 hatte allerdings der damalige Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums davor gewarnt, so genannte vergabefremde Kriterien in die Entscheidung für Einkäufe und Vertragsabschlüsse einzubeziehen (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: 9). Maßgabe dieser Position war es, dass die öffentliche Hand dem preisgünstigsten Angebot den Zuschlag zu erteilen habe. Dafür waren zwei Gründe ausschlaggebend, nämlich erstens die Einsparpotenziale, die mit einer effizienzorientierten Beschaffungs- und Vertragspraxis erzielt werden können, für die Sanierung der öffentlichen Haushalte zu nutzen. Und zweitens galt das ordnungspolitische Motiv anhand eines einfachen Kriteriums (des Preises) einen diskriminierungs- und korruptionsfreien Wettbewerb zu gewährleisten.

Uns interessiert im Folgenden, wie es dazu gekommen ist, dass das Vergaberecht ‚sozialpolitisiert‘ wurde. Als ‚Sozialpolitisierung‘ bezeichnen wir die eben skizzierte zunehmende Einbeziehung sozial-ökologischer Kriterien in einer vormals strikt preisorientierte Praxis öffentlicher Gebietskörperschaften. In einem zweiten Schritt interessieren uns aber auch die derzeitigen Grenzen dieses Wandels. Dabei gehen wir in vier Schritten vor. Wir beschreiben das Problem, dass auf der Agenda steht, um uns anschließend dem politischen Wandel zuzuwenden. Dabei konzentrieren wir uns nicht zuerst auf die gesetzlichen Veränderungen, sondern gehen konkret auf diejenigen sozialen Kriterien ein, die im europäischen und deutschen Vergaberecht zur Geltung kommen können. Wir widmen uns dann den Gründen für die Durchsetzung der Sozialpolitisierung, um schließlich auf die aktuell erkennbaren Beschränkungen und Herausforderungen einzugehen.

2. Sanierung, Schulessen und Computer – Zur Problembeschreibung

Privatisierung und die Bedeutung der öffentlichen Auftragsvergabe

Im Zuge einer langen Periode von Privatisierungen und Out-Sourcing, also des tendenziellen Rückzugs des Staates aus der unmittelbaren Produktion von Gütern und Dienstleistungen seit den 1980er Jahren (Parker/Saal 2005; Megginson 2013) hat sich die Position des Staates hinsichtlich der Erbringung kollektiver Güter grundlegend gewandelt. Er tritt zunehmend als Nachfrager auf. Das Finanzvolumen öffentlicher Gebietskörperschaften innerhalb der Europäischen Union wird im Bereich der Beschaffungs- und Vertragsabschlusspraxis auf zwischen 17-19 % des jährlichen Bruttoinlandsproduktes geschätzt (Beuter 2011); im Durchschnitt der OECD-Staaten lag der Anteil 2011 bei ca. 13% des BIP bzw. 29% der öffentliche Haushalte. Ein knappes Drittel der öffentlichen Haushalte ist also der Beschaffung und den Verträgen mit privaten Anbietern zuzuordnen. Dabei ist zu konstatieren, dass in föderalen Staaten (darunter auch Deutschland) der Anteil der subnationalstaatlichen Einheiten (Länder, Städte, Kreise und Kommunen) an den Ausgaben für Beschaffung und Auftragsvergabe ausgesprochen hoch ist, in Deutschland liegt er bei ca. 78% (OECD 2013: 130-132). Genauere Statistiken, etwa für Deutschland, liegen leider nicht vor, aber es ist von einer bedeutsamen ‚Einkaufsmacht‘ der öffentlichen Hand auszugehen. Damit haben öffentliche Gebietskörperschaften eine einflussreiche Position dahingehend, nach welchen Maßstäben und Kriterien sie Unternehmen den entsprechenden Zuschlag geben.

Öffentliche Aufträge und Schulen – ein Abriss

Um sich die Problemlage konkret vor Augen zu führen, auf die sich die Gesetzgebung bezieht, lohnt sich ein Blick auf deutsche Schulen. Hier ist erstens festzustellen, dass entsprechende Bautätigkeiten (seien es Sanierungen vorhandener Gebäude oder Neubauten) an private Unternehmen vergeben werden. Dies geschieht teilweise in Regie des Schulträgers, zunehmend kommen aber auch öffentlich private Partnerschaften zum Tragen, in denen nicht nur die jeweilige Bautätigkeit, sondern auch der Betrieb für eine längere Anzahl von Jahren (15-25 Jahre) ausgeschrieben und vertraglich vereinbart werden (Partnerschaften Deutschland 2015; Winkelmann 2013). An diese Praxis schließen sich beispielsweise Fragen danach an, ob bei den entsprechenden Bautätigkeiten wie auch bei den späteren Dienstleistungen (zum Beispiel Gebäudereinigung) die Beschäftigten einen angemessenen Lohn erhalten und wie sich die Arbeitsbedingungen gestalten.

Im Zuge der familien- und erziehungspolitisch angestrebten Ausweitung von Ganztagschulen zeigt sich zweitens, dass die Schulspeisung bzw. das Catering auch an private Unternehmen vergeben wird. Zu welchen Bedingungen geschieht dies? Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE) hat einen Standard für ernährungswissenschaftlich angemessenes Schulessen formuliert. Offenkundig gibt es hier, nicht zuletzt auch auf Druck von engagierten Elternvertreter_innen, eine gewisse Aufmerksamkeit für die Qualität des Essens. Diese gilt jedoch nicht für alle Bedingungen der Produktion. Es ist nicht bekannt, dass den Löhnen und Arbeitsbedingungen derjenigen, die die Essen herstellen, ähnliches Interesse gewidmet wird. Und beim Catering für Schulen

handelt es sich üblicherweise um eine Belegschaft mit einem hohen Anteil von prekär Beschäftigten. Ebenso sind die Anteile von Mitarbeiter_innen mit Migrationshintergrund und von Frauen eher hoch.

Drittens gehören Computer und deren Anschaffung ebenfalls in den Bereich, der uns hier interessiert. Aufgrund der transnationalen Wertschöpfungskette ist kaum nachzuvollziehen, auf welchen Stufen der Produktion (beginnend beim Rohstoffabbau und bei der Verschrottung und Verwertung endend) gegen grundsätzliche Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation, zum Beispiel dem Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, das Diskriminierungsverbot oder der Unterdrückung gewerkschaftlicher Organisation, verstoßen wird. Ähnliche Fragen stellen sich, wenn man den Blick auf ein vergleichsweise ‚einfaches‘ Produkt, nämlich die Arbeitskleidung der Reinigungskräfte in Schulen wirft.

3. Drei Auffassungen zur öffentlichen Beschaffung und Vergabe

Der Preis als zentrales Kriterium

Diese Liste ließe sich (auch für den Schulalltag) noch länger fortsetzen. An dieser Stelle kommt es uns jedoch darauf an, nun drei unterschiedliche idealtypische Positionen zu skizzieren, die zu den hinter den Produkten liegenden Arbeitsprozessen bei der öffentlichen Vergabe entwickelt werden können.

Die erste Position besteht in einer Orientierung auf das Kriterium des Preises. Es wird also dem preisgünstigsten Angebot der Zuschlag erteilt. Dafür sind folgende Gründe maßgeblich. Ordnungspolitisch wird der Preis als zentrales Kriterium eines innovativen Wettbewerbes angesehen. Durch Konkurrenz erfinden sich Unternehmen am Markt immer wieder neu. Sofern allein der Preis ausschlaggebend ist, ist die Beschaffungs- und Vertragsvergabepraxis zudem weniger korruptionsanfällig, da es ein eindeutiges, von externen Kontrollbehörden zu überprüfende Kriterium gibt. Es gibt jedoch zwei weitere Gründe, die für dieses Kriterium ins Feld geführt werden. Das erste ist fiskalischer Natur, insoweit die Orientierung am preisgünstigsten Angebot privater Bieter die nach wie vor stark strapazierten öffentlichen Haushalte tendenziell entlastet. Es wird relativ weniger ausgegeben. Der zweite ist verwaltungspraktischer Natur. Für die Vergabestellen ist die Orientierung am Preis diejenige Entscheidung, die vergaberechtlich am wenigsten anzugreifen ist und sich in einfacher Weise mit dem europäischen und deutschen Vergaberecht als konform erweist. Andere Entscheidungen können den Begründungsaufwand im Verfahren erhöhen und gegebenenfalls zu Klagen unterliegender Anbieter führen.

Wirtschaftlichkeit, Qualität und Innovation

Die zweite Position stellt Wirtschaftlichkeit, Qualität und Innovation in den Mittelpunkt. Es geht hier um ein erweitertes, gebrauchswertorientiertes Verständnis von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. Diese Auffassung basiert auf zwei Annahmen. Erstens wird unterstellt, dass ein niedriger Preis sich negativ auf die Gestalt, auf die Nutzungsmöglichkeiten und auf die Langlebigkeit der Produktion auswirkt, etwa weil Materialien geringerer Qualität oder Arbeitskräfte mit niedriger Qualifikation

genutzt werden. Damit erhöhen sich dann im Lebenszyklus der entsprechenden Produkte mittelbar die Kosten, beispielsweise, weil frühzeitig Sanierungen anfallen. Zweitens kommt hier die Auffassung zum Tragen, dass öffentliche Gebietskörperschaften intentional umfassendere ökonomische Anliegen verfolgen sollten. Öffentliche Beschaffung und Aufträge werden zur Förderung weiterer wirtschaftlicher Anliegen genutzt. Dazu kann einerseits gehören, dass Aufträge vorzugsweise an örtlich ansässige Unternehmen vergeben werden, wovon man sich positive Effekte für die regionale Wirtschaft verspricht. Andererseits kann es sinnvoll erscheinen, Produkte, die einen innovativen Charakter haben (etwa im Bereich der Umwelttechnologie), dadurch wirtschaftspolitisch zu unterstützen, dass die Unternehmen bei der öffentlichen Vergabe besonders berücksichtigt werden.

Vorbild Staat

Die dritte Position fokussiert auf die besondere Rolle des Staates, die in einer besonderen normativen Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft gesehen wird. Öffentliche Körperschaften sind in diesem Sinne keine einfachen Marktteilnehmer_innen, sondern sie unterliegen einer spezifischen Verantwortung, auch in ihrer Verwaltungspraxis denjenigen Normen zu genügen, die sie in ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit formuliert haben. Es geht noch weiter: Der Staat sollte in dieser Perspektive vorbildhaft agieren. Es gehört zu der spezifischen Rolle öffentlicher Körperschaften beispielhaft auf negative Umweltexternalitäten und soziale Polarisierung einzugehen. Im Bereich der Beschaffungs- und Vertragsgestaltungspraxis ist in diesem Sinne ein „buying social justice“ (McCrudden 2007) durchaus angemessen. Diese Perspektive ist historisch keineswegs neu. So wurden beispielsweise bereits im Wilhelminischen Kaiserreich Bauunternehmen, die öffentliche Aufträge erhielten, dazu verpflichtet, Tarifverträge einzuhalten und nach dem Ersten Weltkrieg wurden in Großbritannien diejenigen Unternehmen relativ bevorzugt, die Kriegsversehrte eingestellt hatten.

4. Entwicklung des Vergaberechts

Tatsächlich zeigt sich, dass sich auf der Ebene der Gesetzgebung (nicht unbedingt auch auf der der Verwaltungspraxis!) die beiden letztgenannten Positionen haben durchsetzen können. Dies geschah auf allen drei Ebenen des europäisierten Mehrebenenregierens in Deutschland.

In der Europäischen Union wurde bereits 2004 in den einschlägigen Richtlinien des Vergaberechts die Möglichkeit eingeräumt, soziale und umweltbezogene Kriterien bei der Ausschreibung mit einzubeziehen. Aufgrund einer sehr unterschiedlichen Rechtsentwicklung in den Mitgliedstaaten in der Folge der Umsetzung der Richtlinien, aber auch der Urteile des Europäischen Gerichtshofes und einer einhergehenden Rechtsunsicherheit in dem Feld, wurden 2013 diese Richtlinien novelliert. Damit wurde nicht nur die Möglichkeit geklärt, dem wirtschaftlichsten (nicht dem preisgünstigsten) Angebot den Zuschlag zu geben, sondern es wurden auch soziale und umweltbezogene Aspekte als mögliche Kriterien bestätigt.

Auf der Ebene des Bundes wurde 2008 das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das auch die einschlägigen Bestimmungen zum deutschen Vergaberecht enthält, im bereits genannten Sinne einer Ermöglichung der Einbeziehung sozialer, inno-

vativer und umweltbezogener Aspekte reformiert. Es wurde auch die Möglichkeit der Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen bekräftigt.

Tatsächlich spannend ist in diesem zugegebenermaßen sperrigen Feld der Vergabepolitik die Entwicklung in den deutschen Bundesländern. Sie ist dies aus zweierlei Gründen: Erstens war sie (insbesondere in den letzten Jahren) ausgesprochen dynamisch und sie verdeutlicht zweitens die Bandbreite unterschiedlicher Facetten an sozialen Kriterien, die festgelegt werden können. Überdies gehört die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem europäisierten Föderalismus (Sack 2013: 115-123), wie oben bereits angesprochen, zu denjenigen Staaten, bei denen der ‚Löwenanteil‘ der Ausgaben für Beschaffung und Vergabe auf den subnationalstaatlichen Ebenen getätigt wird (OECD 2013: 130-132).

Tariftreue in deutschen Vergabegesetzen

Nachdem Vergabegesetze lange keine über eine Förderung von KMUs hinausgehenden sozialen Bestimmungen beinhalteten und lediglich im Rahmen einzelner – nicht vergabespezifischer – Gesetze, wie etwa in §68 des Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BEG) soziale Aspekte für die Auftragsvergabe festgeschrieben wurden, kam es nach ersten Verordnungen im Stadtstaat Hamburg dann 1999 in Berlin zum ersten so genannten Tariftreuegesetz. Es handelt sich hierbei um eine Regulierung, die besagt, dass diejenigen, die öffentliche Aufträge erhalten, ihren Beschäftigten den vor Ort geltenden Tariflohn bezahlen müssen. Das ist der soziale Standard, der hier einzuhalten war. Interessant ist an diesem Ausgangspunkt dreierlei. Es handelt sich um ein Landesvergabegesetz, das sich zunächst auf die Baubranche bezog, es wurde von einer großen Koalition aus CDU und SPD verabschiedet und das Bundesverfassungsgericht stellte 2006 fest, dass dieses Gesetz verfassungskonform sei. Dies ist insofern bemerkenswert, als der Europäische Gerichtshof im Jahr 2008 ein ähnliches Gesetz des Landes Niedersachsen für nicht europarechtskonform erklärt hat.

Zu diesem Zeitpunkt gab es in den deutschen Bundesländern acht Landesvergabegesetze, die ein Tariftreueerfordernis bei der öffentlichen Auftragsvergabe festgelegt hatten. Bei der Verabschiedung dieser Landesgesetze zeigten sich bestimmte interessante Muster: Es handelte sich fast ausschließlich um westdeutsche Bundesländer und eine Regierungsbeteiligung der FDP schloss praktisch aus, dass ein derartiges Gesetz verabschiedet wurde. Mehr noch, CDU-FDP Koalitionen hatten in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen nach dem jeweiligen Regierungsantritt entsprechende Regelungen abgeschafft. Der Spruch des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 2008 hat dann eine erstaunliche Gegenreaktion in den deutschen Bundesländern hervorgerufen. In seiner Folge wurden in den Landesvergabegesetzen Mindestlohnregelungen und weitere soziale Standards festgelegt. Überdies wurden die Aufgabenbereiche, in denen entsprechende Kriterien gelten, deutlich ausgeweitet. Es war nun nicht mehr allein der Bausektor, sondern der gesamte öffentliche Sektor, der von sozialen Standards erfasst wurde (Sack 2012). Derzeit und mit Stand Mai 2015 weisen 14 von 16 Bundesländern (außer Bayern und Sachsen) entsprechende, aber variierende Regelungen auf (Hans-Böckler-Stiftung 2015).

Wenn also heute von der Beschaffungs- und Vergabep Praxis in Deutschland die Rede ist, dann ist zu konstatieren, dass nicht nur die europäische und deutsche Gesetzgebung ‚sozialpolitisiert‘ ist, sondern dass auf der für die konkrete Umsetzung wichti-

gen Ebene der Bundesländer ein zwar nicht gänzlich flächendeckender, aber doch weitgehender Wandel in der Vergabepolitik stattgefunden hat. Dabei aber gestaltet sich – und das ist für die Praktiker_innen in Verwaltung und Unternehmen nicht unerheblich – die Ausgestaltung der sozialen Standards durchaus unterschiedlich.

5. Soziale Kriterien in der öffentlichen Vergabe

In den einzelnen Landesvergabegesetzen existieren sowohl lohnbezogene als auch darüber hinausweisende Kriterien. Die gesetzten lohnbezogenen Kriterien umfassen im einzelnen Bestimmungen zur Einhaltung des bundesweiten Mindestlohns sowie sektor- und vergabespezifischer Mindestlöhne, Tariftreueerfordernissen, die Bekräftigung bestehender gesetzlicher Regelungen zur Entgeltgleichheit von Männern und Frauen und/ oder Regelungen zur Entgeltgleichheit von Leiharbeiter_innen.

Neben diesen lohnbezogenen Kriterien bestimmten einzelne Landesvergabegesetze weiterhin über lohnbezogene Fragen hinausgehende soziale Aspekte, die – je nach konkreter Ausgestaltung des jeweiligen Landesvergabegesetzes – bei der Auswahl der Anbieter einbezogen werden müssen oder können. Die verschiedenen Landesvergabegesetze sehen dabei explizit eine breite Palette an Kriterien vor, die bei der Bieterauswahl herangezogen werden (können).

Ausbildung und die Integration von Langzeitarbeitslosen

So kann in den meisten Bundesländern die Übernahme von Ausbildungsverpflichtungen durch die bietenden Unternehmen bei der Auswahl ins Gewicht fallen. Hierbei sehen die einzelnen Landesvergabegesetze zwei grundlegende Möglichkeiten vor, dies einzubeziehen, nämlich erstens die Frage, ob ein Unternehmen Auszubildende beschäftigt. Ein zweiter Weg, dies einzubeziehen ist, eine eventuelle Beteiligung der Unternehmen an Umlagefinanzierungen zur Ausbildung, in die Auswahl einfließen zu lassen.

Darüber hinaus können in einigen Ländern die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und/ oder die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen als Kriterium herangezogen werden.

Gleichstellung von Männern und Frauen und integrationspolitische Aspekte

Ein weiteres soziales Kriterium, das Eingang in Landesvergabegesetze gefunden hat, ist die Förderungen der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen: So sieht heute die Mehrzahl der Landesvergabegesetze vor, dass Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein Kriterium darstellen können. Derartige Vorgaben werden dabei nur in einigen Fällen konkreter definiert; so liefert etwa die Berliner Frauenförderverordnung (FFV) einen Katalog mit Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit bzw. Frauenförderung während andere Länder wie Thüringen lediglich generell die Möglichkeit, derartige Maßnahmen in Betracht zu ziehen, in ihren Gesetzen verankern.

Neben der Gleichstellung von Männern und Frauen können in einigen Ländern auch integrationspolitische Aspekte oder die Existenz von Maßnahmen zur Familienförderung eine Rolle bei der Vergabe spielen.

ILO Kernarbeitsnormen und Fairtrade

Über diese sozialpolitischen Aspekte, die auf einen räumlich begrenzten Kontext einwirken (sollen) hinaus, sehen einige Landesvergabegesetze zusätzlich Kriterien vor, die ihre Wirkungsmacht in einem globalpolitischen Kontext entfalten sollen. Dies sind Regelungen, die eine Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen vorsehen. Die ILO Kernarbeitsnormen setzen dabei Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit sowie ein Diskriminierungsverbot in Bezug auf Beschäftigung und Beruf als grundlegende arbeitsrechtliche Standards. Die in den einzelnen Landesvergabegesetzen anzutreffenden Regelungen unterscheiden sich dabei auch in den konkreten Bestimmungen stark; so sehen einige Landesvergabegesetze vor, dass die Anforderung, dass ILO Kernarbeitsnormen eingehalten werden, nur für bestimmte ‚sensible‘ Produktgruppen und/ oder nur für Produkte aus bestimmten Ländern und/ oder nur für den sogenannten ‚Hauptleistungsgegenstand‘ nachzuweisen sind, während andere keine Beschränkungen des Geltungsbereichs vorsehen. Auch hinsichtlich der Frage, wie die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen nachzuweisen ist, unterscheiden sich die Landesvergabegesetze erheblich.

Über die Einhaltung dieser fundamentalen Rechte hinaus ermöglichen drei Landesgesetze explizit die Beschaffung fair gehandelter Waren. Diese Möglichkeit des Rekurses auf fair gehandelte Waren geht dabei insofern über die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen hinaus als fairer Handel weitergehende Anforderungen an den Produktionsprozess setzt als dies durch die ILO Kernarbeitsnormen geschieht. So beinhaltet das Konzept des fairen Handels über die Einhaltung grundlegender arbeitsrechtlicher Standards hinaus beispielsweise auch eine auskömmliche Lohnhöhe (Böhlke et al. 2015).

6. Triebkräfte der Sozialpolitisierung

Parteien

Insofern sich ein politischer Wandel im Vergaberecht in Richtung einer Sozialpolitisierung feststellen lässt, stellt sich die Frage nach den Faktoren, die diese Veränderungen befördert haben. Diese Faktoren sind vornehmlich im parteipolitischen und parlamentarischen Bereich zu suchen und weniger in der konjunkturell stabilen Lage der letzten Jahre oder einer Verringerung des fiskalischen Spardrucks.

Es sind im Wesentlichen drei politische Strömungen, die ausschlaggebend sind. Aus dem Spektrum der entwicklungspolitischen Initiativen (nicht nur aus dem kirchlichen Spektrum), die sich insbesondere für die Themen faire Beschaffung und Fair Trade einsetzen, ist nicht nur gelungen, sich prominent und bundesweit zu vernetzen und einschlägige Expertise zum Thema zu schaffen. Die entwicklungspolitischen Initiativen und Netzwerke erreichten auch, bestimmte Städte davon zu überzeugen, dass sie sich mit dem Programm einer ‚Fair handelnden Stadt‘ (Fairtrade Town) bundesweit profilieren können.

Im Spektrum der Gewerkschaften (bei denen es mitunter lange Zusammenarbeit mit entwicklungspolitischen Initiativen zum Thema Fairer Handel gibt) und in der Sozialdemokratie und der Linkspartei steht im Rahmen der Vergabegesetze nicht ‚Fair trade‘, sondern der Mindestlohn im Zentrum der Debatte. Nachdem zunächst die Gewerkschaften, dann die Sozialdemokratie den flächendeckenden Mindestlohn auf ihre politische Agenda gesetzt hatten, hat sich die Einführung von Landesvergabegesetzen, die von öffentlichen Auftragnehmern einen Mindestlohn verlangen, als Teil einer grundsätzlichen Kampagne erwiesen, aus den Ländern heraus und über den Bundesrat auf der Bundesebene einen generellen Mindestlohn durchzusetzen.

Für die Christdemokratische Union stellt sich die Lage etwas anders dar. In der ersten Hälfte der 2000er Jahre galten die Tariftreue und die besondere Berücksichtigung von kleinen und mittelständischen Unternehmern als akzeptable Kriterien bei der Auftragsvergabe. Sie kamen einerseits dem Flügel der Christlich Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) und andererseits dem handwerksnahen Flügel der Christdemokratie entgegen. Allerdings hat sich auch eine städtisch agierende, moderne Christdemokratie, etwa in Hamburg, soziale Standards im Sinne der ILO Kernarbeitsnormen responsiv gegenüber der Forderung aus einen entwicklungspolitischen Spektrum erwiesen. Dies ist im Übrigen kein allein deutsches Phänomen. Auch der konservative Bürgermeister von London hat auf Druck von bürgerschaftlichen Initiativen bestimmte soziale Standards bei der Auftragsvergabe aufrechterhalten. Im Parteienspektrum hat sich lediglich die FDP als klare Gegnerin der Sozialpolitisierung des Vergaberechts erwiesen.

Institutionelle Gründe

Für die Durchsetzung sozialer Kriterien sind neben der parteipolitischen Entwicklung überdies zwei institutionell-organisatorische Vorgänge von Bedeutung. Auf der europäischen Ebene nutzte das Europäische Parlament die Novellierungen des Vergaberechts auch, um sich gegenüber der Europäischen Kommission, dem Ministerrat und dem Europäischen Gerichtshof zu profilieren. Die Konflikte um das Vergaberecht und die sozialen Standards waren Teil einer größeren Vermessung der Kräfteverhältnisse zwischen diesen europäischen Einrichtungen. Auf der Ebene der Bundesländer stellt sich die Lage etwas anders dar. Die Landesparlamente können hier durchaus Regulierungen festlegen, deren Folgen vor allem in den Städten, Kreisen und Gemeinden zum Tragen kommen. Zwar hat es im Bundesland Brandenburg vor dem Hintergrund des in der dortigen Landesverfassung festgeschriebenen Konnexitätsprinzips einen Kompensationsfonds für zusätzliche Kosten bei der öffentlichen Auftragsvergabe gegeben. Dies ist jedoch keine breite Praxis geworden. Die Sozialpolitisierung des Vergaberechts wurde also dadurch erleichtert, dass diejenigen politischen Einheiten, die darüber entschieden haben, die entsprechende Realisierung auf andere Gebietskörperschaften verschieben konnten.

7. Grenzen der Sozialpolitisierung

Dezentrale Vergabe

Damit kommen wir dann auch zu den erkennbaren Beschränkungen des Wandels. Diese liegen ganz wesentlich auf der Ebene der Umsetzung und Realisierung einer veränderten Beschaffungs- und Vertragsgestaltungspraxis. Ein wichtiges organisatorisches Problem liegt darin, dass diese in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern) stark dezentralisiert ist. Das Fehlen von zentralen Vergabestellen hat zwei Effekte.

Der erste Effekt liegt in der mangelnden Qualifizierung und bei der geringen Entwicklung von Expertise zu Beschaffung und Ausschreibung im Allgemeinen und zu entsprechenden sozialen Standards im Besonderen. Sofern diese Prozesse Teil einer allgemeinen Verwaltungspraxis sind, die neben sonstige, fachübliche administrative Tätigkeiten tritt, gibt es wenig Anreize und noch weniger Ressourcen, Personal entsprechend zu schulen und zu motivieren.

Der zweite Effekt besteht dann in der nachvollziehbaren Haltung des administrativen Personals, sich gegenüber den als zusätzlich wahrgenommenen Anforderungen entweder ignorant oder risikoavers zu verhalten. Risikoavers meint in unserem Zusammenhang eine Haltung, die Ausschreibung und Vertragsschließung nicht nur mit möglichst geringem Aufwand, sondern (damit zusammenhängend) möglichst rechtsfest durchzuführen. Hier ist der (niedrige) Preis das einfachste Kriterium, um den Verwaltungsvorgang (die Ausschreibung) rasch über die Bühne zu bringen. Die in Deutschland vorherrschende starke Dezentralisierung der Beschaffungs- und Vertragsgestaltungspraxis hat jedoch nicht nur die beiden benannten Effekte, sondern verringert auch die Möglichkeit öffentlicher Gebietskörperschaften als größere Einkaufsgemeinschaft am Markt auftreten zu können und damit Skaleneffekte zu nutzen.

Das Dilemma der Schuldenbremse

Unabhängig von der Frage der (De-)Zentralisierung der Vergabe gibt es auf der Ebene der Verwaltung ein grundlegendes institutionelles Dilemma. Nicht zuletzt mit der konstitutionellen Festschreibung der so genannten Schuldenbremse haben sich Bund und Länder (und mit ihnen notwendigerweise auch die Gemeinden) auf die Entschuldung der öffentlichen Haushalte festgelegt. Vor diesem Hintergrund ist eine Orientierung an den preisgünstigsten Angeboten insofern nachvollziehbar und rational als jede relative Ausgabensteigerung den fiskalischen Konsolidierungsbestrebungen zuwiderläuft. Ob und wie dieses Dilemma gelöst wird, zeichnet sich derzeit noch nicht ab. Selbst unter den Bedingungen einer gut laufenden wirtschaftlichen Konjunktur und hoher Steuereinnahmen gelingt es einem Gutteil der Städte und Gemeinde nicht, sich ohne Kassenkredite zu finanzieren, geschweige denn ihre Haushalte zu konsolidieren. Auch zeichnet sich in unterschiedlichen Umfragen ein hoher Investitionsstau ab, der insbesondere bei den Städten, Kreisen und Gemeinden zum Tragen kommt. So hat eine Studie der KfW-Bank, die im Mai 2015 veröffentlicht wurde, notwendige Investitionen in die Infrastruktur auf etwa 132 Milliarden € beziffert (FAZ 29.5.2015).

