



# GWVP

© Mark Ahmann, 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

**Ökonomische Bildung · EU-Wirtschaft ·  
Flüchtlingspolitik · BVerfG: Demonstrationsrecht ·  
Deutsch-polnische Beziehungen · Agenda 2030 ·**



Verlag Barbara Budrich

64. Jahrgang · 4. Vierteljahr 2015  
ISSN 0016-5875

# 4/2015

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

## Zu dieser Ausgabe

Der Terroranschlag von Paris hat die Welt erschüttert. Die Bevölkerung ist in Unruhe, die Regierungen ergreifen Maßnahmen. Medien und Wissenschaften bemühen sich, das Geschehen zu verstehen.

Wer in der pädagogischen Arbeit steht, wird mit Fragen konfrontiert, auf die durchdachte Antworten schwierig und einfache oft von Übel sind. Die GWP-Autoren werden sich bemühen, den Problemkomplex transparenter zu machen. Eine drängende Ausgabe für die kommenden Wochen und Monate. Was wir in den raschen Medien oft vermissen, ist der Blick auf Zusammenhänge, unter der Oberfläche liegende Kontexte und Aspekte.

Zum Thema „Flüchtlingspolitik“ leistet dies in seinem Beitrag Reinhard *Loske*, der als Wissenschaftler und früherer Bundestagsabgeordneter und Senator in Bremen sowohl das politische Entscheiden als auch das Reden darüber kennt. Das Thema „Flucht“ bleibt auf der Tagesordnung und wird uns weiter beschäftigen. Es ist ein Querschnittsthema, das Gesellschaft, Wirtschaft und Politik berührt.

Im Heft finden sich weitere Themen, zu denen die GWP sich immer wieder geäußert hat. Zwei Beiträge diskutieren Strategien der Vertiefung der europäischen Integration: den Juncker Plan (*Schmitz-Temming*) und den Five Presidents Report (*Sturm*). Zweimal wird die ökonomische Bildung beleuchtet und damit der Streit um das Dauerthema „Wirtschaft in die Schule“ (*Hedtke* und *Walker*). An die Ausführungen von Annedore Prengel im vorigen Heft anknüpfend gibt Lydia *Buchmann* Einblicke in die Inklusionspraxis im Schulunterricht.

Polen hat gewählt. Sehr konservative Kräfte sind ans Ruder gekommen. Welchen Einfluss werden sie auf die polnisch-deutschen Beziehungen nehmen? Klaus *Ziemer*, als langjähriger Beobachter aus nächster Nähe, schildert die Entwicklung dieser Beziehungen seit dem Ende des Hitler-Krieges.

Unsere kleine Serie zum 25sten Jubiläumsjahr der deutschen Einheit wird weitergeführt mit dem Beitrag von Heinrich *Best* und Lars *Vogel* zum Thema „Elitenwechsel in Ostdeutschland“. Ebenso unsere größere Serie, mit der der Sozialwissenschaftler Rolf *Porst* Handreichungen für Forschungsprojekte von Schülern gibt.

Ein Großthema heutiger Debatten zu mehr Demokratie ist die Verbesserung der Bürgerbeteiligung. Dieses Heft bietet hier ganz unterschiedliche Perspektiven – von Pegida bis zu Bürgerprotesten gegen Infrastrukturprojekte und dem Demonstrationsrecht. Ein weiteres Großthema sind Fragen der Gerechtigkeit und der Gleichheit. Auch hierzu finden sich zwei Beiträge im Heft, das mit insgesamt zwanzig Texten den Leserinnen und Lesern Anstrengung abverlangt und Nutzen verspricht.