8. Fazit

Somit lässt sich als abschließend festhalten, dass von einer lediglich partiellen ‚Sozialpolitisierung‘ des Vergaberechts und damit der Beschaffungs- und Vertragsgestaltungspraxis die Rede sein kann. Während in der gesetzgeberischen Tätigkeit sozialökologische Standards festgeschrieben wurden, muss für die Umsetzung festgehalten werden, dass sich zwar einige gute Beispiele in deutschen Städten finden lassen, jedoch in der Breite Defizite zu konstatieren sind. Im Sinne einer weitergehenden Durchsetzung der Sozialpolitisierung ergeben sich aus dem bisherigen Gang der Argumentation drei wichtige Schlussfolgerungen.

Erstens liegt es nahe, die Vergabe in Deutschland nicht nur zu vereinfachen, sondern deutlich stärker zu zentralisieren. Damit ist zweitens verbunden, das entsprechende Personal im umfassenden Sinne zu qualifizieren und eine (in anderen europäischen Ländern durchaus vorzufindende) fachliche Ethik für die Beschaffungs- und Vertragsgestaltungspraxis zu fördern. Drittens, hier gehen wir aus dem vergleichsweisen engen Feld der Vergabepolitik heraus und reihen uns in eine lange Schlange ähnlich gelagerte Forderungen ein, steht die grundlegende Neuordnung der Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden an.

Damit sind konkrete Reformvorschläge benannt. Allerdings weisen wir abschließend auch darauf hin, dass die derzeitige Rechtslage durchaus eine Reihe von Möglichkeiten bietet, soziale Standards bei Beschaffungen und Ausschreibungen zu berücksichtigen. Bautätigkeiten, Reinigungsdienstleistungen, die Organisation von Schulessen und der Einkauf von Computern, um die bereits genannten Beispiele in Erinnerung zu rufen, können durchaus unter Berücksichtigung von sozial-ökologischen Kriterien organisiert werden. Notwendig ist dafür derzeit aber eine gehörige Portion Aufmerksamkeit für das Thema und ein gerüttelt Maß an Energie, um entsprechende Prozesse zu realisieren.

Literatur

- Beuter, Rita 2011. European Public Procurement. Time for Reform? Maastricht: EIPA.
- Böhlke, Nils; Sack, Detlef; Sarter, Eva Katharina; Schulten, Thorsten 2015. Öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland. Sozial und nachhaltig? Berlin: Edition Sigma (im Erscheinen).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007. Öffentliches Beschaffungswesen. Gutachten Nr. 2/07 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Berlin: BMWi.
- Bundeswirtschaftsministerium 2015. Eckpunktepapier zur Reform des deutschen Vergaberechts, in <https://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-zur-reform-des-vergaberechts,1.6.2015>.
- FAZ 29.5.2015. Bei Kommunen und Kreisen in Deutschland wächst Investitionsstau, in: <http://www.faz.net/agenturmeldungen/adhoc/umfrage-bei-kommunen-und-kreisen-in-deutschland-waechst-investitionsstau-13619011.html>, 1.6.2015.
- Hans-Böckler-Stiftung 2015. Tariftreuregelungen in Deutschland, in: http://www.boeckler.de/pdf/wsi_ta_tariftreue_uebersicht_stand_2015_03.pdf, 1.6.2015.
- McCrudden, Christopher 2007. Buying social justice. Equality, Government, Procurement and Legal Change. Oxford: Oxford University Press.
- Megginson, William L. 2013. Privatization trends and major deals in 2012 and 1H2013, in: The PB-Report 2012. A surprisingly strong year, S. 3-24 .

- OECD 2013. *Government at a Glance 2013*, Paris, in: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en, 1.6.2015.
- Parker, David; Saal, David 2005. *International Handbook on Privatization*, London: Edgar Elgar.
- Partnerschaften Deutschland 2015. *Der ÖPP-Markt 2014*, in: <http://www.partnerschaften-deutschland.de/oepp-markt>, 1.6.2015.
- Sack, Detlef 2012: *Europeanization through Law, Compliance, and Party Differences. The ECJ's 'Rüffert' Judgment (C-346/06) and Amendments to Public Procurement Laws in German Federal States*. In: *Journal of European Integration* 34, 3, S. 241-260.
- Sack, Detlef 2013. *Regieren und Governance in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Oldenbourg.
- Winkelmann, Thorsten 2013. *Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf der kommunalen Ebene*, in: *Der moderne Staat* 6, 2, S. 371-392.

Fragebogenkonstruktion (II) – „Question Wording“ und was sonst noch wichtig ist

Rolf Porst¹

Im vorhergegangenen Beitrag zur Serie „Schüler forschen“ (Porst 2015) haben wir uns unter der Überschrift „Fragebogenkonstruktion“ mit den *kognitionspsychologischen* und *kommunikativen Grundlagen* der Befragung, mit *Arten von Fragen* und Arten von Skalen beschäftigt. Jetzt widmen wir uns – noch immer unter dem Label „Fragebogenkonstruktion“ – dem Thema „*Question Wording*“, also der Formulierung guter Fragen und Antwortkategorien für Fragebogen. Der Beitrag schließt mit Hinweisen darauf, was bei der Konstruktion eines Fragebogens noch von Bedeutung ist, in der gebotenen Kürze versteht sich.

Erinnern wir uns kurz daran, welche Aufgaben eine Person, die an einer Befragung teilnimmt, bewältigen muss: die gestellte Frage *verstehen*, Informationen zu ihrer Beantwortung *aus dem Gedächtnis abrufen*, sich auf der Grundlage dieser Informationen *ein Urteil bilden*, das Urteil *formatieren* und ggf. *editieren* (siehe Porst 2015). Ob und wie gut Befragungspersonen diese Aufgaben lösen können, hängt sehr stark von der Qualität der gestellten Frage und damit nicht zuletzt von der Qualität der *Frageformulierung* ab. Das gilt für Befragungen renommierter WissenschaftlerInnen, von Markt- und MeinungsforscherInnen und für Befragungen Ihrer SchülerInnen gleichermaßen.

Worauf müssen wir achten, wenn wir gute Fragebogen-Fragen formulieren wollen? Nun, wir greifen zunächst einmal auf Regeln und Richtlinien zurück, die wir in der einschlägigen Methodenliteratur vorfinden. Exemplarisch für solche Regeln und Grundsätze betrachten wir im Folgenden die „10 Gebote der Frageformulierung“ von Porst (2000; siehe auch Porst 2014a, b).



Rolf Porst
Markt- und Sozialforscher
Römerberg

Die „10 Gebote der Frageformulierung“

Regeln zur Formulierung von Fragebogen-Fragen sind immer nur als grobe „Faustregeln“ zu verstehen, nicht als feste, unumstößliche Anweisungen, die man „blind“ umsetzen kann. Vielmehr müssen wir bei jeder einzelnen Frage, die wir formulieren wollen, darüber nachdenken, wer sie irgendwann einmal beantworten soll und wie sie dort verstanden werden wird. Wenn Sie mich fragen: Genau das macht die Konstruktion von Fragebogen so anspruchsvoll wie spannend.

Ungeachtet des Wissens um die relative Beschränktheit allgemeiner Regeln formulieren wir doch die „10 Gebote der Frageformulierung“:

1. Du sollst einfache, unzweideutige Begriffe verwenden, die von allen Befragten in gleicher Weise verstanden werden!
2. Du sollst lange und komplexe Fragen vermeiden!
3. Du sollst hypothetische Fragen vermeiden!
4. Du sollst doppelte Stimuli und Verneinungen vermeiden!
5. Du sollst Unterstellungen und suggestive Fragen vermeiden!
6. Du sollst Fragen vermeiden, die auf Informationen abzielen, über die viele Befragte mutmaßlich nicht verfügen!
7. Du sollst Fragen mit eindeutigem zeitlichen Bezug verwenden!
8. Du sollst Antwortkategorien verwenden, die erschöpfend und überschneidungsfrei sind!
9. Du sollst sicherstellen, dass der Kontext einer Frage sich nicht (unkontrolliert) auf deren Beantwortung auswirkt!
10. Du sollst unklare Begriffe definieren!

Wie wir mit diesen „10 Geboten“ umgehen, wie wir sie bei der Formulierung von Fragebogen-Fragen einsetzen können und welche Probleme entstehen, wenn wir sie nicht berücksichtigen, wird im Folgenden an Beispielen dargestellt.

1. Gebot: Du sollst einfache, unzweideutige Begriffe verwenden, die von allen Befragten in gleicher Weise verstanden werden!

Die Forderung, dass eine Frage von allen Befragten in gleicher Weise verstanden werden soll, ist von zentraler Bedeutung für die Durchführung standardisierter Befragungen (schließlich sollen alle Befragungspersonen die „gleiche“ Frage beantworten). Die Chance, dieser Forderung gerecht zu werden, wächst in dem Maße, in dem es Ihren SchülerInnen gelingt, die Fragen einfach und unzweideutig zu formulieren. Was allerdings eine „einfache“ und „unzweideutige“ Frage ist, hängt sehr von den Personen ab, die Sie in Ihrer Umfrage zu befragen gedenken. Fragen, die für ProfessorInnen der Volkswirtschaftslehre einfach und verständlich sind, müssen von anderen Personen noch lange nicht verstanden werden. Beispiel:

„Was glauben Sie: Wird sich die Konjunktur in Deutschland bis Ende des Jahres 2015 im Vergleich zu heute sehr positiv entwickeln, eher positiv, eher negativ oder sehr negativ, oder wird das so bleiben, wie es heute ist?“

Während die erwähnten ProfessorInnen diese (selbstredend schwierige) Frage wohl verstehen und beantworten können, sollten Sie das bei anderen Bevölkerungsgruppen nicht unbedingt erwarten. Hier sind vielmehr Probleme mit dem semantischen Ver-

verständnis vorprogrammiert: Ist der Begriff „Konjunktur“ überhaupt (und im richtigen Sinne) bekannt? Sind die Begriffe in den Antwortkategorien verständlich? Im Zweifelsfalle böte sich eher die folgende Formulierung an:

„Was glauben Sie: Wie wird die wirtschaftliche Lage in Deutschland am Ende des Jahres 2015 sein: wesentlich besser als heute, etwas besser, gleichbleibend, etwas schlechter oder wesentlich schlechter als heute?“

Nun ist der Begriff „Konjunktur“ natürlich nicht deckungsgleich mit dem Begriff „wirtschaftliche Lage“, und bei einer Befragung der erwähnten ProfessorInnen würde ich den Begriff „Konjunktur“ gewiss nicht durch „wirtschaftliche Lage“ ersetzen. Bei vielen anderen Zielgruppen oder bei Allgemeinpopulationen würde ich dagegen eher „wirtschaftliche Lage“ verwenden, weil ich hier nicht sicher sein kann, dass der Begriff „Konjunktur“ richtig verstanden wird oder überhaupt bekannt ist. Letztendlich ist es nämlich besser, wir erhalten aus unseren Umfragen belastbare Informationen über die Erwartungen an die Entwicklung der „wirtschaftlichen Lage“ als nicht-belastbare oder gar keine Informationen über die Erwartungen an die Entwicklung der „Konjunktur“.

Wir sehen an diesem Beispiel, dass wir bei jeder Frage, die wir konstruieren, den Blick immer auf diejenigen richten müssen, die letztendlich die Frage beantworten oder den Fragebogen ausfüllen sollen.

2. Gebot: Du sollst lange und komplexe Fragen vermeiden!

Sind unsere Fragen zu lang oder zu komplex, gehen wir das Risiko ein, dass sie schnell unverständlich werden und die Befragungsperson verwirren. Zu lange, zu komplexe Fragen enthalten oft Begriffe, die redundant oder schlicht überflüssig sind und/oder sie bieten – vielleicht sogar unbeabsichtigt – den Befragten zu viele unterschiedliche Stimuli an. Wengleich auch hier die Entscheidung darüber, wie komplex eine Fragebogen-Frage sein darf, in hohem Maße von der Zielgruppe der Befragung abhängt, ist der Unterschied zwischen einer langen und komplexen Frage und einer kurzen und weniger komplexen Frage doch oft schon augenscheinlich:

„Wie Sie wissen, sind manche Leute politisch ziemlich aktiv, andere Leute finden dagegen oft keine Zeit oder haben kein Interesse, sich an politischen Dingen aktiv zu beteiligen. Ich lese Ihnen jetzt eine Reihe von Sachen vor, die Leute tun. Bitte sagen Sie mir jedes Mal, wie oft Sie persönlich so etwas tun bzw. wie häufig das bei Ihnen vorkommt. (Liste mit den Antwortkategorien oft – manchmal – selten – niemals). Zuerst: Wie oft führen Sie eine politische Diskussion?“

Hier werden im einleitenden Satz Informationen gegeben, die zur Beantwortung der eigentlichen Frage absolut nicht erforderlich sind und die den Fragentext unnötig aufblähen. Alleine das Streichen des einleitenden Satzes reduziert den Umfang der Frage um ein Drittel; ein paar kleine Änderungen, und die Frage könnte – ohne Informationsverlust zu befürchten – wie folgt aussehen:

„Wie häufig nehmen Sie aktiv an Diskussionen über politische Themen teil, oft, manchmal, selten oder nie?“

Oder, von der Zielrichtung der Frage leicht anders, aber von der Formulierung her noch einfacher.

„Wie häufig nehmen Sie aktiv an Gesprächen über politische Themen teil, oft, manchmal, selten oder nie?“

3. Gebot: Du sollst hypothetische Fragen vermeiden!

Hypothetische Fragen sind solche, zu deren Beantwortung sich die Befragungsperson in Situationen versetzen muss, in denen sie tatsächlich nicht ist. Ob ihr das gelingt oder nicht hängt zum einen davon ab, inwiefern sie sich mit der hypothetischen Situation überhaupt schon auseinandergesetzt hat und zum andern davon, wie nahe oder entfernt die hypothetische von ihrer realen Situation entfernt ist.

Wir können Jugendliche zwischen, sagen wir mal, 14 und 20 Jahren, durchaus fragen, welche drei Maßnahmen sie an ihrer Schule sofort ergreifen würden, wenn sie einen Tag lang SchulleiterIn wären – das Szenario ist für Jugendliche diesen Alters, sofern sie (noch) zur Schule gehen, durchaus „real“. Stellen Sie dagegen den gleichen Jugendlichen die Frage, was sie tun würden, wenn sich ihr 16-jähriger Sohn vom Christentum ab- und einer radikalen Sekte zuwenden würde, wird das eher zu wenig belastbaren Informationen führen, weil die meisten der befragten Jugendlichen sich mit dieser Thematik wohl noch nicht auseinandergesetzt haben (alleine schon die Vorstellung, einen 16-jährigen Sohn zu haben, dürfte die befragten Jugendlichen etwas überfordern).

4. Gebot: Du sollst doppelte Stimuli und Verneinungen vermeiden!

Die Frage...

„Hören Sie gerne Musik von Frédéric Chopin und Richard Wagner?“

ist an sich gar nicht so unsinnig, weil Chopin wie Wagner große Meister der (wenn wir das einfach mal so ganz unreflektiert sehen) „klassischen Musik“ sind. Nun ist aber nicht nach klassischer Musik gefragt, sondern nach zwei Musikschaffenden recht unterschiedlicher Ausrichtung.

Deshalb ist die Frage nicht eindeutig zu beantworten, wenn man z.B. zwar gerne Musik von Chopin, aber nicht gerne Musik von Wagner hört. Als denkbare und richtige Antwort wäre „Chopin ja, Wagner nein“ zu erwarten. Da die Befragungsperson aber nur mit „ja“ oder „nein“ antworten darf und dies deshalb auch tun wird, weiß man am Ende nicht, ob ein „ja“ heißt, dass sie sowohl gerne Chopin als auch Wagner hört oder ob sie mit ihrem „ja“ nur auf einen der beiden Stimuli reagiert hat – und auf welchen?

Wenn man also die beiden Meister erfragen will, bleibt nichts anderes übrig, als zwei Fragen zu stellen, einmal für Chopin, einmal für Wagner. Der doppelte Stimulus ist ein Problem, das einfach zu lösen ist, und dennoch habe ich selten einen umfanglicheren Fragebogen gesehen, in dem nicht an mindestens einer Stelle ein doppelter Stimulus enthalten war.

Problematisch ist auch der Einsatz doppelter Verneinungen, insbesondere im Zusammenspiel von Frage- und Skalenformulierung. Wo platziert man bei der Aussage...

„Es ist nicht gut, wenn Kinder ihren Eltern nicht gehorchen“

und einer Skala von 1 = „trifft überhaupt nicht zu“ bis 7 = „trifft voll und ganz zu“ seine Antwort, wenn man der Ansicht ist, es sei gut, wenn Kinder ihren Eltern (gelegentlich) nicht gehorchen? Man muss sich für einen Skalenwert entscheiden, der (noch eine Verneinung!) in Richtung „trifft überhaupt nicht zu“ geht. Da wäre eine positive Formulierung wie...

„Es ist gut, wenn Kinder ihren Eltern gelegentlich widersprechen.“

bei gleicher Skala einfacher; jetzt kann man sich leicht für einen Skalenwert entscheiden, der im beschriebenen Falle in Richtung „trifft voll und ganz zu“ gehen würde.

5. Gebot: Du sollst Unterstellungen und suggestive Fragen vermeiden!

Unterstellungen in Frageformulierungen führen dazu, dass Befragungspersonen Fragen deshalb nicht vernünftig beantworten können, weil sie die Unterstellung nicht teilen. Ein Beispiel:

„Hat der mangelnde Respekt der Schüler vor ihren Lehrern Ihrer Ansicht nach Einfluss auf die tägliche Unterrichtsgestaltung in den Schulen?“

In der Formulierung dieser Frage wird SchülerInnen mangelnder Respekt vor ihren LehrerInnen attestiert. Dies mag faktisch vielleicht sogar zutreffend sein, aber: Wie soll eine Befragungsperson reagieren, die diese eindeutige Unterstellung gar nicht teilt? Wenn die Befragungsperson nicht der Ansicht ist, dass es Schülerinnen und Schülern am Respekt vor den LehrerInnen mangelt, wird sie die Frage (eigentlich!) nicht beantworten (können).

Suggestive Fragen haben den Nachteil, dass sie die Befragungspersonen in die Ecke drängen, ihren Freiheitsspielraum beim Beantworten beeinträchtigen. Auch hier ein Beispiel:

„Führende Wissenschaftler sind der Ansicht, dass man in Schulen heutzutage auf das Erlernen der Schreibschrift verzichten könne. Halten Sie diese Ansicht für richtig, oder halten Sie diese Ansicht für falsch?“

Phrasen wie „führende Wissenschaftler“ bewirken, dass Befragungspersonen sich nicht trauen, den vorgegebenen Autoritäten zu widersprechen, und deshalb konform antworten. Sie können aber auch genauso gut dazu führen, dass Personen auf die so entstandene Freiheitseinengung beim Beantworten der Frage dadurch reagieren, dass sie sich ganz bewusst gegen die Ansicht der Experten stellen, und zwar unabhängig von ihrer wirklichen Meinung. Also sollten wir die Suggestion aus der Frageformulierung nehmen und besser (und nebenbei: kürzer) fragen:

„Halten Sie die Ansicht, dass man in Schulen heutzutage auf das Erlernen der Schreibschrift verzichten könne, für richtig, oder halten Sie diese Ansicht für falsch?“

6. Gebot: Du sollst Fragen vermeiden, die auf Informationen abzielen, über die viele Befragte mutmaßlich nicht verfügen!

Auch bei diesem Gebot ist die Umsetzung sehr stark von der Zielgruppe abhängig, die man befragen möchte. Die Beantwortung der Frage...

„Sind in Ihrer Gemeinde bereits Maßnahmen zur Umsetzung der lokalen Agenda 21 getroffen worden?“

dürfte für LokalpolitikerInnen keine großen Schwierigkeiten mit sich bringen, für den „Durchschnitt“ der Bevölkerung aber kaum zu leisten sein, nicht nur alleine wegen des Begriffes „Lokale Agenda 21“, sondern weil man sich mit diesem Problem möglicherweise überhaupt noch nicht beschäftigt hat – viele Befragungspersonen werden mutmaßlich nicht über die Informationen verfügen, die zur Beantwortung der Frage notwendig wären (Was ist die lokale Agenda 21? Was passiert in der Gemeinde damit?).

Das Problem stellt sich bei Wissensfragen allgemein.

Sie müssen sich deshalb bei Fragen, die auf Wissen abzielen, immer vor Augen halten, inwieweit die konkret zu befragende Zielgruppe mutmaßlich über Informationen verfügt, die zur Beantwortung der Fragen erforderlich sind. Bestehen hier Bedenken, ist auf entsprechende Fragen besser zu verzichten, es sei denn, der eigentliche Sinn der Frage besteht wirklich darin, Wissen oder Nicht-Wissen festzustellen. Wenn nämlich Wissensfragen dazu führen, dass sich die Befragungsperson ihres Nicht-Wissen bewusst und dieses für sie selbst oder erst recht nach außen hin verdeutlicht wird, kann das schnell (man hat sich blamiert) die Motivation zum Beantworten der weiteren Fragen beschädigen. Und das wiederum kann zu einer Verschlechterung der Datenqualität führen, in Einzelfällen sicherlich auch zu Interview-Abbrüchen.²

7. Gebot: Du sollst Fragen mit eindeutigem zeitlichen Bezug verwenden!

Ob Fragen zum Verhalten innerhalb bestimmter Zeiträume überhaupt funktionieren oder nicht, hängt zum einen von der Bedeutung des Verhaltens ab, das erfragt werden soll, zum andern davon, wie weit Sie in die Vergangenheit (oder auch in die Zukunft) blicken lassen wollen. Ist das abgefragte Verhalten wichtig, können Sie durchaus lange Zeitperioden abfragen; wenig Sinn dagegen machen zeitlich weit reichende Fragen zu banalen oder alltäglichen Ereignissen.

Unabhängig davon muss bei Fragen, die auf Sachverhalte oder Meinungen innerhalb eines bestimmten vergangenen, gegenwärtigen oder zukünftigen Zeitraums abzielen, dieser Zeitraum genau und eindeutig definiert werden. Die Frage...

Sind Sie in den letzten Wochen irgendwann einmal zum Essen in ein Restaurant gegangen?

ist alleine schon deshalb schlecht, weil der angegebene Zeitraum, an den man sich zu ihrer Beantwortung erinnern soll, vollkommen vage bleibt und somit im interpretativen Belieben der Befragungspersonen liegt.

Eindeutige Formulierungen verwenden ganz konkrete Zeitangaben als „Anker“ wie z.B. „seit dem 1. April“ (sofern der nicht allzu weit zurückliegt), „an Ihrem 16. Geburtstag“ oder „bis zum 31. Januar“:

Sind Sie im letzten Monat, also im August 2015, irgendwann einmal zum Essen in ein Restaurant gegangen?

Solche präzisen Anker garantieren natürlich immer noch nicht, dass die Befragungsperson ihre Antworten auch wirklich auf diese Zeitphase beschränkt, aber sie geben doch immerhin genau vor, auf welche sie sich beschränken sollte.

Ein Letztes schließlich: Kalendarische Daten sind nur schlecht in den Köpfen der Menschen repräsentiert, und je länger sie zurückliegen und je unwichtiger Ereignisse sind, umso schlechter sind sie repräsentiert. Besser als kalendarische Daten eignet sich allemal der Bezug auf besondere Ereignisse wie „seit Weihnachten“, „seit Sie Ihre derzeitige Arbeitsstelle angetreten haben“ oder „seit Sie aus dem Krankenhaus entlassen worden sind“ – je nach Gegenstand der Befragung oder nach Richtung der Frage.

8. Gebot: Du sollst Antwortkategorien verwenden, die erschöpfend und überschneidungsfrei sind!

Antwortkategorien sind *überschneidungsfrei*, wenn sich jede Person zweifelsfrei einer einzigen davon (vorausgesetzt natürlich, dass keine Mehrfachnennungen erlaubt sind) zuordnen kann. Bei der Frage...

Wie viele Vorträge zum Thema „Gesundes Leben“ haben Sie im Jahre 2015 bisher gehört?

...und den Antwortkategorien...

- keinen
- einen Vortrag
- zwei bis fünf Vorträge
- fünf Vorträge oder mehr

...werden diejenigen Personen, die genau fünf Vorträge gehört haben, beim Beantworten ins Schlingern geraten, weil sie sich sowohl in der dritten als auch in der vierten Antwortkategorie wiederfinden können.

Überschneidungsfrei wären die folgenden Antwortkategorien:

- keinen
- einen Vortrag
- zwei bis vier Vorträge
- fünf Vorträge oder mehr

Nicht erschöpfend sind Antwortkategorien dann, wenn die Antwort, die eine bestimmte Person geben möchte, durch die Antwortkategorien nicht abgedeckt ist. Beispiel:

Wie viele Stunden beschäftigen Sie sich in einer normalen Arbeitswoche mit der Entwicklung von Fragebogen?

...und die Antwortkategorien...

- überhaupt nicht
- bis unter 3 Stunden
- 3 bis unter 5 Stunden
- 5 bis unter 10 Stunden

Wer sich in einer normalen Arbeitswoche 10 oder mehr Stunden mit der Entwicklung von Fragebogen beschäftigen darf oder muss, könnte hier keine korrekte Angabe machen. Deshalb sollten die Antwortvorgaben korrigiert werden:

- überhaupt nicht
- bis unter 3 Stunden
- 3 bis unter 5 Stunden
- 5 bis unter 10 Stunden
- 10 Stunden oder mehr.

In beiden Fällen könnten Sie natürlich und sollten Sie besser auch auf die Vorgabe von Antwortkategorien ganz verzichten und die Frage offen stellen, weil die Befragungsperson ohnehin keine Zeitspanne erinnert, sondern eine absolute Häufigkeit, die sie nach dem Erinnern dann in die vorgegebenen Kategorien formatieren wird; da sie also

die absolute Häufigkeit erinnert, können Sie Fragen dieser Art auch ohne Antwortvorgaben stellen.

9. Gebot: Du sollst sicherstellen, dass der Kontext einer Frage sich nicht (unkontrolliert) auf deren Beantwortung auswirkt!

Dass Fragen und die dazugehörigen Antwortvorgaben Auswirkungen auf Folgefragen haben können, ist unumstritten und hinreichend belegt. Nur: *Welche Fragen* wirken sich auf Folgefragen *wie* aus? Antwort: Darüber kann man in der Phase der Fragebogenformulierung meist nur spekulieren. Hier geben erst ein Pretest oder – im schlechtesten Falle – erst die Daten der Befragung selbst Auskunft, sofern man überhaupt Mechanismen (z.B. unterschiedliche Fragebogenversionen mit unterschiedlichen Vorfagen vor der interessierenden Frage) in den Fragebogen eingebaut hat, um Kontexteffekte kontrollieren zu können. Kontexteffekte in Fragebogen lassen sich durch Nachdenken zwar ggf. erahnen, aber nur durch systematische kognitive Pretests (vgl. dazu Prüfer & Rexroth 2005; Porst 2014a, Kapitel 15) prognostizieren.³

10. Gebot: Du sollst unklare Begriffe definieren!

Begriffe sind dann unklar, wenn sie von den Befragungspersonen gar nicht bzw. nicht von allen Befragungspersonen in der gleichen Weise verstanden werden. Das Problem unklarer Begriffe ähnelt ein wenig dem Problem der einfachen Begriffe aus dem ersten Gebot und dem Problem der Verfügbarkeit über benötigte Informationen aus dem sechsten Gebot. Im Grunde ist nur die Lösung eine andere: Nicht Vereinfachung der Frage (ist manchmal halt nicht möglich) und nicht Anpassung der Frage an die Zielpersonen (dadurch würde der Begriff verwaschen) heißt die Strategie, sondern Definition des unklaren Begriffes. Betrachten wir die folgende Frage:

Was glauben Sie: In welchem Alter beginnt bei Männern normalerweise die Andropause?

Die Frage wäre gar kein Problem bei einer Stichprobe von Andrologen (das sind Ärztinnen und Ärzte, die sich auf für Männer typische Erkrankungen spezialisiert haben). Für den Rest der Welt muss der Begriff Andropause allerdings erklärt werden. Dies kann man, je nach Stichprobe, z.B. in Analogie zur Menopause machen:

Unter Andropause versteht man eine Entwicklung im Alternsprozess von Männern, die mit der Menopause bei Frauen vergleichbar ist. Was glauben Sie.....

Diese Frage ist jetzt zwar recht klar geworden, aber dafür auch etwas länger als die erste Variante dieses Beispiels. Der Versuch, eines der Gebote der Frageformulierung (hier das 10. Gebot) einzuhalten, führt in diesem Falle dazu, dass man gegen ein anderes verstößt (hier das zweite Gebot der kurzen und einfachen Frage).

Zur Handhabung der „10 Gebote“

Allgemein lässt sich zu Regeln der Frageformulierung abschließend feststellen: Wie viele andere Regeln des täglichen Lebens haben sie einen entscheidenden Nachteil – Sie sind nur von beschränktem Nutzen!

Regeln zur Formulierung von Fragebogen-Fragen sind geeignet als „allgemeine Wegweiser“, die eine grobe Richtung vorgeben, aber ihre Bedeutung relativiert sich und schwindet manchmal sogar ganz, wenn es um die Formulierung konkreter Fragen für einen konkreten Fragebogen geht.

Dann nämlich müssen Sie über jede Formulierung neu nachdenken, und Regeln zur Frageformulierung können dabei unterstützend wirken oder sogar hilfreich sein, aber sie ersparen es Ihnen nicht, ihre Gültigkeit und Wirksamkeit bei jeder neuen Frage jeweils neu zu überdenken und ggf. zu testen.

Beachten Sie weiterhin: Bei Regeln zur Formulierung von Fragebogenfragen handelt es sich nicht um feste, unumstößliche Vorgaben, die man „blind“ anwenden kann. Die meisten dieser Regeln lassen Interpretationsspielraum zu und stehen gelegentlich sogar in Konkurrenz zueinander, sind also nicht in jedem Falle hundertprozentig einzuhalten.

Was bei der Fragebogenkonstruktion sonst noch wichtig ist

In diesem und dem letzten Beitrag zur Reihe „Schüler forschen“ haben wir einiges gelesen zum Thema „Fragebogenkonstruktion“. Wir haben die kognitionspsychologischen und kommunikativen Grundlagen der Befragung kennengelernt, wir wissen jetzt Bescheid über Arten von Fragen und Arten von Skalen, und wir haben jetzt auch erfahren, wie man Fragebogenfragen formulieren sollte. Das ist selbstredend nicht alles, was man wissen muss, um einen guten Fragebogen zu konstruieren. Was sonst noch wichtig ist, können wir im Folgenden nur anreißen, weil das Raumkontingent für das Thema „Fragebogenkonstruktion“ im Rahmen der Serie „Schüler forschen“ ausgeschöpft ist. Fassen wir also alles, was sonst noch bedeutsam ist, in Kürze zusammen:

Zur Sprache im Fragebogen

Die Sprache Ihres Fragebogens sollte dem Sprachwissen, der Sprachfähigkeit und dem Sprachgebrauch Ihrer Zielpersonen möglichst nahe kommen (Das wird natürlich umso schwieriger, je heterogener Ihre Zielgruppe ist und/oder je entfernter die Lebenswelt der Zielpersonen von Ihrer eigenen oder derjenigen Ihrer SchülerInnen ist). Damit ist aber keineswegs gemeint, dass Ihr Fragebogen „mit Gewalt“ den sprachlichen Gepflogenheiten von „Subkulturen“ angepasst werden soll. Befragungen von Jugendlichen z.B. sollten durchaus deren typische Begriffe und Idiome verwenden, aber auch in diesem Falle sollte die Sprache Ihres Fragebogens insgesamt eine gute hochdeutsche Umgangssprache sein. Es ist auch nicht ratsam, Fragebogen in Dialekt zu formulieren, selbst wenn Sie – Pardon! – im „tiefsten Niederbayern“ oder in der „hintersten Westfalz“ befragen wollen.

Titelseite

Sollten Sie eine umfangreichere Befragung in Angriff nehmen wollen, sollte der Fragebogen, insbesondere wenn er Personen zum Selbstausfüllen vorgelegt werden soll, eine ansprechende Titelseite haben. Auf der Titelseite sollte der – einprägsame und verständliche – Titel der Befragung stehen. Formulieren Sie alltagssprachlich. Beispiel: „Bildungsaspirationen und Berufserwartungen von Absolventen der Sekundarstufe II“

klings zwar recht gebildet, heißt aber nichts anderes als „Abitur – und dann?“. Die in diesem Beispiel zu befragenden AbiturientInnen werden auch den einfachen Titel gut verstehen.

Im Übrigen: Schmücken Sie die Titelseite, um die Teilnahmebereitschaft und die Ausfüllmotivation zu erhöhen. Besonders bewährt haben sich ein zum Thema passendes Bild oder eine – nicht zu überspitzte – Karikatur.

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens

Bei umfangreicheren Selbstausfüllern hat sich bewährt, auf der Rückseite der Titelseite an Beispielen zu erklären, wie die im Fragebogen vorkommenden Fragen und Skalen zu handhaben sind. Die Bearbeitung von Skalen macht vielen Befragungspersonen durchaus Schwierigkeiten. Ein Beispiel erleichtert den Ausfüllenden die Arbeit, reduziert also psychische „Kosten“ und erhält oder erhöht sogar die Bereitschaft zu bemühtem Beantworten der Fragen.

Dramaturgie des Fragebogens

Vor allem umfangreichere Fragebogen benötigen eine überzeugende Dramaturgie. Die Logik des Befragungsablaufes sollte für die Befragten nachvollziehbar sein. Fragen zum gleichen Thema sollten Sie in Fragenblocks abfragen, auf keinen Fall zwischen Themen hin- und herspringen. Demographische Fragen, also Fragen zur Person, und mitmaßlich „heikle“ Fragen gehören ans Ende des Fragebogens.

Von besonderer Bedeutung für das Zustandekommen eines Interviews sind die Einstiegsfragen; ich verwende hier bewusst den Begriff „Interview“, weil sich diese Aussage (nicht nur, aber) vor allem auf interviewer-basierte Befragungsmodi bezieht. Die Einstiegsfragen sind entscheidend dafür, ob eine Zielperson erfolgreich zur Befragungsperson gemacht werden kann.

Einstiegsfragen sollten spannend sein, inhaltlich und themenbezogen, die Befragungspersonen betreffen, ohne sie betroffen zu machen, technisch einfach und von allen Befragten zu beantworten.

Die „letzte Seite“

Auch die „letzte Seite“ ist vor allem bei umfangreicheren Fragebogen von Bedeutung; ich empfehle aber grundsätzlich den Einsatz einer „letzten“ Seite, auch bei kurzen Befragungen. Sie müssen den Begriff „letzte Seite“ nicht wörtlich nehmen, wir brauchen keine ganze Seite. Es geht eigentlich nur darum, dass Sie am Ende einer Befragung den Befragten die Möglichkeit geben, sich noch einmal offen und in eigenen Worten zu der Befragung und/oder zu ihrer Thematik zu äußern.

Und vergessen Sie nicht, sich ganz am Ende der Befragung für die Teilnahme zu bedanken; immerhin hat die Befragungsperson Ihnen einen Gefallen getan, nicht umgekehrt. Schließen Sie also die Befragung mit einer freundlichen Dankesfloskel ab.

Zum Layout

Auch ein gelungenes Layout trägt – selbstredend vor allem bei Selbstausfüllern – zur Motivation der ausfüllenden Personen bei. Achten Sie beim Layout darauf, dass der Fragebogen klar, übersichtlich und „luftig“ ist. Setzen Sie lieber weniger als zu viele Fragen auf eine Fragebogenseite. Verwenden Sie für alle Bestandteile des Fragebogens, die gleich sind (also z.B. Fragen, Antwortkategorien, Befragtenhinweise), die gleiche Formatierung der Texte; alles was im Fragebogen gleich ist, sollte gleich aussehen. Verwenden Sie Schrifttypen, die gut lesbar sind.

Befragungshilfen

Verwenden Sie bei persönlich-mündlichen Befragungen für umfangreichere oder kompliziertere Fragen – wenn Sie die nicht vermeiden können – Befragungshilfen. Listen oder Kärtchen, auf denen Fragen, Skalen oder Aussagen abgedruckt sind und den Befragten zum Beantworten einer Frage überreicht werden, erleichtern den Befragungspersonen die Aufgabe oder machen es überhaupt erst möglich, die Aufgabe zu meistern.

Zum Schluss

Mit dem Beitrag über „*Question Wording*“ und weitere wichtige Aspekte bei der Entwicklung von Fragebogen schließen wir unsere zweiteilige Abhandlung über „Fragebogenkonstruktion“ ab. Da wir ganz sicher sein können, dass niemand einen perfekten Fragebogen am grünen Tisch entwickeln kann, müssen wir jetzt danach fragen, ob und wie wir unseren Fragebogenentwurf einem empirischen Test auf Verständlichkeit, Handhabbarkeit und technische Reife – kurz: auf seine Praxistauglichkeit – unterziehen können.

Und ja: Wir können. Im nächsten Beitrag zur Serie „Schüler forschen“ beschäftigen wir uns mit dem Thema „Pretesting“. Wir befassen uns mit unterschiedlichen Verfahren zur Überprüfung unserer Fragebogen, bevor es zu spät ist, bevor wir also unsere Befragung starten oder, wie wir sagen, bevor wir „in’s Feld“ gehen.

Anmerkungen

- 1 Für die kritische Durchsicht des Manuskripts und Vorschläge zu seiner Verbesserung danke ich Ruth Holthof, Studienrätin im Fach Sozialkunde am Eleonoren-Gymnasium in Worms.
- 2 Allerdings ist der Interview-Abbruch ein eher seltenes Ereignis. Wenn es Ihnen gelungen ist, die ersten drei, vier Fragen zu stellen und auch beantwortet zu bekommen, werden Sie in den allermeisten Fällen das begonnene Interview auch zu Ende führen können.
- 3 Wir können es hier bei diesem Hinweis belassen, weil zum Thema „Pretesting“ in der Reihe „Schüler forschen“ ein eigener Beitrag erscheinen wird.

Literatur

- Porst, R. (2000): *Praxis der Umfrageforschung*. 2. Auflage. Wiesbaden: Teubner
- Porst, R. (2014a): *Fragebogen. Ein Arbeitsbuch*. 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS
- Porst, R. (2014b): *Frageformulierung*. Seite 687 – 699 in: Baur, N. & J. Blasius, Hrsg. (2014): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS
- Porst, R. (2015): *Fragebogenkonstruktion (I) – Grundlagen, Arten von Fragen, Arten von Skalen*. S. 239 – 250 in *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 64, Heft 2
- Prüfer, P. & M. Rexroth (2005): *Kognitive Interviews*. ZUMA-how to-Reihe Nr. 15; http://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/gesis_reihen/howto/How_to15PP_MR.pdf

Bedrohen die Neuen Medien unsere Arbeits- und Lebensqualität?

Christiane Bender

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben westliche Gesellschaften große Anstrengungen unternommen, die Lebensverhältnisse ihrer Bevölkerungen zu verbessern. Sukzessive wurden die Arbeits- und Lebensverhältnisse modernisiert und die Einkommen dem wirtschaftlichen Aufschwung angepasst. Immer mehr Menschen erbrachten – in der Industrie, in sozial- und bildungsstaatlichen Einrichtungen und im Non-Profit-Sektor – Dienstleistungen, die höheren Status, mehr Prestige und bessere Arbeitsbedingungen boten. Als Angestellte Bürotätigkeiten zu verrichten, oftmals mit Teamarbeit und verantwortungsvollen Beratungs- und Betreuungsaufgaben verbunden, bedeutete für viele Erwerbstätige sozial aufzusteigen. Sozioökonomische Theorien, die den Strukturwandel moderner Gesellschaften von Industrie- zu Dienstleistungsgesellschaften analysierten, identifizierten darin eine Tendenz zur Humanisierung der Arbeitswelt. Insbesondere der Begriff der Wissensgesellschaft deutete darauf hin, dass die Qualifikationen der Beschäftigten und die wissensbasierten Interaktionen von Mensch zu Mensch zunehmend die Arbeitswelt prägen und ihr eine wenig entfremdete, den Individuen zugewandte Gestalt verleihen.

1. Wissensarbeit gerät unter Rationalisierungsdruck

Diese optimistischen Prognosen werden derzeit von vielen Betroffenen in Frage gestellt. In Unternehmen und Verwaltungen wurden und werden Freiheitsspielräume der Beschäftigten abgebaut. Selbstverantwortliches Durchführen von Projekten findet heutzutage unter einem enormen Zeit- und Erfolgsdruck statt. Stress als Krankheits-



Dr. Christiane Bender

Professorin für Allgemeine Soziologie,
Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr, Hamburg

ursache nimmt zu und wird mit der Abnahme von Autonomie- und Gestaltungsspielräumen am Arbeitsplatz und im Privatleben in Zusammenhang gebracht, oftmals auch mit der Erosion der Grenzen zwischen beiden Sphären zugunsten der Arbeitswelt. Die Praxis professioneller Dienstleistungen, gebunden an das in Bildung und Ausbildung erworbene Wissen und an das persönliche Engagement des Dienstleistungspersonals, gerät vielerorts unter Rationalisierungs- und Kostendruck. Hat das klassische Industriezeitalter die Produktion von materiellen Gütern durch Standardisierung nach dem Prinzip der Fließbandproduktion massenhaft beschleunigt, so wird dieses Prinzip nun von Organisationen wie Universitäten, Krankenhäusern, Arztpraxen auf die Produktion und Konsumtion von immateriellen Gütern wie Wissensvermittlung, Therapie, Pflege, Beratung – also auf Dienstleistungen – angewandt. Mit Hilfe technologischer Systeme werden diese immateriellen Güter wie industrielle Güter massenhaft beschleunigt produziert und konsumiert. Die konkreten zwischenmenschlichen Interaktionen werden dabei marginalisiert.

An dieser Stelle kommen die Neuen Medien ins Spiel. Deren Einsatz führt dazu, auf bislang unvorstellbare Weise die überkommenen Kontroll- und Effizienzerwartungen der Industriegesellschaften, wie sie insbesondere in der wissenschaftlichen Betriebsführung des Taylorismus in den USA entwickelt wurden, auf die Arbeits- und Lebenswelten der Individuen in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zu übertragen. Unter Bedingungen der Digitalisierung bedeutet die Dienstleistung, Wissen zu vermitteln, eben nicht mehr, dass die Berufsinhaber (etwa Lehrkräfte, Ärzte, Sozialarbeiter, Verkäufer) ihre durch häufige (Selbst-)Prüfung reflektierten professionellen Kenntnisse im Zuge der Deutung der Individualität des Gegenübers (etwa Schüler, Patienten, Klienten, Käufer) weitergeben und sich aus dieser Wechselseitigkeit authentische Interaktionen herauskristallisieren. Wissensvermittlung heißt nun vornehmlich, dass beide Seiten Zugang zu verfügbaren Datennetzen haben und aufgrund von Medienkompetenz befähigt werden, gespeicherte Informationen jederzeit abzurufen. Die Berufstätigen, insbesondere die Wissensarbeiter, sehen sich vielfach in ihren Wünschen nach Selbstbestimmung und nach Authentizität im Laufe ihrer Biographie, in Bildung und Ausbildung, im Berufsleben und in der Freizeit enttäuscht. Viele spüren, dass die großen Vorteile, die ihnen die Digitalisierung bietet, mit ebenso großen Zwängen einhergehen und letztendlich zu Zeit- und das heißt zu Selbstverlust (Entfremdung) führen. Die Beschleunigung bzw. die Substitution der zwischenmenschlichen Interaktionen durch die Neuen Medien gefährdet die Realisierung der „Humanisierungsdividende“, die die Vision von einer modernen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft Berufstätigen wie Betroffenen in Aussicht stellte.

2. Das digitale Krankenhaus – ein Beispiel für die digitale Gesellschaft

Watson heißt der neue Arzt. Er wurde aber nicht etwa auf einem Ärzte-Kongress vorgestellt, sondern auf der Cebit 2014. Denn Watson ist kein Mensch. Er ist ein gigantischer Parallelrechner, ein Supercomputer von IBM. Künftig soll er in Krankenhäusern und Praxen das medizinische Personal bei der Behandlung von Patienten unterstützen und kontrollieren, wenn nicht gar ersetzen. Außerdem lässt sich Dr. Watson mit den Datenpools von Patienten vernetzen, die mit Apps ihren Gesundheitszustand rund um die Uhr überwachen und optimieren.

Computer bekommen eine immer größere Bedeutung für die Behandlung von Patienten. Schon seit Langem werden erfolgreich computergestützte Erhebungs- und Auswertungsverfahren in der Medizin verwendet. Aber der Trend, dass die algorithmisierte Auswertung von massenhaften Patientendaten zunehmend die Grundlage für ärztliche Entscheidungen bildet, beunruhigt. Es ist zu begrüßen, dass Ärzte die Chance bekommen, ihre Praxis vor dem Hintergrund umfangreicher Daten zu überdenken. Aber wenn es für sie schwieriger wird, die Algorithmen ihrer Computerprogramme zu durchschauen, ist Kompetenzverlust die unvermeidliche Folge. Die Patienten sehen sich mit der Frage konfrontiert: Wem vertrauen sie eigentlich? Den Ärzten, den Computern oder sich selbst?

Die Ärzte leiden jedoch nicht nur unter dem Entzug des Vertrauens durch die Patienten. Auch die eigenen Organisationen vertrauen ihnen nicht. Deren Betreiber nutzen elektronische Systeme, vergleichbar wie in vielen anderen Organisationen, zur Steuerung und Kontrolle von Abläufen, Kosten und Personal. Als Folge klagen Ärzte und Krankenschwestern über bürokratische Belastungen und den Abbau ihrer Freiräume: Krankenhäuser würden, so schreibt der Menschenrechtsbeauftragte der Landesärztekammer Hessen, Ernst Girth, verbetrieblicht „wie Wurstfabriken“ geführt.

Das digitale Krankenhaus ist ein komplexes Gebilde, auf das verschiedene Akteure Einfluss nehmen. Dazu zählen die Unternehmen der Gesundheitsindustrie und Produzenten der digitalen Technologien, die privaten und öffentlichen Betreiber, die Beschäftigten auf den unterschiedlichen Stufen der Hierarchie, die medizinischen Forschungsinstitute und schließlich die Patienten mit ihrem Interesse, nichts für ihre Gesundheit zu versäumen. Im Zuge des demographischen Wandels und des medizinischen Fortschritts ist Gesundheit zu einem massenhaft nachgefragten Konsumgut geworden. Bei nahezu allen beteiligten Akteuren besteht daher Einigkeit, dass die Digitalisierung das probate Mittel ist, um medizinisches Personal mit dem notwendigen Wissen zu versorgen und um Leistungen massenhaft und kosteneffizient anzubieten. Doch die Gefahr ist groß, dass eine solche technologische Modernisierung im Gesundheitssystem – letztlich nach industriellem Vorbild – zu einer Standardisierung der Beziehungen zwischen den Beteiligten führt. Die nicht-technischen Aspekte der medizinischen Dienstleistungen wie individuelle Zuwendung, gewachsene Erfahrungen und persönliches Vertrauen werden unterminiert und für viele Patienten zu raren Gütern, die zuviel Zeit kosten und damit hohe „Betriebskosten“ verursachen.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung, an dessen Spitze die Diplom-Mathematikerin und Bundesforschungsministerin, Johanna Wanka, steht, hat 2014 zum Wissenschaftsjahr der digitalen Gesellschaft erklärt. Die Ministerin fordert Auf- und Nachrüstung in Richtung von Digitalisierung, Big Data und elektronischer Vernetzung, um Wachstum und Wohlstand für Deutschland zu sichern. Angesichts dieser Mobilisierung (Stichwort: Industrie 4.0) können wir damit rechnen, dass die noch nicht digitalisierten Räume unseres Lebens, über kurz oder lang, unter Veränderungsdruck geraten.

3. Die digitale Revolution: Woher kommt sie? Was verändert sie?

Die Herkunft: die industrielle Revolution

Viele Individuen, vor allem jüngere, feiern die Möglichkeiten der Neuen Medien auf den Ebenen der Kommunikation, der Informationszugänge, der Selbstbeobachtung und der

Visualisierung. Andere fühlen sich hin- und hergerissen von ambivalenten Gefühlen innerhalb eines Prozesses, der immer schneller Tempo aufnimmt, scheinbar subjektlos verläuft und nicht nur technische Veränderungen und individuelle Nutzungsstrategien nach sich zieht, sondern auch mit tiefgreifenden kulturellen Eingriffen einhergeht, die das Leben der Bürger und Bürgerinnen künftig neu strukturieren. Der Vergleich mit der frühen industriellen Revolution ist daher berechtigt. Mechanisch arbeitende Maschinen ersetzen damals vorwiegend manuelle Tätigkeiten. Die Auswirkungen waren radikal: Die agrarisch-feudale Welt mit ihren Lebensformen, zwischenmenschlichen Beziehungsmustern und ihrer Kultur wurde abgelöst. Das Industriezeitalter brachte neue Akteure, die Unternehmer und die Arbeiterschaft, mit völlig neuem Selbstverständnis hervor. Ihre Lebensbedingungen waren durch fortschreitende betriebliche Arbeitsteilung, die Trennung von Arbeit und Freizeit, kleinere Familienhaushalte und durch wachsende Städte geprägt. Karl Marx analysierte dieses Zeitalter der Industrialisierung: Die Lohnarbeit habe die besitzlose Masse aus der feudalen Abhängigkeit befreit und individualisiert. Der Preis für die Vorteile bestand im kollektiven Zwang, sich mit geradezu militärischer Disziplin der mechanisierten Arbeitswelt anzupassen und zu unterwerfen.

Heutzutage klagen viele Berufstätige, dass die seit der Industrialisierung überlieferten Formen der Arbeitsteilung, insbesondere die Unterscheidung zwischen Arbeit und Freizeit, nicht mehr gelten. Mit Smartphones wird – wie niemals zuvor – die Freizeit an die Arbeitswelt angepasst. Die Leitbilder der modernen Arbeitswelt, Multitasking, Mobilität, permanente Erreichbarkeit und Flexibilität, steuern zunehmend das Privatleben. Mobilfunkgeräte symbolisieren diese Ziele auf unnachahmliche Weise. In vielen Organisationen wird von Mitarbeitern erwartet, flexibel zu sein und dafür gegebenenfalls ihre Freizeit einzubringen. Aber auch Individuen, ohne beruflichen Druck, inszenieren ihren Alltag nach uniformen Verhaltensmustern der Mobilkommunikation. Der Druck zur Anpassung an die Technik, den schon die frühe Industrialisierung ausgelöst hatte, ist aus den betrieblichen Arbeitsprozessen bis in das Freizeitverhalten gewandert. Die Erwerbstätigen haben jedoch auch ein Interesse daran, die Technik für ihre Ansprüche an eine moderne Arbeitswelt zu nutzen. Mit der Möglichkeit, im Home Office zu arbeiten und mit relevanten Informationen und Kommunikationen vernetzt zu bleiben, lässt sich selbstbestimmtes Arbeiten und Zeitmanagement verbinden und Familie und Beruf vereinbaren. Dennoch ist zu bedenken, dass die digitalen Medien, die jeden Vorgang als Datum speichern können, in einer nie zuvor gekannten Weise Erwerbstätige, beispielsweise Außendienstmitarbeiter, überwachen und kontrollieren. Evgeny Morozov spricht daher vom „digitalen Taylorismus“.

Besonderheiten der europäischen Industrialisierung

Die Geschichte der Industrialisierung hält eine Lehre parat, die auch in Hinblick auf die Neuen Medien gilt: Der Einsatz von Maschinen spielte sich als politische Auseinandersetzung um die Macht ab, sie zu steuern. Die dabei erzielten Lösungen unterschieden sich jedoch erheblich zwischen den europäischen Kernländern und den USA: In Europa konnten traditionelle, nicht-technisch dominierte Arbeits- und Lebensformen bewahrt und mit den Interessen vieler Menschen, beispielsweise an der Aufrechterhaltung von patriarchalen Herrschaftsformen im Handwerk und in der Familie, in Übereinstimmung gebracht werden. Die Bändigung des Industriekapitalismus durch weitreichende Regulierungen des Marktes, vor allem des Arbeitsmarkts, durch sozialpolitische Absicherungen, genossenschaftliche Selbsthilfestrategien und die berufliche Bildung prägten und

prägen Deutschlands Ringen um eine sozialverträgliche Gestaltung des industriellen Technikeinsatzes bis heute. Hinzu kommen in Deutschland traditionell verankerte Institutionen einer öffentlichen Kultur, die durch einen breiten Konsens in der Bevölkerung getragen und nicht einer ungehemmten Modernisierung geopfert werden. Nach wie vor leistet sich Deutschland eine Theaterlandschaft von beeindruckender kommunaler Dichte (verglichen mit den USA), obwohl heutzutage die privaten Haushalte nahezu flächendeckend mit Medien zur Selbstunterhaltung hochgerüstet sind. Es gelingt hierzulande, im Vergleich mit amerikanischen Großstädten, den Alltag der Bevölkerung nicht nur zu beschleunigen, sondern immer wieder auch zu entschleunigen.

Das Internet – Symbol des American Way of Life

Anders verlief die Entwicklung beim industriellen Späteinsteiger USA: Weder Tradition noch Politik boten nennenswerte Widerstände gegen den marktwirtschaftlich vorangetriebenen, technikorientierten Fortschritt. Energieversorgung, Produktion, Kommunikation, Transport und Konsum wurden technologisch vernetzt und forderten von den Menschen eine ihr gesamtes Leben bestimmende Anpassung. Der American Way of Life hieß schon bald Massenproduktion für den Massenkonsum. Die Fließbandarbeit, mit der die Güter des Alltagslebens gefertigt wurden, machte das Prinzip einer im großen Stil erreichten Integration und Kontrolle der arbeitenden Massen deutlich. Deren Anpassung an die technologischen Bedingungen der Arbeitswelt wurde mit der Chance auf Konsum der von ihnen nach standardisierten Verfahren produzierten und dadurch verbilligten Massenwaren (Häuser, Wohnungen, Autos, Elektrizität, Küchengeräte) belohnt. Massenproduktion und kommerzialisierter Massenkonsum galten und gelten noch heute als Kern einer funktionierenden freiheitlichen Gesellschaft und als Ideal der amerikanischen Demokratie.

An dieses Produktions- und Konsumideal setzt die Fertigung des Computers (1985 Apple Macintosh) und damit der Basis für das Internet für breite Bevölkerungsschichten in den USA an. Es sollte kein elitäres Projekt amerikanischer Universitäten bleiben, sondern massenhaft in privaten Haushalten Anwendung finden. Die rasche Eroberung dieses Marktes war das Ziel der Entwicklung von Hard- und Software aus dem vormals militärischen Kontext zum Massenkonsumgut im großen Maßstab.

Erst die durchdringende Digitalisierung löst sukzessive das Steuerungs- und Kontrolldefizit im funktionalistischen Zeitalter der industriellen Massenproduktion, nämlich das Verhalten der Individuen zwar zu kontrollieren, aber auf ihr Bewusstsein kaum Einfluss nehmen zu können. Das massenhafte Verhalten der Menschen im Arbeits- und Lebensprozess (letzteres beispielsweise durch den standardisierten Wohnungsbau) ließ sich kontrollieren und steuern, aber der Zugriff auf die Gedanken von Einzelnen blieb damals Gegenstand der Science-Fiction-Literatur.