*Die Herausgeber*

## Jahrgang 64, 2015, Heft 4 – Inhalt

<b>EDITORIAL</b> .....	439
<b>ONLINE-ARCHIV</b>	
Thema Wirtschaftliche Bildung, die Wirtschaft und die Politik .....	442
<b>MEINUNG</b>	
<i>Reinhold Hedtke</i>	
Wissenschaftsorientierung und Kontroversität in der ökonomischen Bildung .....	445
<b>AKTUELLE ANALYSE</b>	
<i>Anna Schmitz-Temming</i>	
Der Juncker-Plan: in Europa investieren .....	451
<i>Thorsten Winkelmann</i>	
Energiewende und Bürgerprotest .....	457
<b>KOLUMNE</b>	
<i>Reinhard Loske</i>	
Die ungerechte Weltwirtschaftsordnung und der globale Klimawandel als Ursachen von Flucht und Migration. Warum die Industriestaaten als Ursachen der weltweiten Flüchtlingsströme gelten müssen – und was sie jetzt tun sollten ..	467
<b>FACHAUFSÄTZE</b>	
<i>Roland Sturm</i>	
Nach der Krise der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der „Five Presidents Report“ .....	473
<i>Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion soll durch eine Vertiefung der Zusammenarbeit der Euroländer gefestigt werden.</i>	
<i>Heinrich Best/Lars Vogel</i>	
Politische Eliten in der Deutschen Wiedervereinigung .....	481
<i>In elitentheoretischer Perspektive war die nationale (Re-)Integration nicht möglich ohne die vorangegangene Kooperation der Eliten in BRD und DDR.</i>	
<i>Klaus Ziemer</i>	
Von Feindschaft zu Partnerschaft. Der lange Weg der deutsch-polnischen Verständigung .....	493
<i>Nach 1945 extrem belastet, verbesserten sich die deutsch-polnischen Beziehungen ab 1965 durch Initiativen der Kirchen und danach durch die deutsche Ostpolitik.</i>	
<i>Eva-Maria Walker</i>	
Finanzbildung als Teilbereich der ökonomischen Bildung? Plädoyer für eine multidisziplinäre finanzielle Bildung .....	505
<b>SERIE FORSCHEN IN DER SCHULE</b>	
<i>Rolf Porst</i>	
Pretesting – Verfahren zur Evaluation von Fragebogen(entwürfen) .....	515

**ESSAY**

*Bernhard Schäfers*

Die Forderung nach Gleichheit und ihre Dynamik: Von Rousseau bis Irland ..... 527

**KONTEXT**

*Lydia Buchmann*

Inklusionspraxis in der Sekundarstufe I. Eine Untersuchung zu ersten  
Erfahrungen von Referendaren und Referendarinnen ..... 535

**KONTROVERS DOKUMENTIERT**

*Stefan Kerber-Clasen und Jasmin Schreyer*

Das Tarifeinheitsgesetz ..... 543  
*Darf und soll der Gesetzgeber in das grundgesetzlich garantierte Streikrecht von  
Gewerkschaften eingreifen, um Tarifeinheit zu fördern?*

**RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT**

*Heiner Adamski*

Ich will demonstrieren – Refugees welcome! Das Bundesverfassungsgericht  
folgte einem nächtens gestellten Antrag eines Studenten ..... 551

**INTERNET-RECHERCHE**

*Edmund Budrich*

Die Vereinten Nationen wollen die Welt transformieren. Der New Yorker UN-  
Gipfel zur 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung ..... 561

**POLITISCHE DIDAKTIK**

*Christian Fischer*

Was kann man an der PEGIDA-Bewegung (immer noch) lernen – und wie?  
Politikdidaktische Reflexionen mit einer Problemstudie als Beispiel ..... 567

*Matthias Busch*

Die Anfänge politischer Bildung in der Weimarer Republik – vergessene  
Geburtsstunde der sozialwissenschaftlichen Fachdidaktik ..... 581

**DAS BESONDERE BUCH**

*Stefan Hradil*

Der Markt: Ungerecht, aber hilfreich? ..... 593  
*Über Steffen Mau, Nadine M. Schöneck (Hg.): (Un-)Gerechte (Un-)Gleichheiten*

**REZENSIONEN**

*Sibylle Reinhardt*

Matthias Busch: Staatsbürgerkunde in der Weimarer Republik. Genese einer  
demokratischen Fachdidaktik ..... 601

*Sibylle Reinhardt*

Reinhardt, Volker (Hrsg.): Jugend und Politik. Empirische Studien zur Wirkung  
politikverbundener Projektarbeit ..... 602

**AUTORINNEN UND AUTOREN** ..... 603

## Wirtschaftliche Bildung, die Wirtschaft und die Politik

Wirtschaft ist ein notwendiger Bildungsgegenstand. Aber was soll vermittelt werden? In ungezählten kostenlosen Lehrmaterialien liefern Wirtschaftsunternehmen ihre Vorstellung von Ökonomie in die Schulen. Das Materialbuch „Ökonomie und Gesellschaft“, veröffentlicht von der Bundeszentrale für politische Bildung (herausgegeben von Bettina Zurstrassen), gibt auch anderen Vorstellungen Raum. Die Konsequenz: Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) beschwerte sich beim Bundesinnenministerium, der Aufsichtsbehörde der Bundeszentrale, die daraufhin das Buch aus dem Programm nahm. Erst nach einem Votum des wissenschaftlichen Beirats der Bundeszentrale ist das Buch wieder erhältlich.