Das Neue der digitalen Revolution: Wissen als jederzeit verfügbare industrielle Massenware

Worin liegt also das Neue der Digitalisierung? Die digitale Revolution führt die industrielle Revolution fort. Bei der Rationalisierung der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft geht es jedoch nicht um manuelle Tätigkeiten, die durch Technik ersetzt werden, sondern um die Objektivierung von Wissen, Erfahrungen und Kenntnissen. In

dieser Hinsicht stehen die elektronischen Technologien in einer langen kultur- und zivilisationsgeschichtlichen Tradition der Menschen, ihr Bewusstsein auszudrücken und zu vergegenständlichen. Aber die Fähigkeit, Informationen und Kommunikationen massenhaft und ohne größeren Zeitaufwand zu speichern, zu vervielfältigen und global zugänglich zu machen, stellt alle bisherigen Methoden, beispielsweise die des Buchdrucks, weit in den Schatten. Jede Äußerung, jedes Gespräch, jeder Text oder jedes Bild könnte im Prinzip schon während der Herstellung, ohne Bezug auf den Produzenten und auf dessen Kontrolle, gespeichert und weltweit kommuniziert werden.

Wissen, Erfahrungen und Kenntnisse sind die Grundlagen von Kultur und Zivilisation. Bislang werden in den modernen Gesellschaften diese immateriellen Güter vor allem durch personenbezogene Dienstleistungen gepflegt, entwickelt und weitergegeben. Ein ausgebautes Feld von Dienstleistungen, die der öffentliche Dienst, der Markt und der Non-Profit-Sektor anbieten, gewährt den Menschen Zugang zu den immateriellen Gütern, die sie für ihr selbstbestimmtes Leben benötigen. Immer mehr Bürgern steht beispielsweise das medizinische Wissen von Ärzten, das bibliographische Wissen von Bibliothekaren, das überlieferte Fachwissen von Lehrkräften und das Beratungswissen von Sozialarbeitern zur Verfügung. Ein besonderes Merkmal dieser personenbezogenen Dienstleistungen ist bislang die unmittelbare Beziehung von Konsumenten und Produzenten. Die digitalen Medien als zunehmend global vernetzte und entpersonalisierte Wissensspeicher werden jedoch dazu beitragen, viele der personenbezogenen, wissens- und letztlich auch vertrauensbasierten Dienstleistungen zu verändern, wenn nicht gar zu beseitigen, die das innerste Wesen heutiger Dienstleistungs- und Wissensgesellschaften ausmachen.

4. Der digitale Angriff auf die personenbezogenen Dienstleistungen

In Deutschland kristallisierte sich eine dienstleistungsstarke Gesellschaft erst spät, mit der Expansion der Bildungseinrichtungen in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts heraus. Nicht Fabriken, sondern Bildungs- und Kultureinrichtungen, wohlfahrtsstaatliche Organisationen, Medienanstalten, Verwaltungen, Tourismus, Museen, Bibliotheken, Restaurants, Cafés, Einzel- und Großhandel prägen seitdem das attraktive Profil unserer Städte. Kulturelle und gastronomische Angebote bieten einem wachsenden Tourismus dankbare Orte. Mit vielfältigen Dienstleistungen sichern Kommunen ein hohes Niveau der Versorgungs- und Lebensqualität ihrer Einwohner.

Gesellschaften, die ihrer Bevölkerung einen umfangreichen Zugang zu sozialen Dienstleistungen bieten, sind friedfertig. Sie haben die schweren Konflikte der frühen Industrialisierung überwunden und soziale Unterschiede nivelliert. Politische Konzepte zur sozialen Kompensation, Partizipation, Integration und Inklusion setzen die Wirksamkeit von Dienstleistungen voraus oder – um es pathetisch zu sagen – die personenbezogenen Dienstleistungen tragen zur sozialen Ankerung der verschiedenen Individuen im alltäglichen (Diversity-)Training der Kunst des Sich-Aufeinander-Einstellens bei. Die sich permanent weiterentwickelnden Anwendungsmöglichkeiten der digitalen Technologien werden aber – soviel ist schon zu erkennen – die persönliche Struktur dieser Tätigkeiten verändern, ja gefährden. Davon sind einfache wie hochqualifizierte Tätigkeiten betroffen, und besonders Berufe, die mit der Erarbeitung und Weitergabe von Wissen befasst sind. Das in den Dienstleistungen vermittelte Wissen wird sukzessive entsubjektiviert und objektiviert und mit Hilfe von industriell gefertigten

Konsumgütern global zugänglich gemacht. Die Konsumenten gewinnen dabei zunächst mehr Wahlmöglichkeiten. Sie erhalten zusätzliche Alternativen, die sie sich selbst über ihren Netzzugang erschließen. Aber wie lange werden die realen Angebote der „virtuellen“ Konkurrenz standhalten? Die Ökonomisierung vieler Einrichtungen nach dem McDonald's-Prinzip hat einer entindividualisierten Massenproduktion von Dienstleistungen nach industriellem Vorbild bereits vorgearbeitet. Manche Ökonomen glauben, dass sich viele Dienstleistungsberufe von dieser Schwächung niemals erholen werden und dass sie künftig als Angebot für die breite Bevölkerung sogar verschwinden. Der britische Sozialwissenschaftler Jonathan Gershuny wagte schon frühzeitig eine derart pessimistische Prognose.

5. Die Sozialfigur der digitalen Gesellschaft: der Prosument

Die Gesellschaft der Selbstbediener

Gershuny skizzierte idealtypisch einen neuen Akteur, den Prosumenten, der die moderne Dienstleistungsgesellschaft mit ihren Berufen untergräbt und der Industrie dazu verhilft, den tertiären Sektor mit neuen Produkten zu verdrängen. Prosumenten sind Produzenten und Konsumenten von Dienstleistungen in einer Person. Sie investieren Eigenarbeit, um sich zu informieren, und nutzen industriell gefertigte Produkte und Technologien, die sie von den Diensten anderer Personen unabhängig machen. Sie können so, weitgehend ohne soziale Ankerung, ihre Bedürfnisse befriedigen. Gershuny hatte schon damals die globale Zugänglichkeit von Bildungsgütern vor Augen. Nun gewinnen Prosumenten durch die Digitalisierung rasant an Bedeutung. Das Internet ermöglicht ihnen Zugang zum dem vielfältigen Wissen, ohne die dafür bislang zuständigen Berufstätigen (etwa Lehrkräfte) mit den entsprechenden Einrichtungen (etwa Volkshochschulen) in Anspruch zu nehmen. Subjektiv haben die Prosumenten das Gefühl, Zeit zu sparen. So spart sich der Prosument, der sich im Internet über Bibliotheksbestände informiert, Bücher online einsieht und bestellt, den zeitaufwendigen Besuch vor Ort. Er wird allerdings auch nicht vom Gespräch mit den Bibliothekaren profitieren können. Die Frage bleibt offen, ob die geschaffenen Zugangschancen für die digitalisierten Güter, hier: die gespeicherte Literatur, die Nachfrage sichern oder erweitern. Erkennbar ist jetzt schon, dass vielerorts betroffene Einrichtungen an Attraktivität verlieren und allmählich erodieren. Die Interaktionen zwischen den Personen „erkalten“ und werden nur noch durch formale Zertifizierungszwänge (in Hochschulen schon erkennbar) aufrechterhalten. Eine Gesellschaft, in der Prosumenten dominieren und personenbezogene Dienstleistungen übergangen und eingespart werden, nennt Jonathan Gershuny Self-Service-Economy, Selbstbedienungsgesellschaft.

Die Welt des Prosumenten am Beispiel der Wirkung des Online-Handels

Betrachten wir die Veränderung in einem Wirtschaftszweig, den die meisten von uns als selbstverständlich gegeben voraussetzen, der aber durch den Wandel im Verhalten der Konsumenten zu Prosumenten massiv unter Druck gerät: der stationäre Einzelhandel. Prognosen zufolge sinken künftig dessen Umsätze rapide, während die des Online-Versands steigen: Elektrogeräte, DVDs, Bücher, Textilien, Spielwaren, Kosmetikartikel, Brillen, Medikamente,

ja sogar Lebensmittel werden mittlerweile online bestellt. Da immer mehr Menschen Laptops, Smartphones und Tablets besitzen und viele ihre Handys mit Internetzugang weniger als zwei Stunden am Tag aus der Hand legen, wird die Entwicklung voraussichtlich zunehmen. Die Verbraucher wollen sich möglichst an jedem Ort und zu jeder Zeit, ohne lästige Hemmnisse wie Öffnungszeiten, Sortimentsgrenzen und Bedienungsmängel informieren und sofort ihre Bestellungen auf den Weg bringen. Vor allem kleinere Händler mit ihren Läden, die unsere Quartiere so lebens- und liebenswert machen, zumeist familiengeführte Geschäfte, fällt es schwer, strategisch, etwa durch Kombination von Offline- und Online-Handel, zu reagieren. In weniger beliebten Quartieren von Großstädten, in kleineren und mittleren Kommunen zeigt sich schon jetzt, dass Läden und Einkaufszentren nicht mehr modernisiert werden und – nach einiger Zeit – schließen. Zusätzlich zur demographisch bedingten Abwanderung wird die digitale Revolution die Versorgungsqualität vielerorts einschränken. Wo nicht alltäglich eingekauft wird, keine Laufkundschaft vorbeikommt, verlieren Bistros und Cafés ihre Gäste und tertiäre Infrastrukturen (Geschäfte, Arztpraxen, Kirchengemeinden etc.) brechen zusammen.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass das beschäftigungspolitische Stiefkind, der Einzelhandel, mit überwiegend Frauenarbeitsplätzen, einem hohen Anteil an Teilzeitarbeitsplätzen und niedrigen Verdiensten, aufgrund der schlechten Ertragslage vermehrt kurzfristig angelernte Beschäftigte einstellt. Ausgebildete Fachkräfte haben das Nachsehen. Die Beschäftigungsperspektiven des von Frauen stark nachgefragten Ausbildungsberufs Einzelhandelskauffrau verschlechtern sich. Lediglich Geschäfte, die sich auf das obere Preissegment spezialisieren und dabei den Erwartungen ihrer zahlungskräftigen Kunden an individuellem Service Rechnung tragen, werden persönliche Beratung nach wie vor als Bestandteil eines erlebnis- und erfahrungsreichen Kaufens anbieten. Die Masse der Käufer wird vielerorts – über kurz oder lang – nur noch wenige Alternativen zum Online-Shopping haben. Die Internet-Unternehmen gewinnen zusehends an Marktmacht und setzen gegenüber Produzenten und Konsumenten ihre Preisvorstellungen durch.

Internetkonzerne und Prosumenten, beide bedrohen tradierte Einrichtungen zur öffentlichen Kontrolle und Aufklärung

Die Schatten der künftigen Entwicklung wirft das Verschwinden der Buchhandlungen voraus. Das Verhalten der Prosumenten zwingt die Branche in die Knie: Aus vielen Kommunen und Quartieren sind Buchhandlungen längst verschwunden. Verbleibende Läden bieten ihren Kunden ein immer geringeres Buchsortiment an. Kundenbindung, gute Beratung, Öffnung von Erlebnisräumen und intellektuellen Oasen heißen Rezepte, um Standorte zu sichern. Aber in den Läden sind immer weniger ausgebildete Buchhändler anzutreffen. Die Zukunft dieses Berufs wird ungewiss. Internet und E-books (Kindle) haben das Lese- und Literatureinkaufsverhalten massiv verändert. Zwar lesen die Deutschen noch, aber viele Texte, etwa wissenschaftliche Abhandlungen, erscheinen nur noch online.

Doch allmählich wird immer mehr Prosumenten klar: Der Großversand Amazon ist kein vertrauensvoller Partner wie es vielleicht der Buchhändler vor Ort war. Amazon verdient nicht nur am Versand von Konsumgütern und als Verlag. Jeff Bezos, der Gründer, nennt seine „wahren“ Motive: Der Buchhandel sei ein guter Ort, um möglichst viele Daten von zahlungskräftigen und gebildeten Kunden zu erlangen. Amazon rationalisiert also nicht nur den massenhaften Vertrieb von Konsumgütern, sondern greift auf die üblicherweise vertraulichen und geschützten Informationen seiner Kunden zu, sammelt E-Mail-Adressen und erstellt Kundenprofile für eigene Werbezwecke oder um

sie weiterzuverkaufen. Diese Aspekte erweitern Gershunys Sozialfigur vom Prosumenten als Selbstbediener: Amazon, Google und Facebook bedienen sich ihrerseits des Prosumenten. Sie benutzen den Nutzer für eigene Zwecke, ihn unmittelbar zu kontrollieren. Der frühen industriellen Massenproduktion gelang – wie anfänglich erörtert – lediglich der Einfluss auf die äußere Verhaltensanpassung. Der Einsatz der elektronischen Medien dagegen erreicht das Bewusstsein der individuellen Prosumenten unmittelbar als Gegenstand von Kontrolle und Manipulation. So generiert Amazon über das elektronische Lesegerät Kindle Daten zum Leseverhalten: Welche Bücher werden gelesen? Wo steigen Leser aus? Wie viel Zeit benötigen sie? Welche Passagen werden mehrfach aufgerufen? Der enge Zusammenhang zwischen der wachsenden Marktmacht der Internetgroßhändler und dem kontrollierten Bestell- und Leseverhalten der Kunden wirkt sich auf das Angebot der global verfügbaren standardisierten Massensliteratur aus. Die Existenz von freien Autoren, Verlagen und Buchhandlungen wird massiv gefährdet. Die digitale Revolution lässt die arbeitsteilige Grundstruktur dieser Branche, entstanden als tragende Säule der gesellschaftlichen Aufklärung, erodieren.

Die Masse informiert sich politisch im Internet, die Elite liest Tageszeitungen?

In diesen schnelllebigen Zeiten gilt fundierte Berichterstattung von Tages- oder Wochenzeitungen, die einst die moderne Öffentlichkeit „am Puls der Zeit“ verkörperten, als zu langsam, zu langatmig, sind doch Informationen im Internet Tag und Nacht verfügbar, ohne dass für die Nutzer zusätzliche Kosten entstehen. Dramatischer noch als in Deutschland befinden sich in den USA die Renditen der Printmedien im freien Fall. Jeff Bezos hat die renommierte „Washington Post“ übernommen. Journalismus betrachtet er als Serviceleistung für sein Unternehmen. Die meisten Nachrichtenplattformen im Internet erzielen ihren Gewinn mit Werbung. Die Grenze zwischen Nachrichten und Marketing wird dabei bewusst verwischt. Klassische Journalisten, die soliden Recherchen und der Aufklärung verpflichtet sind, werden dafür nicht gebraucht: Ihre Adressaten, die Bürger als Leser, die sachliche Berichterstattung für ihre politische Orientierung so dringend benötigen, werden unter der Hand als potentielle Konsumenten für kommerzielle Angebote neu definiert. Redaktionen, die über viele Jahrzehnte die Bürger zum Nachdenken gebracht haben, verlieren ihre Macht an Facebook und Twitter, an elektronische Diskussionsforen und Fangemeinden. Der Kampf um Aufmerksamkeit ist in vollem Gange. Zwar interessieren sich auch Internet-Besucher für guten Journalismus. Skepsis ist angebracht, ob sich aus dem anonym nutzbaren Internet heraus eine medial gestützte demokratische Öffentlichkeit entwickelt, die weite Kreise der Bevölkerung erreicht, in der politische Argumente ausgetauscht und abgewogen werden.

Diese Entwicklung berührt die Interessen der Bürger an einer nicht durch Marktmacht beherrschten demokratischen Öffentlichkeit. Das geradezu religiös verbrämte Geschäftsmodell der Internetkonzerne, der Bevölkerung auf kommerzieller Basis Zugänge zum Wissensuniversum zu verschaffen, stößt hierzulande auf eine tradierte und weiterzuentwickelnde Ordnung von Institutionen (wie Bibliotheken, Buchhandlungen, Literaturhäusern und Verlagen), die durch die Ideen der Aufklärung geprägt sind und die die Interessen von Bürgern und Bürgerinnen an öffentlichem Wissensaustausch widerspiegeln. Daher benötigen wir dringend ein gesellschaftliches Bündnis und eine politische Strategie zur Sicherung und Förderung der Qualität aller Medien, die an dem „alteuropäischen“ Projekt einer aufgeklärten Öffentlichkeit mitwirken.

6. Die Bändigung der digitalen Revolution

Im Vergleich mit den USA ist Deutschland eine Gesellschaft mit „begrenzter Beschleunigung“, vor allem in technologischer Hinsicht, und benötigt eine kritische entschleunigende Debatte über die Grenzen des digitalen Zugriffs. Der breite Zugang der Bevölkerung zu den immateriellen Gütern von personenbezogenen Dienstleistungen stellt eine Qualität dar, die das Leben schichtenübergreifend frei, vielfältig und lebenswert macht.

Und das Bildungswesen?

Da stimmt es nachdenklich, dass gegenwärtig die Modernisierung der Hochschulen nicht die personelle Betreuung der Studierenden in den Mittelpunkt stellt. Die Kernaufgaben, Bildung und Ausbildung, haben sich unter der Hand zugunsten eines Organisations- und Lehrplans verschoben, der die massenhafte Einfädelerung von Lernenden und Lehrenden in die technologiebasierten standardisierten Abläufe zum Ziel hat. Daher besteht gerade im hochsensiblen Bereich der Bildung und Ausbildung die Gefahr, dass die nächsten Generationen, als Prosumenten aufgewachsen, über große Kompetenzen in der Nutzung der digitalen Technologien verfügen, aber Erfahrungen vertrauensvoll geführter Dialoge als soziale Ankerung in einer kritischen Kultur der demokratischen (Selbst)Aufklärung immer weniger zu ihrem Alltag gehören. Die Politik ist hier in der Verantwortung, die Erosion der Kultur des Miteinanders von Lernenden und Lehrenden zu verhindern. In Anbetracht der rasanten Entwicklung immer neuer Lerntechnologien, die wie MOOCs (*Massive Open Online Courses*) die Präsenz von Lehrenden und Lernenden durch die Etablierung von digitalen Lernplattformen überflüssig machen, dafür aber die globale und massenhafte Verbreitung von Lernmodulen ermöglichen, erscheint schon heute die personale Interaktion von Lehrenden und Lernenden als Relikt aus der Vergangenheit, das demnächst verschwindet.

Fassen wir zusammen: Der Alltag in den Netzen der digitalen Gesellschaft vereinfacht viele Tätigkeiten und befreit die Bürger von lästigen Zwängen, Zeit zu investieren. Freiheit bedeutet jedoch nicht nur Internet-Zugang zu Konsumgütern, Wissen und Kommunikation, sondern bedeutet vor allem Alternativen zu haben. Die beschriebenen Tendenzen, dass sich das Angebot an personenbezogenen Dienstleistungen vor Ort aus Kostengründen und im Zusammenhang der zunehmenden Macht von Internetkonzernen über Märkte verschlechtert, birgt für die Bürger und Bürgerinnen erhebliche Risiken: Sie verlieren Alternativen und geraten als Prosumenten zunehmend unter Kontrolle und Manipulation. Dadurch wird auf längere Sicht ihre Lebensqualität bedroht. Im Interesse der zeitökonomischen Optimierung ihrer Lebensführung haben sie sich der Medienkommunikation ausgeliefert, ihre Zuständigkeit für die sozialen Interaktionen der eigenen Alltagspraxis und darüber eine soziale Ankerung in einer mit Anderen geteilten Lebenswelt eingebüßt.

Staatsneutralität oder Religionsfreiheit?

Die Rechtsprechung zum Kopftuch an Schulen

Heiner Adamski

In den letzten 15 Jahren haben sich Verwaltungsgerichte einschließlich des Bundesverwaltungsgerichts und in zwei Verfahren das Bundesverfassungsgericht mit einer scheinbar einfachen Frage befassen müssen: Dürfen Lehrerinnen muslimischen Glaubens mit Verweisen auf religiöse Gründe an staatlichen Schulen ein Kopftuch tragen? Lehrerinnen muslimischen Glaubens wollten das und haben darauf bestanden. Die Kultus- bzw. Schulbürokratie hat es nicht zugelassen. Der Streit ist dann vor Gerichte gebracht worden. Dabei ging es nicht – wie manche Kritiker ironisch-spöttisch sagten – „um ein Stück Stoff“. Es ging auch nicht um ein Kopftuch als mehr oder weniger elegante Kleidung. Es ging um Staatsneutralität und Religionsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht hat diese „Beziehung“ vor wenigen Wochen in einem Beschluss – der von einem Urteil aus dem Jahre 2003 abweicht – präzisiert. Nach einem kurzen Blick auf die Problematik Staat und Religion/Kirche werden die Entwicklung der Rechtsprechung bis zu dieser Entscheidung und die Entscheidung dargestellt.

I. Staat und Religion/Kirche

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach der berühmt-bekanntesten Staatsdefinition in Art. 20 GG ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Diese nüchtern-kurzen Sätze in der deutschen Verfassung machen deutlich, dass der Staat Bundesrepublik Deutschland nicht in irgendeiner Weise reli-



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit dem Arbeitsschwerpunkt Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

giös oder metaphysisch-naturrechtlich verstanden wird. Die Staatsgewalt wird nicht so gesehen, wie Paulus sie im Römerbrief beschreibt: „Jedermann sei untertan der Obrigkeit, die Gewalt über ihn hat. Denn es ist keine Obrigkeit außer von Gott; wo aber Obrigkeit ist, die ist von Gott angeordnet.“ Eine Anlehnung an die von der mittelalterlichen Scholastik entwickelte Staatstheorie der Verbindung von Vernunft und Glauben mit dem Bezugspunkt Naturrecht ist auch nicht zu erkennen. Etwas anders verhält es sich mit Luthers Zwei-Reiche-Lehre. Sie begründete erstmals die Trennung von kirchlicher und politischer Macht; die Reformation hat dann aber auch zur Entstehung von Staatskirchen und einer Allianz von weltlicher und geistlicher Macht (von Thron und Altar) geführt. Eine Staatskirche (die Evangelische Kirche) mit großem Einfluss auf das Bildungswesen gab es in Deutschland bis zum Ende des Kaiserreichs 1918/1919. Der Kaiser war Staatsoberhaupt „von Gottes Gnaden“ („WIR Wilhelm von Gottes Gnaden ... tun kund ...“ hieß es beispielsweise in Gesetzen bis 1918). Das alles gibt es heute nicht mehr. Die Staatsmacht und die Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland sind „schlicht und einfach“ demokratisch legitimiert. Staat und Religion/Kirchen sind seit der Abschaffung der Staatskirche getrennt. Die in früheren Jahrhunderten immer wieder ausgebrochene Machtkonkurrenz zwischen Staat und Kirche wegen des gemeinsamen Objektes gibt es nicht mehr. Das Objekt waren ja die Menschen in ihrer Doppelrolle: Als Staatsbürger und Staatsvolk wurden sie vom Staat als gesetzestreue Bürger, Steuerzahler, Soldaten usw. beansprucht. Zugleich sollten sie als Kirchenmitglieder und Kirchenvolk der kirchlichen Verkündigung glauben und ihr folgen (wobei es dann je nach Theologie und theologischer Anthropologie sowie der politischen Instrumentalisierung von Religion unterschiedliche Zugriffsweisen auf den Menschen als Geschöpf aus Leib, Seele und Geist gab). Die Trennung ist vermutlich für den Staat nützlich und (religiös gesprochen) „segensreich“ für die Kirchen. Der Staat kann ohne kirchliche Einmischungen agieren. Die Kirchen können (oder könnten) sich auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren: die Verkündigung des Evangeliums und die Seelsorge für die Menschen.

Staat und Religion/Kirchen sind in der Bundesrepublik Deutschland also getrennt. Der Staat ist ein säkularer oder weltlicher Staat. Säkularer Staat heißt aber nicht, dass Religion vom Staat nur als private Angelegenheit der Menschen gesehen wird und Religion für den Staat „kein Thema“ ist. Es ist vielmehr so: Das Grundgesetz verpflichtet den Staat zur Neutralität auf dem Gebiet der Religion und zugleich zum Schutz der Religion durch religiös relevante Grundrechte und andere Verfassungsbestimmungen bis hin zum Schutz durch Strafrecht in den §§166 und 167 StGB (Beschimpfung von Bekenntnissen und Störung der Religionsausübung).

Neutralität des Staates heißt, dass der Staat den Menschen weltanschaulich und religiös neutral begegnet. Behörden oder Gerichte und auch staatliche Schulen dürfen keine Räume sein, in denen Religionsgemeinschaften ihre Glaubenslehren oder politische Parteien ihre politischen Vorstellungen präsentieren können. Dies gilt selbstverständlich auch für die Amtspersonen. Sie müssen im „äußeren Erscheinungsbild“ einen neutralen Eindruck machen und neutral gemäß den rechtlichen Grundlagen ihrer Arbeit agieren. Neutralität heißt auch, dass die Bestimmungen in Art. 33 GG beachtet werden. Nach diesen Bestimmungen ist u.a. die Zulassung zu öffentlichen Ämtern unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. „Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.“ Zur Neutralität des Staates gehört übrigens auch, dass der Staat sich zurückhält, wenn an staatlichen Universitäten Theologie-Lehrstühle besetzt werden. Hier ist die entscheidende Mitwirkung der Kirchen Zeichen der Neutralität des Staates.

Andererseits muss der Staat Religion und ganz konkret den religiösen Menschen schützen. Der Staat muss gewährleisten, dass jeder das in Art. 2 GG verankerte Grundrecht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit wahrnehmen kann (dazu kann ja auch eine religiöse Praxis gehören). Ebenso muss er das in Art. 4 GG verankerte Grundrecht auf Religionsfreiheit und Ausübung der Religion sichern. Er muss ferner gewährleisten, dass Eltern das in Art. 6 GG garantierte Grundrecht der Pflege und Erziehung ihrer Kinder ausüben können (dazu kann – muss aber nicht – die religiöse Erziehung gehören). Der Staat muss Vorkehrungen dafür treffen, dass der im Grundrechtskatalog in Art. 7 garantierte Religionsunterricht an Schulen erteilt werden kann. Grundsätzliche Bedeutung hat schließlich die Sicherstellung der Bestimmungen in Art. 140 GG. Dort geht es u.a. um die rechtliche Selbstständigkeit der Kirchen – um das Recht zur rechtsverbindlichen Regelung eigener Angelegenheiten und die Verleihung kirchlicher Ämter ohne Mitwirkung des Staates und den Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts sowie den gesetzlichen Schutz des Sonntags und der staatlich anerkannten Feiertage und das Recht zur Vornahme religiöser Handlungen wie Gottesdienste und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten.

Das alles gehört zum säkularen und zur religiösen Neutralität verpflichteten Staat. Und hier stellt sich die Frage: Wird die Neutralität des Staates verletzt, wenn Lehrerinnen muslimischen Glaubens mit religiöser Begründung an Schulen ein Kopftuch tragen? Das Kopftuch wird ja als deutliches religiöses „Signal“ wahrgenommen und kann im Übrigen aus anderen Gründen (Rolle der Frau) weltanschaulich-politisch kritisch beurteilt werden. Zugleich stellt sich die Frage: Verletzt die Ablehnung einer Lehrerin wegen des Kopftuchs Glaubensfreiheit und den von einem religiösen Bekenntnis unabhängigen Zugang zu einem Amt (dem Beruf Lehrerin)? Gerichte haben diese Frage unterschiedlich beantwortet – und parallel dazu gab es eine breite Kopftuch-Debatte. In der Verfassung der Französischen Republik wird der Staat übrigens ausdrücklich als „laizistische Republik“ definiert. „Laizistische Republik“ heißt, dass Religion und die „geistliche Macht“ im Staat – auch in der staatlichen Schule – nicht vorkommen sollen. In der Gesellschaft ist Religion selbstverständlich geachtet. Das Feld der Politik soll aber Laien (im Unterschied zu Geistlichen) überlassen sein (deshalb Laizismus). Geistliche sollen sich um Religion kümmern. Die in Deutschland geführte Diskussion über Lehrerinnen muslimischen Glaubens mit einem Kopftuch in staatlichen Schulen und ein jahrelanger Rechtsstreit zu diesem Thema sind in Frankreich nicht möglich.

II. Die Entwicklung der Rechtsprechung

1. Der Ausgangspunkt und die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte

Ausgangspunkt des Rechtsstreits war die Verwehrung der Einstellung einer muslimischen Lehrerin durch das Oberschulamt Stuttgart im Jahre 1998. Die Lehrerin wollte nicht auf das Tragen ihres Kopftuchs verzichten und war deshalb nicht eingestellt worden. Sie hat deshalb vor dem Stuttgarter Verwaltungsgericht eine Klage eingereicht. Das Gericht hat die Klage abgelehnt mit der Begründung, die Lehrerin würde mit dem Tragen eines Kopftuchs gegen ihre Dienstpflicht zur Einhaltung des staatlichen Neutralitätsgebotes verstoßen.