Ist der Weg von der Wirtschaft über die Politik zur Bildung so kurz?

Sind wir auf dem Weg zur „marktfähigen Demokratie“? Wie also soll Wirtschaft gelehrt werden? In GWP (früher „Gegenwartskunde“) finden sich bedeutende Beiträge der didaktischen Diskussion:

### **Die historische Kontroverse:**

**Sie beginnt mit einem Plädoyer des damaligen Präsidenten des Deutschen Aktieninstituts:**

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

**In den Grundlinien ähnlich argumentiert Klaus-Peter Kruber, Mitglied der Deutschen Gesellschaft für ökonomische Bildung:**

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

**Die Gegenpositionen vertreten die Herausgeber von „Gegenwartskunde“ (heute: GWP):**

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

*Roland Sturm:* Der schöne Schein des Geldes – ist ökonomische Bildung voraussetzungslos? **GWP 4-00**

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

**Hier eine Auswahl weiterer Texte zur wirtschaftlichen Bildung aus den letzten Jahren aus unterschiedlichen Positionen:**

*Eva-Maria Walker:* Finanzbildung als Teilbereich der ökonomischen Bildung? Plädoyer für eine multidisziplinäre finanzielle Bildung **GWP 4-15**

*Reinhold Hedtke:* Wissenschaftsorientierung und Kontroversität in der ökonomischen Bildung **GWP 4-15**

*Sebastian Fischer, Malte Kleinschmidt, Florian Fischer, Dirk Lange:* Was SchülerInnen über Globalisierung denken – Anhaltspunkte für die Gestaltung sozioökonomischer Bildung **GWP 2-15**

*Reinhold Hedtke:* Sozio-ökonomische Bildung in der sozialwissenschaftlichen Domäne **GWP 4-13**

*Tim Engartner:* Das Fach „Wirtschaft“ als Fach der Wirtschaft? Einige ausgewählte Aspekte vergangener und gegenwärtiger Debatten **GWP 3-13**

*Tim Engartner, Balasundaram Krisanthan:* Ökonomische Bildung im sozialwissenschaftlichen Kontext – oder: Aspekte eines Konzepts sozio-ökonomischer Bildung **GWP 2-13**

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

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

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

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

*Ingo Pies:* Mogeln in der Klausur? – Wirtschaftsethik für die Schule **GWP 2-09**

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

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

# Sibylle Reinhardt – die politikdidaktische Klassikerin



Sibylle Reinhardt

## „Ich freue mich, dass Sie Spaß am Politik-Unterricht haben“

Ein Streifzug durch das Werk der politikdidaktischen Klassikerin Sibylle Reinhardt

Herausgegeben von  
Tilman Grammes und Andreas Petrik

2014. 254 Seiten. Kart.  
33,00 € (D), 34,00 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0627-3

Seit fünf Jahrzehnten reflektiert Sibylle Reinhardt die Praxis politischer Bildung. Diese Werkausgabe sammelt exemplarische sozialwissenschaftliche und fachdidaktische Analysen und ermöglicht eine alternative Einführung in Kernfragen der politischen Bildung und Demokratiepädagogik.

Sibylle Reinhardt ist die erste politikdidaktische Klassikerin!

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:**



**Verlag Barbara Budrich**  
**Barbara Budrich Publishers**  
Stauffenbergstr. 7  
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594  
Fax +49 (0)2171.344.693  
info@budrich.de

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

# Wissenschaftsorientierung und Kontroversität in der ökonomischen Bildung

Reinhold Hedtke

Die herkömmliche Theorie ökonomischer Bildung betrachtet wirtschaftswissenschaftliches Wissen als weitgehend unstrittig. Kontroversen räumt sie meist erst bei der Wirtschaftspolitik ein. Der wirtschaftsdidaktische und curriculare Klassiker ist die Kontroverse zwischen angebots- und nachfrageorientierter Politik. In vielen anderen Themenfeldern bleibt die wissenschaftliche Kontroversität vernachlässigt. Auch die wissenschaftliche Pluralität kommt wirtschaftsdidaktisch zu kurz.

Was ist zu tun? Zunächst muss man an das Prinzip der Wissenschaftsorientierung erinnern. Dann muss man berücksichtigen, dass Pluralität schon bei elementaren wissenschaftlichen Grundbegriffen herrscht. Deshalb gilt der Grundsatz der wissenschaftlichen Multiperspektivität, auch im Unterricht. Dabei muss man Kontroversität und Multiperspektivität zusammendenken. Schließlich muss man Pluralität und Kontroversität als Politikum verstehen.

## Wissenschaftsorientierung

Der Mangel an Multiperspektivität und Kontroversität im Umgang mit wirtschaftlichen Phänomenen in der Wirtschaftsdidaktik indiziert einen Nachholbedarf an Wissenschaftsorientierung (Hedtke 2002).

Wissenschaftsorientierung gilt als allgemein anerkanntes Bildungsprinzip und bildungspolitische Leitidee. Aus der Wissenschaftsorientierung, so meine These, folgt das *Doppelgebot* von Multiperspektivität und Kontroversität in der Schule.



**Dr. Reinhold Hedtke**

Professor für Didaktik der Sozialwissenschaften und Wirtschaftssoziologie,  
Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie

Wissenschaftsorientierung verlangt, dass Bildungsgegenstände und Methoden dem jeweils aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand entsprechen. In der sozialwissenschaftlichen Domäne bewährt sich Wissenschaftsorientierung an den Kriterien Interdisziplinarität, Multiperspektivität und kritisches Denken (Juchler 2014).

Wissenschaftliche Pluralität kennzeichnet die Sozialwissenschaften einschließlich der Wirtschaftswissenschaften (Kornmesser/Schurz 2014). Diese Disziplinenfamilie hat vier Gemeinsamkeiten: Multiparadigmatizität, Theorienpluralität, Methodenpluralität sowie politische und soziale Pluralität. Aus dieser vierfachen Pluralität der Bezugswissenschaften folgt die Leitidee der Multiperspektivität als ein Kernelement der Wissenschaftsorientierung von Bildung.

Multiperspektivität ist zum einen ein typisches Element moderner Gesellschaften und ihrer Teilsysteme (gesellschaftliche Multiperspektivität). Zum anderen ist Multiperspektivität ein Charakteristikum moderner Wissenschaften. Wissenschaftliche Multiperspektivität betrifft Paradigmen, Theorien, Methoden und politische Positionen. Sie ist ein Qualitätskriterium wissenschaftsorientierter Bildung.

Multiperspektivität braucht man, um Wirtschaft, Politik und Gesellschaft und die Bedeutung von Wissenschaft zu verstehen. Damit wird Multiperspektivitätskompetenz zum wesentlichen Element von Urteils- und Handlungskompetenz in den Feldern Gesellschaft, Wirtschaft und Politik.

Unterschiedliche wissenschaftliche Perspektiven implizieren nicht notwendigerweise das Gegensätzliche, Kontroverse oder Unvereinbare. Kontroversität ist eine besondere, relational-konflikthafte Form von Multiperspektivität. Unterschiedliche wissenschaftliche Perspektiven sind kontrovers, wenn sie explizit umstritten oder umkämpft sind oder als gegensätzlich oder unvereinbar gelten.

## Pluralität der Grundbegriffe

Verborgene wissenschaftliche Kontroversen betreffen schon das alltägliche Schulwissen. Ein Beispiel bietet der Grundbegriff Markt.

Einige Wirtschaftsdidaktiker definieren den Markt „als ‚spontane Ordnung‘ der Koordination einer Vielzahl von Handlungen über den Preis“ und fügen hinzu, der Markt „ist das Kernelement ökonomischer Theorie“ (Seeber u.a. 2012, 96). Damit legen sie zugleich den Charakter „der“ Volkswirtschaftslehre auf die Lehre von *dieser Art von Markt* fest.

Ein anderes Bild der VWL präsentiert der „Nobelpreis“-träger Ronald Coase (1988, 7): Ökonomen würden zwar behaupten, die Funktionsweise des Marktes zu untersuchen, tatsächlich aber habe der Markt in der modernen Wirtschaftstheorie eine noch unbestimmtere Rolle als das Unternehmen.

Viele InstitutionenökonomInnen sehen das Wesen des Marktes darin, dass er kein spontanes Phänomen ist. Vielmehr definieren sie „den Markt als eine Organisation“ und „als soziale Einrichtung sich wiederholenden Tausches zwischen einer Mehrheit von Tauschreflektanten“ (Richter/Furubotn 2010, 344).