In dem Urteil (Az.: 15 K 532/99) aus dem Jahre 2000 wird – so die Zusammenfassung in einer Presseerklärung – im wesentlich dargelegt, dass die Klägerin zwar die fachlichen, nicht jedoch die persönlichen Voraussetzungen für die Einstellung in den Schuldienst erfülle, weil sie im Dienst ein religiös motiviertes Kopftuch tragen möchte und dadurch gegen ihre Dienstpflichten verstoßen würde. Zu diesen unerlässlichen Dienstpflichten gehöre die hinreichende Achtung der staatlichen Neutralitätspflicht, denn im Bereich der Schulen nehme der Lehrer als Teil des Staates dessen Pflichten gegenüber Eltern und Schülern wahr. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleiste die Glaubensfreiheit die Teilnahme an den kultischen Handlungen, die ein Glaube vorschreibe oder in denen er Ausdruck finde. Dem entspreche umgekehrt die Freiheit, kultischen Handlungen eines nicht geteilten Glaubens fernzubleiben. Diese Freiheit beziehe sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Symbole, in denen sich ein Glaube oder eine Religion darstelle. Zwar habe grundsätzlich niemand ein Recht darauf, von fremden Glaubensbekenndungen, kultischen Handlungen und religiösen Symbolen verschont zu bleiben. Hiervon zu unterscheiden sei aber eine vom Staat geschaffene Lage, in der der Einzelne ohne Ausweichmöglichkeiten dem Einfluss eines bestimmten Glaubens, den Handlungen, in denen dieser sich manifestiert und den Symbolen, in den er sich darstellt, ausgesetzt sei. Die Pflicht zur religiösen Neutralität ergebe sich für den schulischen Bereich aus Art. 6 GG, der den Eltern die Pflege und Erziehung ihrer Kinder als natürliches Recht garantiere. Dem entspreche das Elternrecht, die Kinder von Glaubensüberzeugungen fernzuhalten, die den Eltern als falsch oder schädlich erscheinen. Soweit die Schüler religionsmündig seien, gelte für sie entsprechendes. Das Tragen eines islamisch-religiös motivierten Kopftuchs durch die Klägerin im Schulunterricht würde der staatlichen Neutralitätspflicht und damit auch den Dienstpflichten einer Lehrerin widersprechen. Dieses religiöse Bekenntnis sei im Schulunterricht unzulässig. Der Religionsfreiheit der Klägerin stünden überwiegende Pflichten des Staates und Rechte der Schüler bzw. ihrer Eltern gegenüber, so dass ein Verstoß gegen die staatliche Neutralitätspflicht gegeben wäre. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien im Schulbereich demonstrative religiöse Bekenntnisse nur bei strikter Einhaltung des Prinzips der Freiwilligkeit und bei zumutbaren Ausweichmöglichkeiten zulässig. Beim Kopftuchtragen durch die Klägerin handele es sich um ein demonstratives religiöses Bekenntnis im Sinne dieser Rechtsprechung. Demgegenüber bestünden keine Ausweichmöglichkeiten der Schüler bzw. ihrer Eltern, denn es bestehe allgemeine Schulpflicht und die Schüler bzw. ihre Eltern könnten sich die Lehrer nicht aussuchen. Hinzu komme, dass die Schüler, anders als im Falle eines an der Wand angebrachten Kruzifixes, noch nicht einmal die Möglichkeit hätten, der Wahrnehmung des von der Klägerin getragenen religiösen Symbols durch Nichtbeachtung auszuweichen, weil sie naturgemäß gezwungen seien, während des Unterrichts den Lehrer ständig im Blick zu behalten. Das Grundschulalter sei zudem eine wichtige Prägungsphase für Charakter und Wertvorstellungen. Grundschüler seien kaum in der Lage, die religiöse Motivation für das Kopftuchtragen intellektuell zu verarbeiten und sich bewusst für Toleranz oder Kritik zu entscheiden. Daraus ergebe sich die Gefahr einer, wenn auch ungewollten, Beeinflussung durch den als Respektperson empfundenen Lehrer.

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass sich das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung sieht mit der Straßburger Spruchpraxis zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Im Falle eines Lehrers, der an seinem Anzug und an seiner Aktenmappe verschiedene Anhänger mit religiösen Sprüchen trug und deswegen entlassen wurde,

wurde ausgeführt, dass ein Verbot, demonstrative religiöse Abzeichen zu tragen (außerhalb der Bekenntnisschulen), durch Art. 9 Abs. 2 EMRK gedeckt ist, um die religiöse Auffassung der Kinder, Eltern und anderer Lehrer zu schützen. Ferner sei zu beachten – so das Verwaltungsgericht –, dass nach Art. 15 der Landesverfassung die öffentlichen Volksschulen die Schulform der christlichen Gemeinschaftsschule hätten. In diesen christlichen Gemeinschaftsschulen würden die Kinder auf der Grundlage christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte erzogen. Hierzu bestimme das Schulgesetz für alle Schularten, dass die Schule gehalten sei, die Schüler in Verantwortung vor Gott und dem Geiste christlicher Nächstenliebe zu erziehen. Insbesondere aus dieser Wertentscheidung der Landesverfassung ergebe sich, dass für Lehrer, die nicht christlichen Religionen anhängen, ihre Religionsausübung im Dienst wohl nur unter engeren Voraussetzungen möglich sei, als dies bei Lehrern der Fall sei, die christlichen Religionen anhängen. Dies bedürfe jedoch im vorliegenden Fall keiner weiteren Vertiefung. Auch der weitere Einwand der Klägerin, wonach in allen Schulen der Geist der Duldsamkeit und der sozialen Ethik walte, gehe fehl. Aus dieser Bestimmung ergebe sich zwar die Toleranz als Erziehungsziel; Toleranz bedeute jedoch nicht den Zwang zur Preisgabe eigener Verfassungsrechte, die sich für Eltern und Schüler aus Art. 4 GG und Art. 9 EMRK ergäben.

Danach ging der Fall an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg – und der hat sich 2001 dem Urteil des Verwaltungsgerichts angeschlossen (Az.: 4 S 1439/00). Im Leitsatz wird gesagt, dass sich die Einschätzung des Dienstherrn, eine Lehramtsbewerberin sei wegen des von ihr aus religiösen Gründen beabsichtigten Tragens eines Kopftuchs im Unterricht für das angestrebte Amt einer Grund- und Hauptschullehrerin im öffentlichen Schuldienst ungeeignet, innerhalb der Grenzen des dem Dienstherrn eingeräumten Beurteilungsspielraums hält.

Im weiteren Verlauf des Rechtsstreits hat sich dann 2002 auch das Bundesverwaltungsgericht der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts Stuttgart angeschlossen. In einem Urteil (2 C 21.01) wird ergänzend u.a. ausgeführt, dass sich der Konflikt zwischen den Grundrechten in schonender Weise nur dadurch vermeiden lasse, dass eine Lehrerin auf das Tragen eines Kopftuchs während des Unterrichts verzichtet. Ob Beschwerden oder Beanstandungen tatsächlich geäußert werden, sei dabei unerheblich; der Staat sei gehalten, bereits dem Entstehen einer Konfliktlage vorzubeugen.

2. Die erste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Aufgrund einer Verfassungsbeschwerde in dieser Sache hat das Bundesverfassungsgericht 2003 in einem Urteil (2 BvR 1436/02) „für Recht erkannt“, dass die drei verwaltungsgerichtlichen Urteile sowie die Bescheide des Oberschulamtes die Beschwerdeführerin in ihren Rechten aus Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 und mit Art. 33 Abs. 3 GG verletzen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wurde aufgehoben.

Im Urteil wurde ausgeführt, dass ein Verbot für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage finde und dass der mit zunehmender religiöser Pluralität verbundene gesellschaftliche Wandel für den Gesetzgeber Anlass zu einer Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule sein könne.

3. Konsequenzen aus dem Urteil und weitere Verfassungsbeschwerden

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts haben acht Bundesländer (u.a. Nordrhein-Westfalen) über Gesetzesänderungen Frauen das Tragen eines Kopftuchs im Schuldienst und anderen Bereichen des Öffentlichen Dienstes untersagt. Drei Landesregierungen sind mit Verbotsregelungen an der Ablehnung durch das jeweilige Parlament gescheitert. In fünf Bundesländern gab es bislang keinen Gesetzesentwurf für ein Kopftuchverbot. Wegen des Kopftuchverbots kam es zu zwei weiteren Verfassungsbeschwerden. Eine angestellte Lehrerin muslimischen Glaubens und eine angestellte muslimische Sozialpädagogin – beide aus Nordrhein-Westfalen – haben gegen das im nordrhein-westfälischen Schulgesetz (§ 57) auferlegte Verbot geklagt, im Schuldienst ein Kopftuch beziehungsweise eine Mütze als „Kopftuchersatz“ zu tragen.

4. Die zweite (aktuelle) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgerichts hat nun – im März 2015 – in einem Beschluss (1 BvR 471/10) entschieden, dass „ein pauschales Verbot religiöser Bekundungen in öffentlichen Schulen durch das äußere Erscheinungsbild von Pädagoginnen und Pädagogen mit deren Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) nicht vereinbar ist“. Das nordrhein-westfälische Schulgesetz sei daher nicht verfassungskonform und müsse überarbeitet werden. Im individuellen Fall könnten Schulen ihren Pädagoginnen verbieten, ein Kopftuch als religiöses Symbol zu tragen, wenn das den „Schulfrieden oder die staatliche Neutralität“ beeinträchtigt. Das Gericht betont jedoch: Dies gelte nicht nur für Musliminnen, sondern für alle Konfessionen.

In den Leitsätzen wird ausgeführt:

„Der Schutz des Grundrechts auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) gewährleistet auch Lehrkräften in der öffentlichen bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule die Freiheit, einem aus religiösen Gründen als verpflichtend verstandenen Bedeckungsgebot zu genügen, wie dies etwa durch das Tragen eines islamischen Kopftuchs der Fall sein kann.

Ein landesweites gesetzliches Verbot religiöser Bekundungen (hier: nach § 57 Abs. 4 SchulG NW) durch das äußere Erscheinungsbild schon wegen der bloß abstrakten Eignung zur Begründung einer Gefahr für den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität in einer öffentlichen bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule ist unverhältnismäßig, wenn dieses Verhalten nachvollziehbar auf ein als verpflichtend verstandenes religiöses Gebot zurückzuführen ist. Ein angemessener Ausgleich der verfassungsrechtlich verankerten Positionen – der Glaubensfreiheit der Lehrkräfte, der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern, des Elterngrundrechts und des staatlichen Erziehungsauftrags – erfordert eine einschränkende Auslegung der Verbotsnorm, nach der zumindest eine hinreichend konkrete Gefahr für die Schutzgüter vorliegen muss.

Wird in bestimmten Schulen oder Schulbezirken aufgrund substantieller Konfliktlagen über das richtige religiöse Verhalten bereichsspezifisch die Schwelle zu einer hinreichend konkreten Gefährdung oder Störung des Schulfriedens oder der staatlichen Neutralität in einer beachtlichen Zahl von Fällen erreicht, kann ein verfassungsrechtlich anzuerkennendes Bedürfnis bestehen, religiöse Bekundungen durch das äußere Erscheinungsbild nicht erst im konkreten Einzelfall, sondern etwa für bestimmte Schulen oder Schulbezirke über eine gewisse Zeit auch allgemeiner zu unterbinden.

Werden äußere religiöse Bekundungen durch Pädagoginnen und Pädagogen in der öffentlichen bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule zum Zweck der Wahrung des Schulfriedens und der staatlichen Neutralität gesetzlich untersagt, so muss dies für alle Glaubens- und Weltanschauungsrichtungen grundsätzlich unterschiedslos geschehen.“

III. Kommentar

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ist ein pauschales Kopftuchverbot verfassungswidrig. Länder mit einem solchen Verbot in ihren Landesgesetzen sind nun zur Änderung der Gesetze gezwungen. Sie müssen nicht-pauschale Regelungen treffen. Diese Regelungen müssen aber so sein, dass Schulen ihren Pädagoginnen das Tragen des Kopftuchs als religiöses Symbol verbieten können, wenn das Kopftuch den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität beeinträchtigt – aber das Verbot darf eben nicht pauschal sein. Dieser Zwang wird zu einer gewissen Ratlosigkeit in den Kultus- und Schulbürokratien sowie den Gesetzgebungskörperschaften (den Parlamenten der Länder) führen. Was muss denn in einem Gesetz stehen, das Kopftücher muslimisch gläubiger Lehrerinnen und auch andere religiöse (nichtmuslimische) Symbole nicht verbietet und den Schulen in individuellen Fällen doch ein Verbot ermöglicht? Und: Wie kann so ein Gesetz ohne Störungen des Schulfriedens ausgeführt werden? Sollen die Schulen etwa in Gestalt eines Schulleiters ermächtigt werden, das Grundrecht der Religionsfreiheit – das soeben vom Bundesverfassungsgericht zum Maßstab gemacht worden ist – in Einzelfällen doch einzuschränken?

Neben diesen offenen Fragen gibt es die Fragen der praktischen Pädagogik. In Gesprächen mit Lehrerinnen und Lehrern sind – hier geteilte – Vorbehalte gegen die Abschaffung des Kopftuchverbots zu erkennen. Die Vorbehalte sind nicht religiöser oder politischer, sondern pädagogischer Art. In einem abweichenden Votum einer Richterin und eines Richters am Bundesverfassungsgericht und auch in einigen Passagen der Verwaltungsgerichtsurteile sind zu den pädagogisch-praktischen Problemen bedenkenswerte Ausführungen zu finden. Das Bundesverfassungsgericht hat sie zugunsten verfassungsrechtlicher Erörterungen vernachlässigt.

Angesichts der vom Bundesverfassungsgericht ermöglichten Vielfalt religiöser Elemente im Bereich des Staates stellt sich die grundsätzliche Frage: Wollen wir einen Staat, in dem Religion in Bereichen des Staates erkennbar wird? In Behörden und Gerichten und Schulen? Angesichts der Geschichte der Religionen und nicht zuletzt angesichts der Geschichte des Christentums spricht manches dafür, den Bereich des Staates „religionsfrei“ zu halten. In der Gesellschaft hingegen könnte mehr Religion Sinn stiften – Religion als Ebene der Besinnung auf das, was Gerechtigkeit und Frieden fördert und in der Tiefe oder auch in den Abgründen menschlicher Existenz trägt. An dieser Stelle begegnet Recht der Theologie monotheistischer Religionen, in denen versucht wird, den Glauben an Gott als der alles bestimmenden Wirklichkeit denkend zu entfalten – und die dabei nicht voraussetzungslos ist, sondern den Glauben voraussetzt. In gewisser Weise gleicht das der Erkenntnis, dass auch der säkulare Staat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht schaffen und gewährleisten kann und über die immer wieder neu nachgedacht werden muss.

Die Kopftuch-Debatte

Heiner Adamski

An staatlichen Schulen unterrichten seit Jahren Lehrerinnen muslimischen Glaubens. Einige wollen das typische Kopftuch tragen und begründen das religiös. Die Schulbürokratien haben Kopftücher aber nicht zugelassen. Sie haben sich dabei auf die verfassungsrechtliche Neutralitätspflicht des Staates auf dem Gebiet der Religion berufen. In manchen Ländern gab es auch pauschale Kopftuchverbote in den Schulgesetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat nun diese Verbote als verfassungswidrig beurteilt. An den Schulen wird es also demnächst Lehrerinnen mit Kopftuch geben können. Ein Verbot soll aber in Ausnahmefällen aufgrund von Entscheidungen der Schulen möglich sein. (Siehe die GWP-Rubrik Rechtsprechung kommentiert.)

Zur Kopftuchproblematik gab es eine Diskussion vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts; jetzt – nach der Entscheidung – wird die Diskussion fortgesetzt und die Entscheidung zustimmend und ablehnend beurteilt.

A. Drei Beispiele aus der älteren Diskussion

1. Eine Rede, „Religionsfreiheit heute – zum Verhältnis von Staat und Religion in Deutschland“, zum 275. Geburtstag von Gotthold Ephraim Lessing im Jahre 2004 hat der damalige Bundespräsident *Johannes Rau* zu einigen Hinweisen zum Kopftuch genutzt: „Jeder ... Lehrer (und jede Lehrerin) ... muss die Werte unseres Grundgesetzes vermitteln und die Erziehungsvorstellungen der Eltern achten und seine eigenen Überzeugungen in der Schule zurücknehmen. Das bedeutet aber nicht, dass er seinen



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit dem Arbeitsschwerpunkt Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

Glauben in der Schule verbergen oder verstecken muss ... Ich bin der festen Überzeugung, dass wir nicht ein Symbol einer Religion – und das ist das Kopftuch jedenfalls auch – verbieten und dennoch glauben können, wir könnten alles andere beim Alten lassen ... Ich fürchte nämlich, dass ein Kopftuchverbot der erste Schritt auf dem Weg in einen laizistischen Staat ist, der religiöse Zeichen und Symbole aus dem öffentlichen Leben verbannt. Ich will das nicht.“

2. *Wolfgang Thierse* (SPD) sagte 2004 in einer Rede, „Auf der Waagschale – das Verhältnis von religiöser Identität und demokratischem Rechtsstaat“, in der Evangelischen Akademie Tutzing: „Ich selbst bin ... eher für ein Verbot (mit Einschränkung). Das Kopftuch steht – so meine Wahrnehmung – für Auffassungen, die nicht mit den Werten des Grundgesetzes vereinbar sind ... Diese Position gründet darauf, dass das Kopftuch kein nur oder vor allem religiöses Symbol ist, sondern noch mehr kulturelles und politisches Zeichen ... es gehört zur Redlichkeit der gegenseitigen Wahrnehmung von Religionen und der öffentlichen Diskussion über sie, die Unterschiede im Bedeutungsgehalt auch zu benennen. Ich zitiere Jürgen Moltmann, den berühmten Theologen: ‚Weil ... nicht alle Religionen gleich sind, können auch nicht alle gleich behandelt werden.‘ ... Wir können nicht von Staats wegen bestimmen, ob das Kopftuch grundsätzlich religiös oder bloß kulturell ist. Dass dies im Islam selbst höchst umstritten ist, sollte uns erst recht davor zurückschrecken lassen.“

3. 2010 sagte Bundesinnenminister *Thomas de Maizière* (CDU) in einer Rede, „Religion im säkularen Staat“, in der Universität Göttingen: „Bei ... den immer wieder aufflammenden Diskussionen und Rechtsstreitigkeiten über religiöse Symbole – ob Kreuz im Klassenraum, Kopftuch oder die Burka – geht es dem Grunde nach um die Frage, wie wir das Verhältnis zwischen Staat und Religion definieren ... und welche Grenzen unser Grundgesetz der Ausübung einer Religion setzt ... Der Staat des Grundgesetzes ist gegenüber der Religion neutral – aber zugleich der Religion zugewandt, auch offen. Er gewährt den Religionen freien privaten und öffentlichen Entfaltungsraum ... Dabei betone ich eines vorweg: Die Vorschriften der Verfassung ... sind zwar vor dem Hintergrund der christlich-kirchlichen Organisationsformen entstanden. Die Gewährleistungen der kollektiven Religionsfreiheit – und damit auch die Bestimmungen zum Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften – gelten jedoch für alle Religionsgemeinschaften gleichermaßen: Alle haben dieselben Rechte und Pflichten. Der Staat hat gegenüber allen religiösen Gemeinschaften offen und neutral zu sein.“

Die vollständigen Reden sind hier nachlesbar:

http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Johannes-Rau/Reden/2004/01/20040122_Rede.html

<http://www.thierse.de/reden-und-texte/reden/evangelische-akademie-tutzing-2004/>

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2010/12/goettingen1.html>

B. Kontroversen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

I. Erste Parteireaktionen im Spiegel diverser Presseberichte

Für die Bundestagsfraktion der *Union* erklärte *Franz Josef Jung*: Das Urteil dürfe „nicht als Ermunterung dahingehend verstanden werden, dass kulturelle Gepflogenheiten generell als Ausübung der Religion verstanden werden“. Auch künftig müssten „Lehrkräfte die Neutralität des Staates gegenüber Schülerinnen und Schülern sowie Eltern strikt wahren“.

Für die *CSU* kündigte Generalsekretär *Andreas Scheuer* an, dass alle gesetzlichen Möglichkeiten ausgeschöpft würden, damit das Christentum in Bayern privilegiert bleibt und weiterhin das prägende Wertefundament ist.

Für die *SPD*-Bundestagsfraktion erklärte hingegen *Kerstin Griese* (Kirchenbeauftragte der *SPD*-Bundestagsfraktion), dass wir in einer multireligiösen Gesellschaft leben und dass der Islam „selbstverständlich zu Deutschland gehört“. Die *SPD*-Bundestagsfraktion setze sich dafür ein, dass religiöse Vielfalt in Deutschland gelebt werden kann und begrüßt daher das Urteil.

Der *Grünen*-Bundestagsabgeordnete *Volker Beck* lobte (evtl. ohne ausreichende Kenntnis der Rechtsprobleme) die Richter:

„Die Gegner unserer offenen Gesellschaft sind nicht die Lehrerinnen und Lehrer, die ihren Glauben sichtbar bekunden, sondern diejenigen, die Vielfalt bekämpfen ... Das Bundesverfassungsgericht stellt Kopftuch und Nonnenschleier endlich gleich. Das war überfällig: Die Privilegierung christlicher Symbole in so manchem Landesgesetz war von vornherein offensichtlich verfassungswidrig.“

Christine Buchholz (religionspolitische Sprecherin der *Linkspartei* im Bundestag) sagte:

„Auch wenn die Entscheidung das Kopftuchverbot nicht grundsätzlich aufhebt, ist es ein wichtiges und richtiges Signal, dass Glaubens- und Bekenntnisfreiheit auch in einem säkularen Staat gelten.“

Die Entscheidung sei auch ein positives Zeichen in Zeiten, in denen Islamhasser wie Pegida die Rechte von Muslimen einschränken wollen.

FDP-Chef *Christian Lindner* meinte, manche lobten das Urteil wohl nur, um „mehr Kreuzfixe in staatlichen Schulen aufhängen“ zu können.

II. Detailliertere Positionen

1. *Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz Heiko Maas* (*SPD*) sagte in einer Rede, „Oh Gott! Die multi-religiöse Gesellschaft und der Verfassungsstaat“, in der Berliner Humboldt-Universität: „Das Prinzip staatlicher Neutralität richtet sich ... nicht gegen Religionen, sondern gegen die staatliche Parteinahme für eine Religion. Es steht nicht im Konflikt mit, sondern im Dienst der Religionsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht hat das in seinem jüngsten Kopftuch-Urteil noch einmal sehr deutlich betont: Die Neutralität ist keine distanzierende Haltung im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche, sondern eine Haltung, die die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördert ... Das Bundesverfassungsgericht sagt deshalb: Das Ideal der Toleranz muss in den Schulen nicht nur gelehrt, sondern

auch gelebt werden dürfen, und zwar auch durch das Tragen religiöser Bekleidungen.“

http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Reden/DE/2015/20150527_Rede-zur-Religionspolitik.html?nn=3433226

2. *Thorsten Schäfer-Gümbel* (Parteivorstand der SPD): „Man kann nicht auf der einen Seite wie die Bundeskanzlerin sagen, der Islam gehört zu Deutschland, und gleichzeitig pauschal Lehrerinnen das Kopftuch verbieten.“

http://www.spd.de/aktuelles/127834/20150313_kopftuchverbot.html

3. Prof. *Nida-Rümelin* (SPD-Grundwertekommission): „Man kann unterschiedlicher Meinung sein, in welchem Umfang religiöse Symbole in staatlichen Einrichtungen zulässig sind ... man kann das muslimisch motivierte Kopftuch nicht gesetzlich verbieten und die völlig analogen Verhüllungen des christlichen Nonnenhabits zulassen.“ Scharf kritisierte Nida-Rümelin Politiker, die jetzt nach Privilegierung christlicher Symbole in staatlichen Schulen rufen und die Gleichbehandlung der Religionen durch das Bundesverfassungsgericht beklagen. Sie „sollten den Beruf wechseln, denn Grundkenntnisse der Verfassung sind für diesen Beruf unverzichtbar.“

http://www.spd.de/aktuelles/127834/20150313_kopftuchverbot.html

Anmerkung: Nida-Rümelin spricht mit dem Habitus des überlegenen Wissenschaftlers; seine Empfehlung, wegen mangelnder Grundkenntnisse der Verfassung den Beruf zu wechseln, ist bemerkenswert angesichts der Ablehnung der Senatsmehrheitsmeinung durch zwei Richter im Sondervotum sowie der Kritik des Leiters des Kirchenrechtlichen Instituts der EKD (Prof. Heinig) und des früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts (Prof. Papier).

4. *Heinz Buschkowsky* (ehem. Berliner Bezirksbürgermeister und Parteirat SPD) im Interview Deutschlandfunk: „... bei diesem Thema muss ich aufpassen, dass mir die Formulierungen nicht entgleisen ... In einem hat das Urteil recht: Ich kann nicht Kreuzfixe an die Wand hängen und gleichzeitig das Kopftuch verbieten - das geht nicht. Es muss uns auch schon jede Religion gleichviel wert sein ... Dann hört aber mein Verständnis auf. Die, die dieses Urteil gefällt haben, haben keine Ahnung – null –, wie es in Gebieten, in Stadtlagen wie Neukölln, zugeht oder in Mannheim oder in Kiel-Gaarden oder in Hamburg-Veddel oder in Duisburg oder in Dortmund oder wo immer Sie auch wollen ... Es ist die völlig falsche Botschaft, weil es wird hier weiter geprägt die alt überlieferte Form: Die Frau hat zu gehorchen, sie hat rein und devot zu sein und sie ist das Eigentum ihres Mannes. Und die Botschaft ist: Oma trägt Kopftuch, die Tanten tragen Kopftuch, Mutter trägt Kopftuch und die Lehrerin trägt es auch. Der soziale Druck im Wohngebiet auf die säkularen, auf die liberalen Muslime nimmt immens zu ... Und was das Gericht da gemacht hat, es hat eine Säule unserer Gesellschaft ohne Not geschleift: Staatliches Handeln hat wertneutral zu sein! Dieser Grundsatz ist aufgegeben worden. Das Gericht hat gesagt: Die Wertneutralität staatlichen Handelns übt keine normative Funktion aus, sondern ist eher eine offene Haltung. Können Sie mir das mal erklären?“

http://www.deutschlandfunk.de/heinz-buschkowsky-unsere-lebensregeln-gelten-fuer-alle.868.de.html?dram:article_id=315579

5. *Lale Akgün* (ehemalige SPD-Bundestagsabgeordnete) im Interview Deutschlandfunk: „Das Kopftuch wird getragen, um sich vor den Blicken der Männer zu schützen. Das ist

doch das, was eigentlich immer wieder propagiert wird ... Es wird auf bestimmte Koranstellen hingewiesen, aus diesen Koranstellen lesen die Fundamentalisten heraus, die Frau muss sich bedecken ... erst war ein Kopftuch nicht mehr genug. Dann kommen weitere Verhüllungen. Es geht immer darum, die Frau aus der Gesellschaft irgendwie auszuschließen ... Aber wir reden hier ... davon, dass der Staat eigentlich religionsneutral sein muss ... Wir haben in Deutschland Schulpflicht, das heißt, jeder Mensch ist gezwungen, seine Kinder in die Schule zu schicken. Im Gegenzug garantiert der Staat Religionsneutralität den Familien gegenüber ... eine Lehrerin mit Kopftuch ist aber nicht mehr religionsneutral. Und sie wird nicht nur im Religionsunterricht vor der Klasse stehen, sondern ... in Zukunft auch Deutsch, Mathematik, Englisch unterrichten. Was macht eigentlich eine Kopftuch-Lehrerin ... wenn sie im Deutschunterricht eine Liebeszene mit den Kindern durchgehen möchte? Was ist, wenn sie über sexuelle Beziehungen von Mann und Frau reden möchte? ... Ich sehe das Problem vor allem in den Stadtteilen, wo eh Moscheevereine versuchen, Einfluss auf Eltern zu nehmen. Und jetzt (wird) die Schule zu einer Verbündeten dieser Moscheevereine.

http://www.deutschlandfunk.de/kopftuch-urteil-ich-verstehe-auch-die-ganzen-jubelschreie.694.de.html?dram:article_id=314210

6. *Wolfgang Bosbach* (CDU-MdB und Vorsitzender des Innenausschusses) im Interview General-Anzeiger Bonn: „Das Minderheitsvotum ist für mich überzeugender als die Mehrheitsentscheidung des Senats. Im Grunde werden jetzt die Probleme in den Bereich der Schule verlagert. Denn es ist völlig unklar, nach welchen Kriterien Schulleiter und Aufsichtsbehörden feststellen sollen, ob im konkreten Fall durch das Tragen eines Kopftuchs der Schulfrieden gestört ist oder nicht ... Es gibt für eine gläubige Muslima keine aus dem Koran ableitbare Pflicht zum Tragen eines Kopftuchs. Wenn sie es dennoch tut, ist das Tragen des Tuches natürlich auch eine öffentliche Demonstration und eine bewusste Abgrenzung von der kulturellen Tradition unseres Landes und der Mehrheitsgesellschaft.“

Bonner General-Anzeiger vom 14.03.2015

7. *Winfried Mack* (stellvertretender Vorsitzender der CDU Baden-Württemberg): Das Urteil ... geht an der Lebenswirklichkeit vorbei. Es übersieht die politische Entwicklung der letzten Jahre in der islamischen und arabischen Welt. Und es überfordert Schulen und Kommunen. Auch wenn der Koran das Kopftuch nicht ausdrücklich fordert, ist es für viele Muslima ein religiöses Symbol. Doch dort, wo es um politische Macht geht, ist es vor allem ein hochpolitisches Symbol. Denn wenn sich ein Land von gottesstaatlichen Ordnungsgedanken distanzieren will, wird das Tragen des Kopftuches verboten. Und umgekehrt: Das Kopftuch wird dann propagiert, wenn oft menschenrechtsverachtende Regime, die sich auf einen mittelalterlichen Islam berufen, ihre Macht ausbauen wollen: in Afghanistan, im Iran, in Ägypten unter den Moslembroedern und vorsichtiger auch in der Türkei.

http://www.winfried-mack.de/lokal_1_1_124_Das-Kopftuch-ist-ein-hochpolitisches-Symbol.html

8. *Deutsche Bischofskonferenz*: Das sogenannte „Kopftuch-Urteil“ setzt ein starkes Signal für die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit ... Es ist auch hervorzuheben, dass das Gericht die weltanschaulich-religiöse Neutralität des Staates nicht im Sinne einer strikten, distanzierenden Trennung von Staat und Kirche versteht, sondern als eine offene Haltung, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördert. Das

Gericht bestätigt damit: Religion und religiöses Bekenntnis haben einen legitimen Platz im öffentlichen Raum!