KonventionenökonomInnen begreifen Märkte als etablierte Übereinkünfte über Qualität: „Märkte sind zuallererst Orte, an denen die Qualität der Güter geprüft und evaluiert wird. [...] Konsumenten und Produzenten richten konventionsbasierte Erwartungen an das Tauschobjekt, die nicht einfach durch mechanische Anpassung von Angebot und Nachfrage zur Deckung kommen.“ (Eymard-Duvernay u.a. 2011, 215).

Schon die Wirtschaftswissenschaften arbeiten hier also mit gegensätzlichen Grundbegriffen und definieren Märkte z.B. als spontanes, organisiertes oder qualitätsbezogenes Phänomen.

Jeder Marktbegriff transportiert politische Positionen. Wer lernt, dass der Markt spontan und *deshalb* gut funktioniert, neigt dazu, staatliches Handeln als „Eingriff in den Markt“ abzulehnen. Nur in Ausnahmefällen wäre dies legitim, etwa wenn es zu „Marktversagen“ kommt.

Lernt man dagegen, dass ein Markt von vielen Akteuren organisiert und aufrechterhalten wird, darunter von Anfang an auch der Staat, dann macht das Etikett „Staatsingriff“ wenig Sinn. Energiemärkte wie Kern-, Solar- und Windenergie sowie die Technologien aus dem Silicon Valley, um nur zwei Beispiele zu nennen, gäbe es ohne die Staaten und ihre marktbezogenen Funktionen wie Forscher, Innovator, Marktmacher, Finanzierer, Risikoträger, Protektionist und Weiterentwickler dieser Märkte nicht (z.B. Mazzucato 2014).

Die defizitäre Wissenschaftsorientierung schlägt unmittelbar auf die Lehrpläne durch. So verzichtet das neue Fach Wirtschaft/Berufs- und Studienorientierung in Baden-Württemberg bei den Inhaltsstandards ganz auf eine Klärung von Marktbegriffen (MKJS 2015, 13-14).

## Wissenschaftliche Multiperspektivität in der Wirtschaftsdidaktik

Das wirtschaftsdidaktische Interesse an *wissenschaftlicher* Multiperspektivität ist meist sehr gering. Sie spielt in Bildungskonzepten und -standards und in Unterrichtsmaterialien eine nachrangige Rolle. Folglich fehlen den Lernenden Gelegenheiten, diese Multiperspektivitätskompetenz zu erwerben und zu festigen.

Konzeptionell zielt die Wirtschaftsdidaktik mehrheitlich auf das Gegenteil von Multiperspektivität: Die Lernenden sollen oft *nur eine einzige* wissenschaftliche Perspektive erwerben und verinnerlichen. Zwei weitere Beispiele mögen diese didaktische Denkweise illustrieren: die Erkenntnisperspektive und das Ordnungsdenken.

In ihren „Bildungsstandards der ökonomischen Allgemeinbildung“ postulieren Seeber, Retzmann, Remmele und Jongebloed die Bezugnahme auf „*das Erkenntnisinteresse der Ökonomik*“ und „*die Orientierung an der ökonomischen Erkenntnisperspektive*“ (Seeber u.a. 2012, 89-90, Hervorh. RH).

## Monoperspektivität als Motto

Damit setzen sie auf Monoperspektivität und schließen Multiperspektivität als disziplininterne und als sozialwissenschaftlich *transdisziplinäre* wissenschaftliche Pluralität aus. Sie vermitteln den Lernenden das kontrafaktische Bild einer homogenen Wirtschaftswissenschaft (vgl. Dow 2008).

Auch diese wirtschaftsdidaktische Monoperspektivität wirkt bis in die Lehrpläne. Das neue Wirtschaftsfach im Ländle vermittelt den Lernenden nur einen einzigen, engen Begriff von ökonomischem Handeln: das Handeln nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip (MKJS 2015, 13). Andere wirtschaftswissenschaftliche Konzepte werden unterschlagen, etwa das sozial eingebettete Individuum mit sozial bestimmter Identität in der Volkswirtschaftslehre (z.B. Davis 2003). Auch das Wissen der Konsum- und der Marketingwissenschaft über Handeln bleibt unberücksichtigt, etwa Emotion, Motivation, Einstellung, Einbettung und Interpretation.