<http://www.dbk.de/nc/presse/details/?presseid=2760>

9. Prof. *Hans Michael Heinig* (Leiter des Kirchenrechtlichen Instituts der Evangelischen Kirche Deutschlands): Die Entscheidung ... hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck: Seit der ersten Kopftuchentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2003 haben (wir) in Deutschland besser gelernt, mit religiösen und kulturellen Differenzen umzugehen. Die Politik weiß zu Recht zwischen dem Islam als gleichberechtigter Religion und islamistischem Fundamentalismus als Bedrohung der liberaldemokratischen Verfassungsordnung zu unterscheiden. Von diesen Lernfortschritten zeugt auch der neue Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ... Positiv hervorzuheben ist auch, dass das Bundesverfassungsgericht ... nochmals betont, das Grundgesetz propagiere keinen Laizismus ... Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2003 stellte dem Gesetzgeber hingegen anheim, in der Kopftuchfrage ein distanzierendes Trennungsmodell zu verfolgen. Diesen Einstieg in eine stärker laizistische Lesart des Grundgesetzes wird zwölf Jahre später revidiert. Mich überrascht gleichwohl, wie unbefangenen der 1. Senat nun über die Entscheidungsgründe des vor zwölf Jahren entscheidenden 2. Senats hinweggeht ... Mit allerlei Kniffen ... beschädigt (der 1. Senat) die rechtsstaatlich gebotene Orientierungssicherheit für die Politik. Auch in der Sache ist es nicht ausgemacht, dass die nun gebotenen Einzellösungen vor Ort mehr Rechtsfrieden bringen als eine gesetzliche Entscheidung für das ganze Land. Die Ortsnähe berücksichtigt die konkreten Umstände bei der Bewertung, ob der Schulfrieden tatsächlich gefährdet ist, kann aber auch konfliktverschärfend wirken und bringt neue Ungleichbehandlungen, wenn das Kopftuch in Duisburg verboten und in Münster zugelassen wird. Bemerkenswert agiert das Bundesverfassungsgericht zudem, wenn es eine Gesetzesklausel pauschal für verfassungswidrig erklärt, die die Darstellung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen im Unterricht erlaubt. Natürlich können Ordenstracht und Kippa nicht anders behandelt werden als das Kopftuch der Lehrerin. Doch Bundesverwaltungsgericht und Bundesarbeitsgericht haben übereinstimmend gezeigt, wie die fragliche Norm verfassungskonform interpretiert werden kann.

<http://www.verfassungsblog.de/kurswechsel-in-der-kopftuchfrage-nachvollziehbar-aber-mit-negativen-folgewirkungen/>

10. Prof. *Hans-Jürgen Papier* (CSU, ehem. Präsident des Bundesverfassungsgerichts): „Der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte Weg erscheint mir alles in allem nicht als Lösung des Problems, sondern als denkbare Ursache von Problemen.“ Karlsruhe habe nicht hinreichend berücksichtigt, dass „die Lehrkraft sich hier auf die Religionsfreiheit bei der Ausübung einer öffentlichen Amtstätigkeit beruft“. Sie nehme den Erziehungsauftrag des Staates wahr, der verfassungsrechtlich zur Neutralität, aber auch zur Gleichstellung von Männern und Frauen verpflichtet sei. Bei einem staatlichen Amtsträger seien die Grenzen der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit in jedem Fall enger zu ziehen als bei einer Privatperson. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts leide an einer „problematischen Beurteilung und Gewichtung des Grundrechtsschutzes der Lehrkraft in Ausübung eines öffentlichen Amtes“. Die neuen Vorgaben der Richter könnten sogar als „Anregung zur Schaffung von konkreten Gefährdungs- und Störungsszenarien“ wirken.

Die Welt vom 29.03.2015

Das Werte- und Entwicklungsquadrat – ein Ansatz zum Erkennen und Verstehen von politischen Konflikten

Karin B. Schnebel

Zusammenfassung

So untrennbar Politik mit Konflikten verbunden ist, so groß ist bei vielen Bürgerinnen und Bürgern das Unverständnis für das Wesen von Konflikten in der Politik. Weit verbreitet ist beispielsweise die naive Vorstellung, Politik müsse Konflikte immer dauerhaft „lösen“ und damit letztlich zum Verschwinden bringen. Deshalb und auch aufgrund der häufig negativen Konnotationen mit dem Begriff Politik, ist die Thematisierung von und die Auseinandersetzung mit Konflikten für die politische Bildung bedeutsam, aber auch herausfordernd. Ein bislang noch wenig beachteter vielversprechender Ansatz zum Erkennen und Verstehen von politischen Konflikten ist die Betrachtung von Dilemmata mit Hilfe des sogenannten Werte- und Entwicklungsquadrates.

1. Konflikt als zentrale Kategorie in der Politikwissenschaft und in der politischen Bildung

Als Konflikt kann man „jede Beziehung von Elementen bezeichnen, die sich durch objektive (latente) oder subjektive (manifeste) Gegensätzlichkeiten kennzeichnen lässt (sic!)“ (Dahrendorf 1963, S. 201). Diese Gegensätzlichkeiten können sich auf unterschiedliche Interessen, Bedürfnisse oder Werte beziehen. Konflikte spielen im alltäglichen privaten Leben ebenso eine Rolle wie im politischen öffentlichen Leben. Konflikte in der Politik hängen vielfach mit den grundlegenden Fragen des gesellschaftlichen Lebens zusammen, nämlich, „wie wir unser Zusammenleben in Gesellschaften gestalten und regeln sollen und wie wir das so tun können, dass Freiheit für alle möglich ist“



Dr. Karin Schnebel

Forschungsleitung des Gesellschaftswissenschaftlichen Instituts München

(Sander 2007, S. 9). Politische Konflikte sind unvermeidbar, sie können problematische Konsequenzen aber auch positive Wirkungen haben, da durch sie – im Falle der konstruktiven Auseinandersetzung – Entwicklung auf allen Ebenen der Gesellschaft und der Politik entstehen kann (vgl. Dahrendorf 1963; Bonacker 2009). Der Friedens- und Konfliktforscher Bonacker: „Im Kern lautet ... das konflikttheoretische Argument, dass Konflikte unter bestimmten Bedingungen eine wichtige Funktion für Individuen, Gruppen und Gesellschaften haben“ (Bonacker 2009, 13).

In der Politischen Bildung gehört das Ziel, zur konstruktiven Auseinandersetzung mit Konflikten zu befähigen zum Kernbestand des Selbstverständnisses. Dies ist spätestens seit der pädagogischen Auseinandersetzung mit der soziologischen Konflikttheorie von Ralf Dahrendorf durch Hermann Giesecke der Fall (Reinhardt 2005, S. 76). Implizit findet sich diese Zielvorstellung beispielsweise im Beutelsbacher Konsens von 1976 wieder; sei es im Kontroversitätsgebot, das vermittelt, dass unterschiedliche Auffassungen in der Demokratie etwas „normales“ sind. Oder auch im Gebot der Schülerorientierung – besser als Interessensorientierung bezeichnet –, das betont, dass das Eintreten für eigene Interessen auch dann legitim ist, wenn andere gegensätzliche Interessen haben (Wehling 1977). Auch in dem Vorschlag der Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung (GPJE) für nationale Bildungsstandards (GPJE 2004) ist der Bezug auf Konflikte in den Zielformulierungen zu finden. Dies ist selbstverständlich bei der politischen Urteilsfähigkeit der Fall, in der es ausdrücklich um die Kompetenz geht, auch politische Konflikte unter Sach- und Wertaspekten zu analysieren und reflektiert beurteilen zu können (GPJE 2004, 13). Auch wird bei der politischen Handlungsfähigkeit auf Konflikte eingegangen, wo es u.a. darum geht, „in politischen Kontroversen konfliktfähig“ zu sein (GPJE 2004, 17). Nicht zuletzt ist heute die Konfliktorientierung auch bei den fachdidaktischen Prinzipien fest verankert (vgl. z.B. Reinhardt 2005, S. 76-92)

Fachdidaktiker betonen jedoch, dass bei vielen Bürgern der Begriff Konflikt ausgesprochen negativ konnotiert ist (vgl. z.B. Sutor 2011; Detjen 2012). Das hat problematische Folgen, beispielsweise stimmen in der von Heinz-Hermann Krüger und Sibylle Reinhardt durchgeführten Sachsen-Anhalt-Studie 2/3 der befragten Schülerinnen und Schüler der folgenden Aussage zu: „Aufgabe der politischen Opposition ist es nicht, die Regierung zu kritisieren, sondern sie in ihrer Arbeit zu unterstützen“ (Reinhardt 2009, 121). Derselben Aussage stimmen in einer schriftlichen Befragung von Lehramtsstudenten fast 60% der Studierenden zu (Boeser-Schnebel 2014). Neben derartigen Fehlverständnissen folgt als Konsequenz aus der negativen Bewertung von Konflikten etwas, was der Fachdidaktiker Sutor pointiert beschreibt: „Der brave Bürger mag keinen Streit. Weil aber in der Politik ständig gestritten wird, mag er eben diese nicht“ (Sutor 2011, 25).

Vor diesem Hintergrund ist die Frage nach geeigneten didaktischen Instrumenten für eine realistische Einschätzung der Bedeutung von Konflikten und für die Befähigung zum Umgang mit Konflikten nach wie vor bedeutsam.

2. Die Betrachtung von Konflikten mit dem Werte- und Entwicklungsquadrat

Politikwissenschaftler sind es gewohnt, dass sich viele politische Probleme nicht durch einfache Entscheidungen lösen lassen, sondern dass Politik oftmals mit Dilemmata zu tun hat, die prinzipiell unlösbar sind. „Dilemma“ kommt aus dem Griechischen und

bedeutet „Doppelgriff“, also eine schwierige Wahl zwischen zwei gleichwertigen Dingen. Um einen Konflikt zu „lösen“, müsste man also zwei Seiten berücksichtigen, die miteinander jedoch unverträglich sind (Meyer 1999). Auch in der Fachdidaktik wird der Dilemmabegriff verwendet und ähnlich definiert:

„Unter einem Dilemma versteht man eine bipolare Entscheidungssituation, in der die beiden Handlungsalternativen ungefähr gleich wichtige Werte implizieren. ... Eine Entscheidung führt zwangsläufig dazu, dass eine Handlungsalternative verworfen und damit der entsprechende Wert verletzt wird“ (May 2007, S. 49).

Nun gibt es ein Modell, das weder für die Politikwissenschaft noch für die Fachdidaktik bislang umfassend genutzt wird. Dieses Modell stammt aus der Kommunikationspsychologie und betrachtet die Unlösbarkeit von Dilemmata nicht als Problem, sondern als Chance. Es handelt sich um das sogenannte Werte- und Entwicklungsquadrat.¹ Der hier zentrale Begriff „Wert“ kann mit der soziologischen Werteforschung folgendermaßen definiert werden:

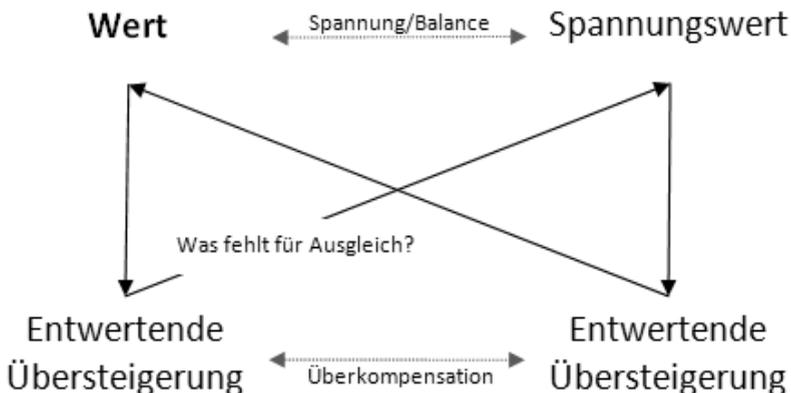
„Ein Wert ist eine explizit gemachte oder implizit gelassene Auffassung vom Wünschenswerten, die für ein Individuum oder für eine Gruppe kennzeichnend ist und die Auswahl verfügbarer Handlungsweisen sowie der Handlungsmittel und -ziele beeinflusst“ (Thome 2005, S. 389).

Die Prämisse oder auch der Kerngedanke des Werte- und Entwicklungsquadrats lautet:

„Um den dialektisch strukturierten Daseinsforderungen zu entsprechen, kann jeder Wert (jede Tugend, jedes Leitprinzip, jedes Persönlichkeitsmerkmal) nur dann zu einer konstruktiven Wirkung gelangen, wenn es sich in *ausgehaltener Spannung* zu einem positiven Gegenwert, einer ‚Schwestertugend‘, befindet. Statt von ausgehaltener Spannung läßt [sic!] sich auch von *Balance* sprechen. Ohne diese ausgehaltene Spannung (Balance) verkommt ein Wert zu seiner ‚Entartungsform‘ ... - oder sagen wir lieber: zu seiner *entwertenden Übertreibung*“ (Schulz von Thun 2001, S. 38. Hervorhebung im Original).

Beispielsweise ist Sparsamkeit nur so lange eine Tugend, wie sie kombiniert ist mit der Schwesterntugend Großzügigkeit. Sparsamkeit alleine würde zum Geiz entarten, Großzügigkeit zur Verschwendungssucht. Darstellen lässt sich die Systematik des Werte- und Entwicklungsquadrats wie folgt (siehe Abb. 1):

Abbildung 1: Die Systematik des Werte- und Entwicklungsquadrats



Zur Erläuterung: Der Wert Sparsamkeit ist nur dann „wertvoll“, wenn er in Balance mit seinem Spannungswert, also der Großzügigkeit, gelebt wird. Je nach Situation ist entweder eine stärkere Orientierung am Wert oder am Spannungswert (am positiven Gegenwert) angemessener. So wird beispielsweise bei der Weihnachtskollekte eine Spende von nur 50 Cent nicht als „sparsam“ bezeichnet werden und ein Catering im Rahmen eines Universitätsseminars, auf dem Champagner und Feinkost serviert werden, nicht als „großzügig“. Vielmehr landet man in beiden Fällen bei der entwertenden Übersteigerung, also dem Geiz beziehungsweise der Verschwendung. Im Falle einer entwertenden Übersteigerung, also wenn einem Geiz oder Verschwendung vorgeworfen werden, liegt die Lösung darin, sich am gegenüberliegenden Wert zu orientieren, der für den Ausgleich benötigt wird. Es geht um eine Entwicklung, die den gegenüberliegenden Gegenpol berücksichtigt, ohne jedoch wiederum diesen absolut zu setzen. Das grundsätzliche Spannungsfeld, der Konflikt, bleibt also in jedem Fall bestehen.

Die Idee zu dieser Gegenüberstellung hatte ursprünglich der Philosoph Nicolai Hartmann (1882-1950), der sich dabei auch auf die Nikomachische Ethik von Aristoteles bezieht. Aufgegriffen und weiter entwickelt wurde der Ansatz von einem Schüler Hartmanns, dem Psychologen Paul Helwig (1936).² Populär wurde das Instrument schließlich durch den Kommunikationspsychologen Schulz von Thun (Schulz von Thun 2001).

Im Folgenden sollen nun in verschiedenen Bereichen der Politischen Wissenschaft typische „Dilemmata“ aufgezeigt und mit Hilfe des Werte- und Entwicklungsquadrates veranschaulicht werden. Darauf aufbauend soll das Potential einer derartigen Betrachtungsweise für die politische Bildung untersucht werden.

3. Dilemmabetrachtung mit dem Werte- und Entwicklungsquadrat in der Politikwissenschaft

Aus der Politischen Wissenschaft werden exemplarisch zwei Probleme aus unterschiedlichen Bereichen behandelt. Erstens das Thema Minderheitenkonflikte in Europa, welches ein aktuelles Thema auf der policy-Ebene ist. Und zweitens das Thema der Gerechtigkeit als Problemstellung aus der Politischen Theorie, das zugleich das Minderheitenthema auf eine sehr grundlegende Problematik hin zuspitzt.

3.1 Das Dilemma im Umgang mit Minderheiten in Europa

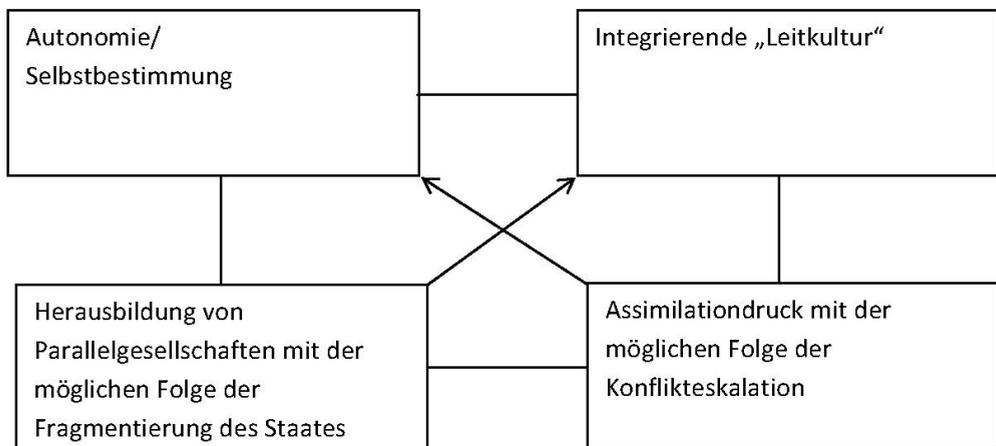
Wenn man von Minderheiten in Europa spricht, unterscheidet man zum einen die nationalen Minderheiten, also Minderheiten, die innerhalb des Staates, zu dem sie formal gehören, auf ihrem eigenen Territorium leben und daher in den Genuss des Minderheitenschutzes kommen. Diese nationalen Minderheiten haben Sonderrechte und teilweise auch eine weitgehende Autonomie. Davon differenziert man nun zum anderen die Einwandererminderheiten, die in die Gunst des Minderheitenschutzes nicht kommen. Sie besitzen zwar in manchen Fällen die Möglichkeit, einzelne Sonderrechte zu erhalten, können jedoch ihre eigene Kultur nicht gleichermaßen pflegen.

In beiden Fällen sind politische Entscheidungen mit dem Dilemma konfrontiert, darüber entscheiden zu müssen, wie viel Selbstbestimmung den jeweiligen Minderheiten zugesprochen werden kann oder im Unterschied dazu, welche Bedeutung und mit welcher Begründung eine integrierende „Leitkultur“ für den Zusammenhalt der Gesellschaft beziehungsweise des Staates notwendig ist. Ziel ist es, sowohl Autonomie

und Selbstbestimmung als auch eine maximale Identifikation der Bürger mit ihrem Staat, in dem sie wohnen, zu gewährleisten. Nun kämpfen nationale Minderheiten um Selbstbestimmung, beziehungsweise um möglichst weitgehende Autonomie „ihres“ Territoriums, die ihnen in den meisten europäischen Staaten auch in hohem Maße zugestanden wird. Einwandererminderheiten hingegen versuchen die Eigenheiten ihrer Kultur, Ethnie, Sprache oder Religion in einem ihnen kulturell fremden Staat weiterzuführen und fühlen sich unter hohem Anpassungsdruck an die Mehrheitsgesellschaft (vgl. Schnebel 2003).

Die damit verbundenen Konflikte sollen hier mit Hilfe des Werte- und Entwicklungsquadrats verdeutlicht werden. Da die grundlegende Problematik bei nationalen Minderheiten und Einwandererminderheiten sehr ähnlich ist, lässt sich die Problematik wie folgt darstellen (siehe Abbildung):

Abbildung 2: Werte- und Entwicklungsquadrat zum Umgang mit nationalen Minderheiten und Einwandererminderheiten



Politik und Gesellschaft befinden sich also im Spannungsfeld zwischen der Gewährung von Autonomie beziehungsweise einem gewissen Grad an Selbstbestimmung und einer die Minderheit integrierenden „Leitkultur“. Gelingt es der Politik nicht, hier eine Balance zwischen diesen beiden Werten herzustellen, droht entweder die Herausbildung von Parallelgesellschaften mit der möglichen Folge einer Fragmentierung des Staates oder aber ein Assimilationdruck, was bei Teilen der jeweiligen Minderheiten zu einer Radikalisierung und damit zur Eskalation der Konflikte führen könnte.

Warum ist es für Minderheiten so wichtig, ihre eigenen kulturellen Ausprägungen leben zu können? Charles Taylor (1997) begründet dies in seinem Buch „Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung“ wie folgt:

Eine besondere Behandlung sowohl für nationale Minderheiten als auch für Einwandererminderheiten ist demnach notwendig, damit die betroffene unterdrückte Gruppe aus ihrem eigenen negativen Selbstbild herauskommen kann und somit Anerkennung erhält, was für die Individuen in der jeweiligen Minderheit die Voraussetzung für deren Entwicklung ist.

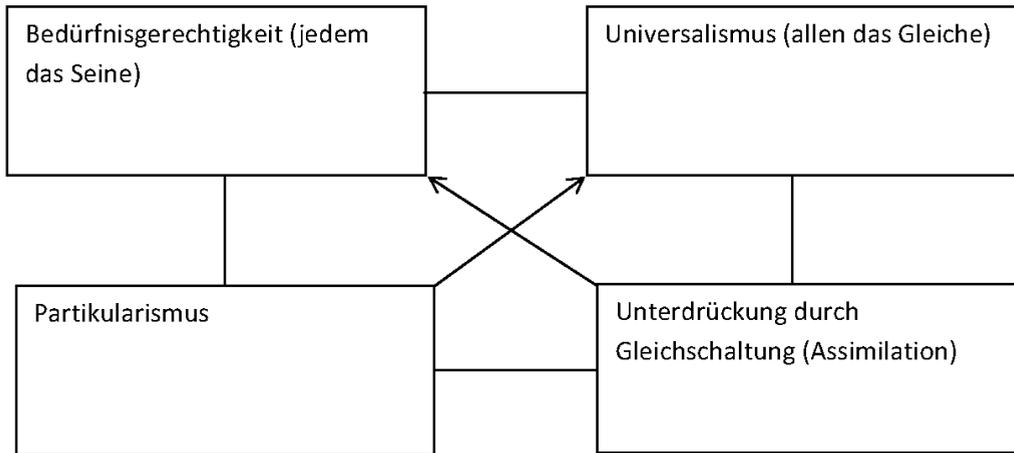
Nun ist die Problematik insbesondere bei Einwandererminderheiten, dass je mehr sie ihre eigene Kultur durch Sonderrechte pflegen können, sie ihre Einstellungen und

Ansichten umso weiter von denjenigen der Mehrheitskultur entfernen. Dies birgt großes Konfliktpotential, welches immer mehr zum Problem wird, je größer der Unterschied zwischen beiden Konfliktpartnern wird. Verstärkt wird eine solche Entwicklung dadurch, dass die Einwandererminderheiten mehr oder weniger verstreut innerhalb der Mehrheitskultur leben und auch deren Infrastruktur nutzen, im Unterschied zu den nationalen Minderheiten, die ein eigenes Territorium bewohnen, meist zumindest in Teilen eine eigene Verwaltung und manchmal sogar eigene Schulen unterhalten und daher die Differenzen nicht Tag für Tag aufeinandertreffen.

Wenn nun Einwandererminderheiten mehr Selbstbestimmung erhalten würden, würde es möglicherweise immer schwieriger werden, Regelungen für die dadurch immer stärker auftretenden Konflikte zu finden, da die verschiedenen Gemeinschaften permanent aufeinandertreffen. Durch die Vergrößerung der Gegensätze der verschiedenen Gruppen wird eine Lösung oder auch eine politische Regelung für die Konflikte immer komplexer.

Diese Problematik lässt sich mit einem Werte- und Entwicklungsquadrat verdichten (siehe Abbildung 3):

Abbildung 3: Werte- und Entwicklungsquadrat zur grundlegenden Problemstellung im Umgang mit Minderheiten



Es besteht ein grundsätzliches Spannungsfeld, zwischen der Anerkennung von speziellen Bedürfnissen von Gruppen auf der einen Seite und der Vorstellung, Gerechtigkeit durch Gleichheit zu ermöglichen, auf der anderen Seite (vgl. hierzu auch Schnebel 2014).

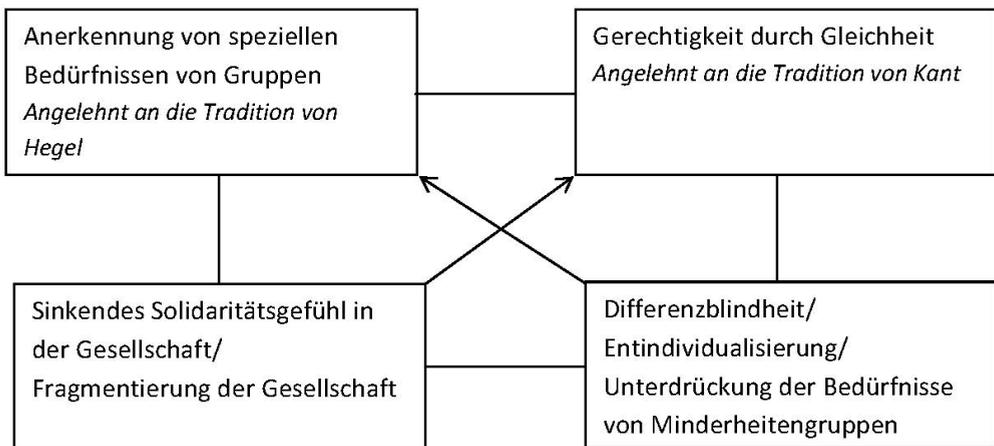
3.2 Das Dilemma der Gerechtigkeit auf theoretischer Ebene

In dem gerade angesprochenen Spannungsfeld lässt sich gut mit den Gerechtigkeits- und Anerkennungstheorien argumentieren. Auf der einen Seite gibt es hier die Gerechtigkeitstheorien oder auch egalitaristischen Theorien und auf der anderen Seite die Anerkennungstheorien oder auch kommunitaristischen Theorien, die beispielsweise kulturelle Unterschiede und dadurch erwünschte Sonderrechte gewähren würden.

Während die erstgenannten davon ausgehen, dass ein gerechter Staat zur Voraussetzung hat, dass es für alle die gleichen Rechte gibt (so Rawls 1972), gehen Anerkennungstheorien oder auch kommunitaristische Theorien davon aus, dass ein Staat nicht für alle die gleichen Regeln gelten lassen kann, da insbesondere Minderheitengruppen ihr negatives Selbstbild nur über die Anerkennung ihrer eigenen kulturellen Eigenheiten durch die Mehrheitsgesellschaft überwinden können (siehe oben). Taylor spricht davon, dass es, um Minderheiten anzuerkennen, sogar einer umgekehrten Diskriminierung bedürfe (Taylor 1997). Für Anerkennungstheoretiker steht die Gemeinschaft im Vordergrund (ähnlich auch für die Kommunitaristen, siehe Walzer 1992) und diese gilt als Grundlage für die Stärke und Widerstandskraft einer Gesellschaft beziehungsweise auch eines Staates, während Egalitaristen der Auffassung sind, dass die einzelnen Individuen und deren Autonomie im Vordergrund stehen und eine Gesellschaft sich mit einem Minimalkonsens besser entwickelt, da die Einzelnen die Möglichkeit haben ihre eigenen Lebensziele oder Vorstellungen eines guten Lebens in einem höheren Maße zu verwirklichen. Allerdings können hierbei sowohl spezielle Bedürfnisse von Gruppen insbesondere Minderheitengruppen unterdrückt werden, als auch besondere Bedürfnisse oder Leistungen einzelner, die in einer Gesellschaft mit Minimalkonsens keine Anerkennung erhalten. Wenn es jedoch viele Gruppen gibt, die Sonderrechte erhalten, kann es wiederum zum Solidaritätsverlust und damit zur Fragmentierung der Gesellschaft führen.

An einem Wertequadrat lässt sich dieser Konflikt wie folgt darstellen:

Abbildung 4: Werte- und Entwicklungsquadrat zur Gerechtigkeitsproblematik



Dieses Werte- und Entwicklungsquadrat zeigt nun das grundlegende Spannungsfeld zwischen der Anerkennung von speziellen Bedürfnissen von Gruppen und der Vorstellung, Gerechtigkeit durch Gleichheit zu ermöglichen (vgl. hierzu auch Schnebel 2014).

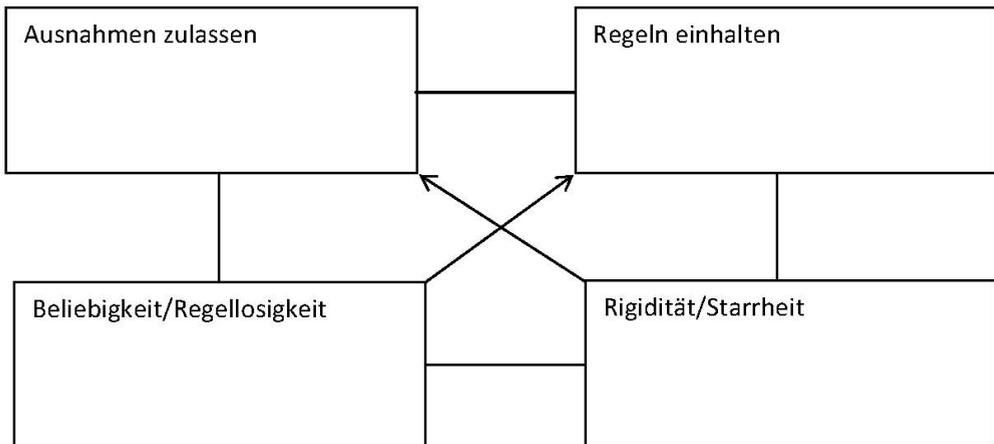
Sowohl eine Fragmentierung der Gesellschaft als auch eine Unterdrückung der Bedürfnisse von Randgruppen kann jedoch nicht integrierend wirken. Der Konflikt ist also prinzipiell unlösbar. Dennoch ist diese Betrachtungsweise auch für die Politik von Nutzen, da sie die notwendige Balance zwischen zwei legitimen Werten betont, die Gefahren der Verabsolutierung eines Wertes verdeutlicht, und die notwendige Korrektur (Entwicklungsrichtung) bei einer zu einseitigen Politik aufzeigt.

4. Erfahrungen mit dem Werte- und Entwicklungsquadrat in der politischen Bildung

Erfahrungen mit dem Werte- und Entwicklungsquadrat wurden in der politischen Bildung bislang in Programmen der Akademie Führung und Kompetenz am Centrum für angewandte Politikforschung in München und in einem Argumentationstraining gegen Politik(er)verdrossenheit gemacht, das in einem Forschungsprojekt von 2012-2016 in Kooperation mit Klaus-Peter Hufer³ entwickelt wird (vgl. Boeser-Schnebel/Schnebel 2014). Das Training wendet sich gegen die vereinfachende und stereotypisierende Alltagsdiskussion bei der Auseinandersetzung über Demokratie, Politik und Politiker. Bei diesem Alltagsphänomen beginnend hat es das Ziel, die Wertschätzung für Demokratie und die Akteure in der Demokratie (insbesondere Politiker und engagierte Bürger) zu erhöhen. Der Ausgangspunkt ist ein defizitärer, das Ziel ein konstruktives, welches die Chancen und Möglichkeiten von Demokratie für Bürger und Politiker in ihrem professionellen wie alltäglichen Umfeld neu belebt.

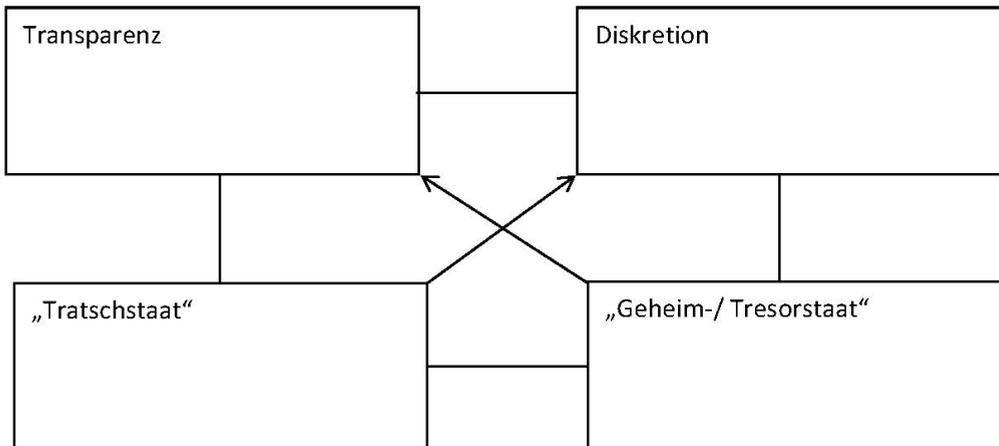
Das Werte- und Entwicklungsquadrat wurde im Rahmen des Argumentationstrainings in über 20 Praxiseinsätzen mit unterschiedlichen Zielgruppen eingesetzt.⁴ Üblicherweise wird in dem Argumentationstraining nach einer kurzen Einführung beispielhaft ein für das Zusammenleben von Menschen grundlegendes Dilemma verdeutlicht, das Spannungsfeld zwischen „Ausnahmen zulassen“ versus „Regeln einhalten“.

Abbildung 5: Werte- und Entwicklungsquadrat zum Thema „Regeln“



Darauf aufbauend werden die Teilnehmer aufgefordert, Werte zu benennen, die für die Politik wichtig sein können. Im nächsten Schritt suchen sich die Teilnehmer in Partnerarbeit sie interessierende Werte und entwickeln von diesen ausgehend Werte- und Entwicklungsquadrate, die anschließend in der Lerngruppe vorgestellt und diskutiert werden. An einem Beispiel verdeutlicht: Ein häufig genannter Wert in Bezug auf Politik ist „Transparenz“. Eine Kleingruppe von Studierenden entwickelte von diesem Wert ausgehend das folgende Werte- und Entwicklungsquadrat:

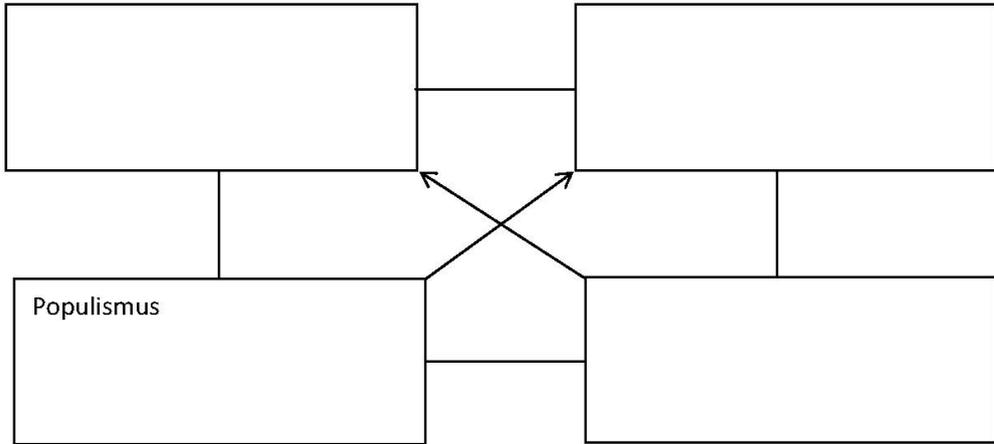
Abbildung 6: Werte- und Entwicklungsquadrat zum Thema „Transparenz“



In der sich anschließenden Diskussion in der gesamten Lerngruppe wurde die Problematik am Thema Verfassungsschutz und an den innerparteilich zermürbenden Auseinandersetzungen bei der damals noch populären Piratenpartei verdeutlicht. Ergänzt wurde in der Diskussion noch die Problematik, dass Politiker zum Teil, wie in der Bankenkrise 2008, gezwungen sind, sehr vorsichtig zu formulieren, da jede Äußerung von Nervosität der politischen Elite im Sinne einer self-fulfilling prophecy die Krise verschlimmern würde.

Ein nächster Lernschritt im Umgang mit den Werte- und Entwicklungsquadraten ist es, nicht von einem Wert auszugehen, sondern von etwas, was an Politik oder an Politikern kritisiert wird. Auch hier kann man kritikwürdige Beispiele sammeln und die Lernenden in Partnerarbeit oder in Kleingruppen bitten, sich einen Begriff auszuwählen, und von diesem ausgehend, ein Werte- und Entwicklungsquadrat zu zeichnen. Die Aufgabenstellung könnte dann bei dem an Politiker häufig geübten Vorwurf des „Populismus“ wie folgt aussehen:

Abbildung 7: Zu vervollständigendes Werte- und Entwicklungsquadrat zum Thema „Populismus“



Anders als bei den Übungen vorher befindet sich man sich hier zunächst nicht auf der Werteebene, sondern auf der Ebene der entwertenden Übersteigerung. Die Lernenden müssten also überlegen, was ist das „Positive“, das im Populismus steckt. Eine mögliche Antwort könnte „Sensibilität für Stimmungen in der Bevölkerung“ oder auch „Bürgernähe“ sein. Danach wird überlegt, welcher Spannungswert (Gegenwert) nötig ist, damit es eben nicht zur entwertenden Übertreibung kommt. Denkbar wäre hier beispielsweise der Wert „Überzeugungsbasierte Politik“, ein zweifellos wichtiger Wert, der aber in seiner entwertenden Übertreibung zu einer den Bürgern von der Politik entfremdenden „Basta-Politik“, die „alternativlos“ sei, führen würde, und fatal auch an Webers Gesinnungsethik erinnert.

Bei der Auseinandersetzung mit Werte- und Entwicklungsquadraten kann es im Lernprozess nicht darum gehen, die eine „richtige“ Lösung zu finden, die es auch nur selten geben wird. Vielmehr kann es für die Lerngruppe (und den Lehrenden) sehr anregend sein, sich zu einem Problemfeld mit ganz unterschiedlichen Werte- und Entwicklungsquadraten auseinanderzusetzen. Selbstverständlich können auf diese Weise politische Probleme nicht umfassend analysiert werden. Und damit besteht natürlich die Gefahr, dass ein Fokus auf Dilemmata zu einer reduktionistischen Sichtweise einlädt, was im Lernprozess entsprechend problematisiert werden muss.

5. Potenziale für die Politische Bildung

Für die politische Bildung kann die Auseinandersetzung mit Werte- und Entwicklungsquadraten einen großen Nutzen bringen, da Lernende sich des Stellenwerts von Konflikten in der Politik bewusst werden und erkennen, dass unterschiedliche Positionen in Politik und auch in anderen Bereichen des Lebens nicht negativ sein müssen, sondern zum einen unvermeidbar und zum anderen sogar als Bereicherung gesehen werden können. Ein Wertequadrat verdeutlicht die Konfliktlinien und die hinter verschiedenen Positionen stehenden legitimen Interessen.

Der Ansatz weist dabei durchaus eine Nähe zur Dilemma-Methode auf (Reinhardt 2013). Deren Ziel ist die „Ausbildung der moralisch-politischen Urteilskompetenz bei

den Schülern“ (May 2007, S. 49). Hierzu werden Schüler beispielsweise mit dem Dilemma konfrontiert, ob eine deutsche Firma zur Sicherung der Arbeitsplätze einer Laboranlage für Gifte in ein Land des Nahen Ostens exportieren soll. Moralisch heikel wird dieser Auftrag dadurch, dass bekannt ist, dass Oppositionelle durch Giftgas getötet worden sind. Reinhardt will durch dieses moralische Dilemma eine Brücke zum Politischen schlagen, und beispielsweise die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen für Exporte deutlich machen.

Der hier vorgestellte Ansatz mit den Wertequadraten ist jedoch ein anderer: Hier sollen explizit politische Dilemmata zum Thema gemacht werden, um damit die politische Urteilsfähigkeit der Lernenden zu erhöhen. Was kann, im Idealfall, mit diesem Ansatz erreicht werden (siehe hierzu auch das Unterrichtsbeispiel im Anhang)?

- Die Legitimität unterschiedlicher Wertvorstellungen wird verdeutlicht und stärker noch, es wird die Notwendigkeit eines Austausches über unterschiedliche, sich widersprechende Idealvorstellungen herausgearbeitet, was zentral für die Herausbildung einer zivilen Streitkultur ist (Bonacker 2009).
- Lernende werden damit konfrontiert, dass unterschiedliche politische Auffassungen nicht notwendigerweise auf die Begriffsstutzigkeit des Andersdenkenden zurückzuführen sind sondern darauf, dass es unterschiedliche Wertvorstellungen gibt (Reinhardt 2005, S. 130).
- Lernende können die Erfahrung machen, dass sich Dilemmata aus tagespolitischen Themen zu grundlegenden politischen Dilemmata verdichten lassen und können damit in eine Auseinandersetzung über den Kernbereich des Politischen eintreten (Sander 2007, S. 178ff).
- Lernende können erkennen, dass Politik ein niemals endender Prozess der Problemlösung ist und die „Nachbesserung“ von Gesetzen nicht zwingend auf die Ungeschicklichkeit von Politikern sondern auf die unauflösbare Dynamik im Problem zurückzuführen ist (vgl. hierzu auch das Modell des Politikzyklus bei Massing 1995).

Zugestanden werden muss selbstverständlich, dass viele politische Entscheidungssituationen nicht als Dilemma formulierbar sind, da es keine bipolare Entscheidungssituation mit zwei in etwa gleich wichtigen Werten gibt, sondern es z.B. um Konflikte um materielle Güter geht (diese lassen sich besser mit der Trade off-Systematik, der gegenläufigen Abhängigkeit, darstellen).

Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, lassen sich für die ausgewählten Beispiele aus verschiedenen Bereichen der Politikwissenschaft jedoch durchaus Wertequadrate entwickeln, die zwar nicht zwingend das Problem umfassend beschreiben, aber zumindest auf zentrale Spannungsfelder hinweisen. Die Gefahr des Reduktionismus ist also gegeben, doch die Lernenden werden sich dafür grundlegender unlösbarer Dilemmata bewusst.

Wenig ertragreich erscheint die Erweiterung hin zu tripolaren oder multipolaren Wertedarstellungen, da der lernintensive Moment ja gerade in der unauflösbaren Spannung zweier positiv besetzter Begriffe liegt. Und insbesondere in der Verdichtung von Wertequadraten, die sich auf tagespolitische Themen beziehen, hin zu solchen, die allgemeine politische Dilemmata zum Ausdruck bringen, liegen vielfältige Lernchancen zur Erhöhung der politischen Urteilsfähigkeit.

Das größte Potenzial von diesem Ansatz ist aber in der Stärkung einer zivilen politischen Streitkultur zu sehen. Die für Lernende oft überraschendste Erkenntnis aus der Auseinandersetzung mit Wertequadraten, liegt nämlich darin, eine wertschätzen-

de Perspektive gegenüber dem Wert einzunehmen, den man anfangs selbst abgelehnt hat, da man nicht länger nur die entwertende Übersteigerung wahrnimmt.

Unterrichtsbeispiel

Ein Ansatz ist die Verwendung des Werte- und Entwicklungsquadrates im Rahmen einer Konfliktanalyse, die, in Anlehnung an (Reinhardt 2005, S. 89ff), auf folgenden Punkten basiert: Konfrontation, Analyse, Stellungnahme, Kontrovers-Verfahren und Generalisierung. An dem Beispiel eines Konflikts aus dem Sommer 2013 für die gymnasiale Oberstufe soll dies verdeutlicht werden.

1. **Konfrontation:** Die Schülerige Entwicklung der Proteste Großstädten insbesondere jun-Erdogan. Anschließend erhal-21.06.2013 aus Spiegel-Online: stellt türkischen Botschafter nun beschäftigen sollen: Wie Deutschland, wie soll sich die
2. **Analyse:** Die Schüler, denen erhalten einen Überblick über die bishe- in Istanbul und anderen türkischen ger Menschen gegen die Regierung von ten sie einen kurzen Beitrag vom „Streit mit Ankara: Auswärtiges Amt be- ein“. Die Frage, mit der sich die Schüler soll sich die Türkei, wie soll sich Europäische Union verhalten?
3. **Stellungnahme:** Vorstellen der Wertequadrate bereits bekannt ist, entwickeln in Kleingruppen Wertequadrate zu dem vorliegenden Konflikt. Mögliche Stichworte, die als Hilfestellung gegeben werden können sind: Außenpolitik, internationale Politik und Innenpolitik.
4. **Kontroversverfahren:** Dies könnte ein Pro-Kontra-Streitgespräch zu ausgewählten Wertequadraten sein.
5. **Generalisierung:** Hier werden Fragen gestellt wie: Welche grundlegenden Wertequadrate sind hier betroffen? Welche Konsequenzen hat eine „einseitige“ Politik?



Anmerkungen

- 1 Eingesetzt wird das Instrument seit einigen Jahren in verschiedenen Programmen der Akademie Führung und Kompetenz am Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) in München und im Argumentationstraining gegen Stammtischparolen zum Thema Politik, welches seit 2012 entwickelt wird (Boeser-Schnebel / Schnebel 2014).
- 2 vgl. http://www.schulz-von-thun.de/files/wurzeln_des_werte-_und_entwicklungsquadrates.pdf, zuletzt aufgerufen am 14.01.2015
- 3 Klaus-Peter Hufer (2008) hat ein Argumentationstraining gegen Stammtischparolen entwickelt, bei dem es darum geht, Partei zu ergreifen für Menschenrechte, Toleranz, Gewaltfreiheit und eine zivile politische Kultur.
- 4 Durchgeführt wurden bislang Workshops an Schulen und in der außerschulischen politischen Bildung. Darüber hinaus gab es zwei Expertenworkshops im Bayerischen Kultusministerium und eine zweitägige Multiplikatoren Ausbildung mit Kollegen aus Deutschland und Österreich.

Literatur

- Boeser, Ch.; Schnebel, K. B.: Über „dumme Bürger“ und „feige Politiker“ – Streitschrift für mehr Niveau in politischen Alltagsgesprächen. Wiesbaden 2013.
- Boeser-Schnebel, Ch.; Schnebel, K. B.: Argumentationstraining gegen Stammtischparolen zum Thema Politik. In: Lange, D.; Oeftering, T. (Hrsg.): Politische Bildung als lebenslanges Lernen. Schriftenreihe der GPJE. Band 13. Schwalbach / Ts. 2014, S. 171-181.
- Boeser-Schnebel, Ch.: Bekommen wir „politikverdrossene“ Lehrer? – Ergebnisse einer ersten empirischen Annäherung bei Lehramtsstudierenden. Gesellschaft • Wirtschaft • Politik 4 /2014, S. 491-503.
- Bonacker, Th.: Warum Gesellschaften Konflikte brauchen. Streitkultur in sozialwissenschaftlichen Konflikttheorien. kursiv – Journal für Politische Bildung 3/09, 2009, S. 12-19.
- Dahrendorf, R.: Gesellschaft und Freiheit. München 1963.
- Detjen, J.: Streitkultur: Konfliktursachen, Konfliktarten und Konfliktbewältigung in der Demokratie. Schwalbach / Ts. 2012.
- Gesellschaft für Politikdidaktik und außerschulische Jugend- und Erwachsenenbildung (GPJE): Anforderungen an Nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen. Schwalbach / Ts. 2004.
- Hartmann, N.: Ethik. 1926.
- Helwig, P.: Charakterologie. Leipzig u. Berlin 1936.
- Hufer, K.-P.: Argumentationstraining gegen Stammtischparolen. Materialien und Anleitungen für Bildungsarbeit und Selbstlernen, 8. Aufl., Schwalbach/Ts. 2008.
- May, M.: Dilemma-Methode. In: Reinhardt, Sibylle; Richter, Dagmar (Hrsg.): Politik Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin 2007, S. 49-53.
- Massing, P.; Weißeno, G. (Hrsg.): Politik als Kern der politischen Bildung. Opladen 1995.
- Meyer, Th.: Werte. In: Weißeno, Georg (Hrsg.): Lexikon der politischen Bildung. Band 1. Schwalbach / Ts., 1999, S. 259-261.
- Rawls, J.: A Theory of Justice. Cambridge/Mass. 1972.
- Reinhardt, S.: Fehlverstehen und Fehler verstehen: Aus Fehlern lernen ist aktives Lernen. In: Himmelmann, G.; Lange, D. (Hrsg.): Demokratiekompetenz. 1. Auflage Wiesbaden 2005, S. 129-140.
- Reinhardt, S.: Ist soziales Lernen auch politisches Lernen? Gesellschaft • Wirtschaft • Politik 1/2009, S. 119-125.
- Reinhardt, S. (Hrsg.): Politik-Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin 2005.
- Reinhardt, S.: Von individuellen Wertedilemmata zu gesellschaftlichen Regeln: Möglichkeiten und Notwendigkeit der Verbindung von Werte- und politischer Bildung. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 3/2013, S. 319-333.
- Sander, W.: Politik entdecken – Freiheit leben. Didaktische Grundlagen politischer Bildung. Schwalbach / Ts. 2007.
- Schnebel, K.: Selbstbestimmung in multikulturellen Gesellschaften. Dargestellt am Beispiel Frankreich, Deutschland und Spanien. Wiesbaden 2003.
- Schnebel, K.: Selbstbestimmung oder Geschlechtergerechtigkeit. Wiesbaden 2014.
- Schulz von Thun, F.: Miteinander reden 2. Stile, Werte und Persönlichkeitsentwicklung. 20. Auflage. Reinbek bei Hamburg 2001.
- Sutor, B.: Politisch Lied – ein garstig Lied? 25 Essays zur politischen Ethik. Schwalbach / Ts. 2011.
- Taylor, Ch.: Die Politik des Multikulturalismus. Frankfurt am Main 1997.
- Thome, H.: Wertewandel in Europa aus der Sicht der empirischen Sozialforschung. In: Joas, Hans; Wiegandt, Klaus (Hg.): Die kulturellen Werte Europas. 2. Aufl. Frankfurt am Main 2005, S. 386–443.
- Walzer, M.: Sphären der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main 1992.
- Wehling, H.-G.: Konsens à la Beutelsbach, In: Schiele, Siegfried/Schneider, Herbert (Hrsg.): Das Konsensproblem in der politischen Bildung. Stuttgart 1977, S. 179-180.

Was waren die Ursachen für das Ende der DDR? Eine Fernsehrevolution?

Eckhard Jesse

Wann endete die DDR? Ja, klar, am 3. Oktober 1990, vor 25 Jahren also. Im staatsrechtlichen Sinne ist dies richtig. Aus zwei Staaten entstand einer, anders als in der Tschechoslowakei. Dort führte das Selbstbestimmungsrecht nach dem Systemwechsel zu zwei Staaten: zu Tschechien und zur Slowakei. Wer weit ausholt, kann zu gegensätzlichen Erkenntnissen kommen. Die eine Extremantwort läuft darauf hinaus, die DDR sei stets ein künstliches Gebilde gewesen, im Grunde von Anfang an tot, niemals lebensfähig. Die andere: Die DDR besteht angesichts verbreiteter Ostalgie, die sich gar auf den westlichen Landesteil ausbreite, im Prinzip weiter. Weder die eine noch die andere Interpretation überzeugt. Schließlich gab es im Herbst 1989/90 eine Revolution, welche das SED-Regime hinwegfegte, ohne Gewalt. Sie gedieh von unten, war weder von oben unterstützt noch gar angezettelt. Der Systemwechsel wurde anfangs nicht „ausgehandelt“, wie dies etwa für Polen und Ungarn zutrifft.

Und was waren die Ursachen für das Ende der DDR? Hier bedarf es der Differenzierung zwischen der diktatorischen und der demokratischen DDR (nach den ersten und letzten freien Volkskammerwahlen am 18. März 1990).¹ Keiner kommt umhin, den Konstellationswandel unter Michail Gorbatschow in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre für die DDR zu leugnen. Dieser wollte das eigene System reformieren, beschleunigte aber wider Willen den Untergang des „real-existierenden Sozialismus“. War die DDR als abgeleitete Diktatur früher strikt an die Sowjetunion gebunden, so ging die SED-Spitze nun auf Distanz zum „großen Bruder“, hatte sie doch zu Recht Angst vor einer Destabilisierung durch die Politik Gorbatschows. Erich Honecker prägte Ende 1988 das Wort vom „Sozialismus in den Farben der DDR“², um das eigene System zu



Prof. em. Dr. Eckhard Jesse

Institut für Politikwissenschaft an der TU Chemnitz



Thomas Großmann

Fernsehen, Revolution und das Ende der DDR,

Wallstein Verlag, Göttingen 2015, ISBN: 978-3-8353-1596-9

legitimieren, z.B. durch die Propagierung der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Gleichwohl schritt der Verfall voran. Die ökonomische Situation war marode, die sozialistische Ideologie entkräftet, die gesellschaftliche Unzufriedenheit immens.

Hingen die Ursachen für das Ende der diktatorischen DDR im wesentlichen mit der Sowjetunion zusammen, so gehen die Ursachen für das Ende der mit der Wahl im März 1990 dann demokratisch werdenden DDR vor allem auf die Anziehungskraft der Bundesrepublik zurück. In seiner geschichtswissenschaftlichen Dissertation an der FU Berlin stehen für Thomas Großmann solche Überlegungen zum Ende der DDR nicht im Vordergrund; er beschreitet einen anderen Weg. Seine Kernthese: (West-)Medien hätten das diktatorische Staatswesen im Herbst 1989 massiv destabilisiert und so dessen Ende beschleunigt. Der Autor behauptet nicht, dies sei die Intention gewesen, doch lässt er keinen Zweifel an der durchschlagenden Wirkung zumal der bundesdeutschen Fernsehberichterstattung, dem eigenen Untersuchungsobjekt.

Es ist sein Verdienst, zahlreiche Belege für die nachhaltige Rolle des Fernsehens während der Vorgeschichte der friedlichen Revolution geliefert zu haben. Das gilt für den Abbau des „Eisernen Vorhanges“ zwischen Ungarn und Österreich, der die Flucht Ostdeutscher in den Westen ermöglichte; für die ostdeutschen Flüchtlinge, die in Warschau verharrten; nicht zuletzt für das Drama in der überfüllten Prager Botschaft mit dem berühmten, unvollendet gebliebenen Satz Hans Dietrich Genschers: „Wir sind zu Ihnen gekommen, um Ihnen mitzuteilen, dass heute Ihre Ausreise ...“ Der Widerhall bei der ostdeutschen Bevölkerung mit Blick auf Flucht- (exit) und Demonstrationsbewegung (voice), die sich gegenseitig bedingten³, wird gut eingefangen.

Das Fernsehen in der Bundesrepublik Deutschland hat die Unzufriedenheit in der DDR weiter verstärkt, aber keinesfalls hervorgerufen. Es ist nicht oft genug zu betonen: Die SED hatte zu keiner Zeit die Bevölkerung auf ihrer Seite. Wenn bei Großmann steht, mit der unkommentierten Übertragung der Massendemonstration vom 4. Dezember sei es dem DDR-Fernsehen gelungen, „ein Stück Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen“ (S. 241), so erweckt die Formulierung den Eindruck, früher habe es „Glaubwürdigkeit“ besessen. Auch in anderen Staaten des Ostblocks brach das kommunistische System zusammen bzw. wurde es gestürzt, je nach Land – ohne dominierende Rolle des Fernsehens. Die unmittelbare Konkurrenz durch den „Klassenfeind“ fehlte.

Zu Recht heißt es bei Thomas Großmann: „Gerade unter den Bedingungen eingeschränkter Information, wie sie 1989 in der DDR noch gegeben waren, können Medien und besonders das Fernsehen kurzfristig erheblichen Einfluss auf die Wahrnehmung und das soziale Handeln der Menschen gewinnen. Er ist zwar nicht exakt messbar; doch er kann anhand verschiedener Quellen plausibel gemacht werden. Die Fernsehnachrichten in Ost und West hatten daher einen erheblichen Anteil an der Entstehung und dem Verlauf der Revolution der DDR im Herbst und Winter 1989“ (S. 279). Zu ergänzen wäre: Die Medienberichterstattung des Westens übte im Osten auch insofern Einfluss aus, als die dortigen Medien darauf reagierten, z.B. durch wüste Beschimpfungen auf „Ausreißer“. Dies wiederum rief keineswegs systemerhaltende Reaktionen von an sich loyalen DDR-Bürgern hervor.

Eher knapp wird die Rolle der Medien im Zusammenhang mit dem Mauerfall ausgeleuchtet, wohl nicht zuletzt wegen der Erkenntnisse Hans-Hermann Hertles, des besten Chronisten der Materie.⁴ Hans Joachim Friedrichs hatte am 9. November in den Tagesthemen gegen 22.45 Uhr erklärt, der Reiseverkehr in Richtung Westen sei frei; die Tore in der Mauer stünden offen. Aber so weit war es (noch) nicht. „Jene Fernsehzuschauer und Rundfunkhörer, die den historischen Moment nicht verpassen und

eigentlich nur dabei sein wollten und deshalb an die Grenzübergänge und das Brandenburger Tor eilten, führten im Grunde das Ereignis erst herbei, das sonst gar nicht stattgefunden hätte. Eine von den Medien verbreitete Fiktion mobilisierte die Massen und wurde dadurch zur Realität.⁴⁵ Freilich ist diese Position Hertles zugespitzt, suggeriert die Interpretation doch, erst Friedrichs Aussage habe den Fall der Mauer bewirkt.

Thomas Großmann ist die Interaktion zwischen dem Handeln der Systemträger, dem der protestierenden Bürger und der Rolle der Medien im Vorfeld des Mauerfalls insgesamt gelungen. Er reizt seine Argumentation allerdings keineswegs aus. Denn mit dem Ende der SED-Diktatur ist auch sein Buch zu Ende. Dabei wäre es höchst sinnvoll gewesen, das Ende der demokratischen DDR vor dem Hintergrund des Einflusses westlicher Medien zu analysieren. Hier ließe sich wohl zeigen, dass deren Rolle vielleicht noch wirkungsmächtiger war als beim Sturz der SED-Diktatur – gerade vor dem Hintergrund zweier zentraler Kategorien Reinhart Kosellecks, auf die der Autor Bezug nimmt: „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“.⁴⁶ Erfahrungen beruhen auf der Vergangenheit, Erwartungen auf der Zukunft. Koselleck spricht „von der fast nahtlosen Überführung früherer Erfahrungen in kommende Erwartungen“⁴⁷. Durch die Berichterstattung über die deutsche Einheit änderte sich nicht nur der Erfahrungsraum, sondern auch der Erwartungshorizont. Die erkenntnisfördernde Frage: Ist der Wunsch nach der deutschen Einheit durch die Medien geweckt worden, oder war er bei den ostdeutschen Bürgern ohnehin vorhanden? Vermutlich dürfte hier ebenso von einer dynamisierenden Funktion der Medien die Rede wie beim Sturz der Diktatur.

Der Autor spürt über Gebühr der Rolle der Medien in der DDR nach – für die Leitfrage ist dies wohl ohne sonderliche Relevanz. Sie bildeten einen Transmissionsriemen der „Partei der Arbeiterklasse“. Allerdings hat die beschönigende Sichtweise in DDR-Medien auch Unzufriedenheit weit über die Gruppe der eher kleinen Bürgerrechtler hinaus geschürt, wobei Großmann den Einfluss der „Aktuellen Kamera“ und des „Schwarzen Kanals“ Karl Eduard von Schnitzlers⁸ überschätzt. Die Westkorrespondenten hingegen haben ungeachtet schwieriger Arbeitsbedingungen durch ihre Berichterstattung das Urteil vieler DDR-Bürger beeinflusst, gerade durch ihre von Sachlichkeit getragene Arbeit, weniger die Medien in der DDR. Als diese sich im Oktober und verstärkt im November 1989 umorientierten, betrieben sie mehr oder weniger Nachtrabpolitik. Die DDR, nicht nur die Masse der Bevölkerung, sondern auch die SED-Führung, war auf den Westen fixiert. Im „Wettkampf der Systeme“ unterlag das legitimatorisch defizitäre System ebenso machtpolitisch.

Großmanns Thema lässt sich auf jüngste Geschehnisse übertragen. So erzielten im grenzüberschreitenden „arabischen Frühling“ 2011 soziale Medien beim – vorübergehenden – Sturz autokratischer Systeme Erfolge von beträchtlicher Tragweite.⁹ Sie können in der digitalen Revolution beides: Autokratien stürzen und stützen. Ihre Wirkung ist mithin ambivalent. Die SED-Diktatur wäre niemals allein durch westlichen Medieneinfluss beseitigt worden, aber da die Unzufriedenheit so massive Ausmaße angenommen hatte, trug die Berichterstattung, fast in der gesamten DDR zu verfolgen („ARD: Außer Raum Dresden“), merklich zur weiteren Schwächung des Systems bei. Die politische Kommunikation dürfte in „Mediengesellschaften“ angesichts der mobilisierenden Kraft des Internets bei künftigen Systemwechseln ein größeres Gewicht erlangen. Daher ist in einem Handbuch zur Transformationsforschung ein Kapitel zu den Medien ein Muss.¹⁰ Die Macht der Bilder ist wohl nicht mehr aus der Welt zu ban-

Anmerkungen

- 1 Vgl. Eckhard Jesse, Das Ende der DDR. Essay, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34/2015, S. 18-25.
- 2 Vgl. Ilse Spittmann, Sozialismus in den Farben der DDR, in: Deutschland Archiv 22 (1989), S. 241-244; Klaus Taubert, Farbenlehre à la Honecker, in: Spiegel Online vom 26. Mai 2010.
- 3 Vgl. Albert O. Hirschman, Abwanderung, Widerspruch und das Schicksal der DDR, in: Leviathan 20 (1992), S. 330-358.
- 4 Vgl. Hans-Hermann Hertle, Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstauflösung des SED-Staates, Opladen 1996; ders., Chronik des Mauerfalls. Die dramatischen Ereignisse um den 9 November 1989, 12. Aufl., Berlin 2009.
- 5 Ders., Der Fall der Mauer als mediales Ereignis, in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Eine Mauer für den SED-Staat. Berlin 1961 und die Folgen, Berlin 2012, S. 220.
- 6 Vgl. Reinhart Koselleck, „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“ – zwei historische Kategorien, in: Ders. (Hrsg.), Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten, Frankfurt a. M. 1979, S. 349-375.
- 7 Ebd., S. 361.
- 8 Vgl. Thomas Großmann, Blackout für Schnitzler. Das Ende des „Schwarzen Kanals“ im Herbst 1989, in: Marcus Böick/Anja Hertel/Franziska Kuschel (Hrsg.), Aus einem Land vor ihrer Zeit. Eine Lesereise durch die DDR-Geschichte, Berlin 2012, S. 177-186.
- 9 Vgl. die Bücher zweier Internet-Aktivistinnen: Lina Ben Mhenni, Vernetzt Euch!, Berlin 2011; Waei Ghoni, Revolution 2.0. Wie wir mit der ägyptischen Revolution die Welt verändern, Berlin 2012.
- 10 Vgl. Barbara Thomaß, Massenmedien, in: Raj Kollmorgen/Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.), Handbuch Transformationsforschung, Wiesbaden 2015, S. 617-623.



Siegfried Frech, Dagmar Richter (Hrsg.): Politikunterricht professionell planen, unter Mitarbeit von Sabine Achour, Gotthard Breit, Siegfried Frech, Thomas Goll, Tilman Grammes, Ulrich Hagemann, Sabine Manzel, Peter Massing, Michael May, Dennis Neumann, Monika Oberle, Kerstin Pohl, Dagmar Richter, Wolfgang Sander, Georg Weißeno, Schwalbach/Ts.: 2015

Siegfried Frech, Dagmar Richter (Hrsg.): Politikunterricht professionell planen, unter Mitarbeit von Sabine Achour, Gotthard Breit, Siegfried Frech, Thomas Goll, Tilman Grammes, Ulrich Hagemann, Sabine Manzel, Peter Massing, Michael May, Dennis Neumann, Monika Oberle, Kerstin Pohl, Dagmar Richter, Wolfgang Sander, Georg Weißeno, Schwalbach/Ts.: 2015

Der Band veröffentlicht Beiträge von den Beutelsbacher Gesprächen „Politikunterricht professionell planen“ vom 10. bis 12. Februar 2014.

Nach einer Einführung von Dagmar Richter in das höchst ehrgeizige Programm, auf der Grundlage von Basis- und Fachkonzepten die Planung selbst der einzelnen Unterrichtsstunde auf messbaren Kompetenzerwerb in präzise beschreibbaren Kompetenzdimensionen umzustellen, beschäftigt sich der erste Abschnitt mit dem Verhältnis kompetenzorientierter Planung zur fachdidaktischen Tradition. Thomas Goll zeigt, dass fachdidaktisch Begriffe im lernpsychologischen Kontext von Unterrichtsplanung neu geschärft werden können. Michael May ordnet in die Grundfigur einer kompetenzorientierten Planung Methoden, Abläufen, Medien so ein, dass sich ein schlüssiger Zusammenhang mit den klassischen fachdidaktischen Prinzipien ergibt. Sabine Manzel und Dennis Neumann stellen diese Prinzipien in einen Zusammenhang mit Ansätzen und Ergebnissen der Lernpsychologie.

Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit der professionellen Planungskompetenz der Lehrer. Wolfgang Sander hebt mit Hattie hervor, dass Unterrichtsplanung auf ein Geschehen zielt, das auf das Handeln anderer, der Schüler, zielt, und deshalb situationsoffen bleiben muss. Monika Oberle fragt, welche Planungskompetenzen in der Ausbildung so geübt werden müssen, dass sie zum festen Bestandteil des Planungshandels examinierter Lehrer werden. Kerstin Pohl gibt einen Einblick in die Antworten, die ihr Politikdidaktiker für die Neuauflage des Buches „Positionen der politischen Bildung“ auf Fragen gab, die sich mit dem zu wünschenden Können von Politiklehrern beschäftigten.

Im dritten Abschnitt geht es um die Planung kompetenzorientierten Unterrichtens. Sabine Achour stellt ein Modell des „politikdidaktischen Unterrichtscoachings“ vor: Wie kann ein ausgebildeter Mentor einen Berufsanfänger begleiten? Gotthard Breit und Georg Weißeno zeigen die Schrittfolge einer kompetenzorientierten Unterrichtsplanung für eine Klasse 11 des Gymnasiums von der Auswahl vorgegebener Fachkonzepte, der Bestimmung der zu lernenden Fachbegriffe bis zu den Arbeitsaufgaben. Thema ist der Mitgliederentscheid zur Großen Koalition in der SPD 2013. Aus einem Berliner Studienseminar stellt Ulrich Hagemann den Planungsvorgang für eine UE in der gym. Oberstufe über Thilo Sarrazins „Deutschland schafft sich ab“ vor. Tilman Grammes sieht nach den vorliegenden Analysen zum Planungsdenken der Lehrer in der „didaktischen Reduktion“ die Achillesferse der Planung: Was passiert mit einem Gegenstand der großen und fernen Politik, wenn er in das Klassenzimmer transformiert wird? Peter Massing beschäftigt sich zum einen mit der Unübersichtlichkeit der Lehrerausbildung in Deutschland, zum anderen mit dem Praxissemester für Lehramtsstudenten.

Das Buch zeigt, dass und wie einige Politikdidaktiker innen sich an der Kompetenzorientierung als neuem Paradigma der fachdidaktischen Entwicklung orientieren, während andere skeptisch sind. Die UE von Breit/Weißeno für die gymnasiale Oberstufe würde bei den Schülern m.E. zu geringeren Lernergebnissen führen als der vergleichbare Entwurf von Rudolf Engelhardt von 1963 über die SPIEGEL-Affäre für eine Realschulklasse 9 (<http://www.jsse.org/index.php/jsse/article/download/1132/1035>). Der m.E. überzeugende Entwurf aus Berlin über Sarrazins Buch hätte im Rückgriff auf Hilligen oder einen anderen fachdidaktischen Klassiker vermutlich kaum anders ausgesehen. Der Beleg, dass Kompetenzorientierung im Politikunterricht eine bessere Qualität von Unterricht ermöglicht, steht auch mit diesem Band noch aus.

Horst Leps



Widmaier, Benedikt & Overwien, Bernd: *Was heißt heute Kritische Politische Bildung?* Schwalbach/Ts., 2013. 285 Seiten.

Der Band ist das Ergebnis einer Kooperationstagung der Akademie für politische Bildung der Diözese Mainz und des hessischen Landesverbandes der DVPB mit dem Titel „Was heißt heute Kritische Politische Bildung?“. Das Buch setzt damit die durch den Sammelband „Kritische politische Bildung“ von Thimmel & Lösch (2010) eröffnete Kontroverse zum Selbstverständnis der politischen Bildung fort. Die 29 Beiträge sind alphabetisch nach Autoren geordnet, die aus der schulischen und vor allem außerschulischen politischen Bildung kommen; das Buch gibt somit keine inhaltliche Orientierung durch eine Gliederung der Beiträge vor. Diese Entscheidung ist durchaus nachvollziehbar, da das Buch eine große thematische Heterogenität aufweist. Neben wenigen historischen Zugängen zum Thema findet man etwa praxisorientiert-deskriptive Beiträge gewerkschaftspolitischer Bildung, Lehrplananalysen, vor allem aber Beiträge, die sich – manchmal befürwortend-differenzierend, manchmal kritisch-problematierend – mit der Möglichkeit und der Notwendigkeit einer kritischen politischen Bildung auseinandersetzen.

Meine Rezeption nahm insbesondere von einer einleitenden Feststellung der Herausgeber ihren Ausgangspunkt: „Für alle Mitautor/innen ist offenbar klar, dass Kritik und politische Bildung irgendwie zusammen gehören“ (S. 22). Hier stellt sich die Frage, worin sich die Autoren dann noch unterscheiden und welche Konsequenzen dies wiederum für die Einschätzung darüber hat, ob wir eigens eine sich als kritisch verstehende politische Bildung brauchen. Ich meine im Hinblick auf diese Frage in den Beiträgen verschiedene Schwerpunktlegungen entdeckt zu haben, die den Unterschied markieren – wenngleich mitunter beide Zugänge innerhalb eines Textes zu finden sind: Eine erste Gruppe von Autoren entwickelt ihren Standpunkt ausgehend von einer politischen Orientierung. Dies ist vor allem in solchen Beiträgen der Fall, die mit politischen Forderungen argumentieren, wie die partei-

isch-gewerkschaftsnahen Texte, aber auch einige sozialwissenschaftlich angelegte Beiträge, die in politischen Forderungen münden. Dies wird etwa deutlich, wenn gefordert wird, dass politische Bildung am Abbau von gesellschaftlicher Ungleichheit mitwirken (Lösch, 176) oder sich an der „Aufhebung von Herrschaftsverhältnissen“ (Salomon, 237) beteiligen solle. Im Hinblick auf diese Texte trifft die Diagnose von Wolfgang Sander (243) zu, dass dies wenig mehr als ein „antikapitalistischer Impuls“ sei, der in wissenschaftlicher Didaktik nichts zu suchen habe. Eine zweite, weitaus größere Gruppe von Beiträgen entwickelt Kritik als normative Orientierung aus philosophischen und sozialwissenschaftlichen Bezügen. Orientiert an verschiedensten Autoren, wird die klassische Sozialanalyse, dass Subjekte ‚hinter ihrem Rücken‘ durch präreflexive Mechanismen beeinflusst werden, genutzt, um Kritik als Selbst- und Umweltreflexion zu fordern. Auch die Spannungen und Antinomien kritischer politischer Bildung werden hier besonders betont (z.B. J. Hammermeister). Politische Forderungen der Lernenden (nicht der Bildner), die dann sowohl in der Ablehnung als auch der Akzeptanz reflektierter Herrschaftsstrukturen bestehen könnten, stünden allerdings erst am Ende dieses Prozesses (z.B. M. Lotz). Eine so verstandene Nutzung kritischer Gesellschaftsanalyse für didaktische Theoriebildung ist m. E. sinnvoll und scheint auch im Sinne von W. Sander (240 ff.) zu sein, der im Band als deutlichster Kritiker zu vernehmen ist.

Durch die Lektüre des Bandes wird man mit einer ganzen Reihe von Denkipulsen, Anregungen und Einsichten belohnt. Im Sinne von K.-P. Hufer und W. Sander ist es jedoch wünschenswert, den normativen Erwägungen nun didaktische Theoriebildung und exemplarische Unterrichtspraxis folgen zu lassen, die den Unterschied machen und die Diskussion in eine neue Phase führen könnten.

Michael May



„Ich freue mich, dass Sie Spaß am Politik-Unterricht haben“. Ein Streifzug durch das Werk der politikdidaktischen Klassikerin Sibylle Reinhardt, hrsg. von Tilman Grammes und Andreas Petrik, Opladen/Berlin/Toronto 2014

Kaum jemand hat die politikdidaktische Debatte in den vergangenen fünf Jahrzehnten so nachhaltig geprägt wie Sibylle Reinhardt. Dabei kann die ebenso wortgewaltige wie einflussreiche Politikdidaktikerin auf eine ausgesprochen facettenreiche berufliche Laufbahn zurückblicken. Nachdem sie ihr Soziologie-Diplom an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main abgelegt hatte, schloss sie 1968 ihr Lehramtsstudium mit dem 1. Staatsexamen für die Fächer „Politik“ und „Deutsch“ ab. Der Aufnahme ihrer Promotion bei Jürgen Habermas mit dem Titel „Zum Professionalisierungsprozess des Lehrers: Überlegungen zur Lehrer-Schüler-Interaktion und ihrer Sozialisation“ folgte 1970 der Eintritt in den Schuldienst an einem Wuppertaler Gymnasium, bevor sie schließlich die Fachleitung für die Fächer Politik/Sozialwissenschaften am dortigen Studienseminar übernahm. 1975 wurde sie Lehrbeauftragte an der Bergischen Universität Wuppertal, an der sie nach ihrer Habilitation im Jahre 1985 bis zum Ruf auf den Lehrstuhl für Didaktik der Sozialkunde an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im Jahre 1994 als Privatdozentin tätig war. Selbst nach ihrer Emeritierung im Jahre 2006 ließen weder ihre fachwissenschaftlichen Impulse – man denke an die 2012 in vierter Auflage erschienene „Politik-Didaktik“ – noch ihre bildungspolitischen Bemühungen für das curriculare Primat der Politik in den sozialwissenschaftlichen Verbundfächern nach.

So verwundert es nicht, dass der Hamburger Erziehungswissenschaftler Tilman Grammes und der Hallenser Politikdidaktiker Andreas Petrik sie anlässlich ihres 70. Geburtstags mit der Herausgabe einer Festschrift zur „ersten politikdidaktischen Klassikerin“ kürten (S. 18). Die Themen der Festschrift – eine Sammlung von Aufsätzen aus

ihrer Feder – reichen von demokratiepädagogischen über bildungspolitische und -soziologische bis hin zu curricularen, unterrichtsmethodischen und forschungspraktischen Fragestellungen. Die Auswahl aus über 150 Aufsätzen, Monographien und Herausgeberschaften wurde entlang von medialen, thematischen und stilistischen Kriterien getroffen. Augenscheinlich folgten die Herausgeber dabei zuvörderst der Idee, zentrale fachdidaktische Themen wie die Entwicklung von Curricula, die für unterrichtliche Arrangements unverzichtbare Bedingungsanalyse und die für Lehr-/Lernprozesse unabdingbare didaktisch-methodische Planung zu akzentuieren. Grammes und Petrik nennen Reinhardt zu Recht „Meisterin der knappen Unterrichtsreportage (...) und der Kasuistik“ (S. 19).

So wählten sie für die 254 Seiten umfassende Festschrift 13 in den Jahren 1968 bis 2010 erschienene Aufsätze aus. Reinhardts Beitrag zur Demokratiepädagogik mit dem Titel „Kritische Bemerkungen zur Schülermitverwaltung“ etwa geht der Frage nach, inwieweit die Mitbestimmung von Schülerinnen und Schülern im Schulkontext einen Beitrag zur Demokratie als Lebens-, Gesellschafts- und Staatsform leisten kann. Nicht nur mit Blick auf diesen Beitrag leiten die Herausgeber die Motivlage der Gewürdigten mit einer ihrer autobiografischen Notizen ein: „Sehr rasch nach Beginn meines Studiums der Sozialwissenschaften in Frankfurt am Main 1961 hatte ich den Eindruck, die Soziologie sei eine für mich nützliche Wissenschaft. Die Rollentheorie half mir, meine Handlungsprobleme als gewählte Schüler-sprecherin – ich saß zwischen vielen Stühlen (meine Wählerinnen, Schulleiterin, LehrerInnen) – in der Rückschau mit Begriffen und Erklärung zu versehen. Die Rollentheorie als Integrationsansatz war dabei der Ausgangspunkt, der durch die Analyse von Rollenkonflikten dynamisiert und kompliziert wurde.“ (S. 20).

Die Einführung in das Leben und Werk von Sibylle Reinhardt (S. 9 bis 55) bietet wertvolle Einblicke in ihre Motivlage. Aufschlussreich sind dabei insbesondere die biografischen Anmerkungen der Herausgeber, die zeigen, dass die politische Sozialisation einen bedeutenden Beitrag zur politikdidaktischen Prägung leistet. Deutlich sichtbar

wird die Gewürdigte insbesondere als eine dem Prinzip der Handlungsorientierung verpflichtete Didaktikerin. In ihrem 1998 veröffentlichten Beitrag „Handlungsorientierung als Prinzip im Politikunterricht“ (vgl. S. 183 bis 193) erläutert sie, dass Handlungskonflikte nicht aufgelöst aber austariert bzw. reflexiv balanciert werden können. Grammes und Petrik kommentieren mit Blick auf das Phänomen des „Handelns“ als einer sozialen und soziologischen Grundkategorie zutreffend: „Aus ihrer Beschäftigung mit Professionstheorie weiß Sibylle Reinhardt, dass Lehrerinnen wie Schachspieler oder Ärztinnen dafür handlungsorientierende und begründende Abkürzungsstrategien brauchen. Fachdidaktische Theorie, soll sie der Reflexion dienlich sein, braucht Verdichtungen, will sie von Praktikern rezipierbar bleiben“ (S. 41 f.). Den

Anspruch in Richtung Pluralität löst sie mit Blick auf die Handlungsorientierung auch dahingehend ein, dass sie in ihren Beiträgen stets einen bunten Strauß von didaktischen Prinzipien hervorgehoben hat. Auch darüber hinaus gelingt es den Herausgebern mit ausgewählten Textauszügen über autobiographische Zugänge in prägende politikdidaktische Debatten einzuführen. Insofern muss die Festschrift als eine wertvolle Inspiration für die Auseinandersetzung mit zentralen Fragen der politischen Bildung verstanden werden. Dies gilt umso mehr, als sich Sibylle Reinhardt nach wie vor verbandspolitisch (DVPB) und redaktionell (GWP) mit ungebremsster Leidenschaft engagiert.

Tim Engartner

Autorinnen und Autoren

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

Dr. Siegfried Balleis, Dipl.-Kaufmann
Oberbürgermeister der Stadt Erlangen 1996-2014

Bogenweg 24, 91054 Erlangen
E-Mail: Balleis@balleis.de
www.balleis.de

Dr. Christiane Bender
Professorin für Allgemeine Soziologie
Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr
Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg
E-Mail: bender@hsu-hh.de

Dr. Tim Engartner
Professor für Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt schulische Politische Bildung am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main; Direktor der Akademie für Bildungsforschung und Lehrerbildung (ABL).
Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt am Main
E-Mail: engartner@soz.uni-frankfurt.de
www.fb03.uni-frankfurt.de/politikdidaktik

Nadine Heiduk
Mitarbeiterin an der Professur für Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt schulische Politische Bildung am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main
Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt am Main
E-Mail: n.heiduk@soz.uni-frankfurt.de

Prof. em. Dr. Eckhard Jesse
Institut für Politikwissenschaft an der TU Chemnitz
Thüringer Weg 9. 09126 Chemnitz
E-Mail: eckhard.jesse@phil.tu-chemnitz.de

Dr. Bernd Martens
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Sozialforschung Halle an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Großer Berlin 14, 06108 Halle/S.,
E-Mail: bernd.martens@zsh.uni-halle.de

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

Prof. Dr. Annedore Prengel
Erziehungswissenschaftlerin i. R. an der Universität Potsdam und Seniorprofessorin an der Goethe Universität Frankfurt am Main
Im Bogen 15 C, 14471 Potsdam
E-Mail: aprengel@uni-potsdam.de

Dr. Detlef Sack
Professor für vergleichende Politikwissenschaft, Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie
Universitätsstr 25, 33615 Bielefeld
E-Mail: detlef.sack@uni-bielefeld.de

Dr. Eva Katharina Sarter
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie
Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld,
E-Mail:
eva_katharina.sarter@uni-bielefeld.de

Dr. Jens van Scherpenberg
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München
Priv.: Steinhauser Str. 27. 81677 München
E-Mail:
Jens.vanScherpenberg@gsi.uni-muenchen.de

Lena Schiener
Bachelor of Arts der Politikwissenschaft und der Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Kochstr. 4, 91054 Erlangen
E-Mail: lenaschiener@gmx.de

Dr. phil. Karin Schnebel
Forschungsleitung des Gesellschaftswissenschaftlichen Instituts München
Gebelerstraße 13, 81679 München
E-Mail: karin.schnebel@gimuenchen.de

Alice Speck
Bachelor of Arts in Politikwissenschaft und Öffentlichem Recht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Kochstr. 4, 91054 Erlangen
E-Mail: alice.speck@gmx.de

Dr. Thorsten Winkelmann
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4. 91054 Erlangen
E-Mail: winkelmannthorsten@yahoo.de