Diese Wirtschaftsdidaktik sowie der daran orientierte Wirtschaftslehrplan verfehlen hier den wissenschaftlichen Diskussionsstand. Das ist fatal. Denn der ökonomistische Handlungsbegriff verhindert systematisch, dass die Jugendlichen ihre eigenen Verhaltensmuster in den Feldern Konsum, Arbeit und Geld verstehen und vielleicht verändern können.

An die Stelle von wissenschaftlicher Multiperspektivität treten in den Bildungsstandards der vier Didaktiker drei Betrachtungsebenen: Teilnehmer-, Beobachter- und Systemperspektive (Seeber u.a. 2012, 90-91). Der baden-württembergische Lehrplan macht daraus ein „Drei-Dimensionen-Modell“ (MKJS 2015, 5-7). Diese Allerweltsunterscheidung ist weder selbsterklärend, noch typisch wirtschaftswissenschaftlich, noch domänenspezifisch. Vor allem ist das Modell unfähig, *wissenschaftliche* Multiperspektivität zu sichern, also bleibt es beim „Prinzip der Pluralität“ *als Postulat* (MKJS 2015, 7).

Kaminski und Eggert verlangen in ihrer „Konzeption für die ökonomische Bildung“, das „Denken in Ordnungen“ zu fördern (Kaminski/Eggert 2008, 14-15). Theoriealternativen aus Institutionenökonomik, Makroökonomik und Politischer Ökonomie blenden sie aus. Sie engen ökonomische Bildung paradigmatisch auf Ordoliberalismus, Ordnungspolitik und neuerdings Ordnungsökonomik ein. Derartige einseitige wissenschaftliche Parteinahmen sind unzulässig.

## Deutsche Wirtschaft, deutsche Wirtschaftstheorie

Dies ist nur ein Beispiel unter vielen. Auch andere Konzeptionen und Materialien sind einseitig ordoliberal-ordnungspolitisch ausgerichtet. Das gilt grundsätzlich auch für einschlägige Lehrpläne. Exemplarisch dafür steht der bereits erwähnte Plan (MKJS 2015, 18-19). Der in der herkömmlichen ökonomischen Bildung fast omnipräsente *Ordo-bias* verfehlt den wirtschaftswissenschaftlichen *state of the art* ebenso wie den der anderen Sozialwissenschaften. Schon als Laie kann man das bei der Durchsicht international etablierter VWL-Lehrbücher erkennen.

Was bewirken solche theoretischen Engführungen? Wer in der Schule nur ordoliberal zu denken lernt und sich nur mit der – immer hoch gelobten – deutschen sozialen Marktwirtschaft beschäftigt, der gewinnt den Eindruck, es gebe keine Alternativen. Doch in Europa findet man vielfältige alternative Arrangements im Spektrum von liberalen und koordinierten Marktwirtschaften und Kapitalismen sowie der zugehörigen Wohlfahrtsstaatstypen.

Aber der gegenwärtige Kapitalismus kommt in den meisten wirtschaftsdidaktischen Konzeptionen und Lehrplänen nicht vor. Das markiert einen Tiefpunkt der ökonomischen Bildung und ihrer Wissenschaftsorientierung. Bei den Lernenden erzeugt es Desorientierung über den Zustand der wirklichen wirtschaftlichen Welt.

Wir stoßen also auf eine seltsame „National“-Ökonomie. Sie erweckt den Eindruck der Einzigartigkeit und Überlegenheit der deutschen Wirtschaft und ihrer „Ordnung“. Sie suggeriert institutionenpolitische Alternativlosigkeit. Denn sie vergleicht „die“ siegreiche Marktwirtschaft mit „der“ untergegangenen Zentralverwaltungswirtschaft. Der Vergleich mit einem toten System entpolitisiert. Reale und in Europa realisierte Alternativen *innerhalb* des marktwirtschaftlichen Spektrums bleiben auf der Strecke.

Insgesamt spielt wissenschaftliche Multiperspektivität in diesen Konzeptionen eine nachgeordnete Rolle. Ihre Leitidee lautet vielmehr, dass Lernende monoperspektivische Denkmuster einüben sollen. Dies entwertet das Prinzip der Wissenschaftsorientierung. Das manifestiert sich auch in aktuellen Lehrplänen, etwa wenn sie das Plura-

litätsprinzip als einen Leitgedanken loben, aber in den konkreten Bildungsstandards nicht verankern (MKJS 2015, 7-8).

Wo die wissenschaftliche Multiperspektivität fehlt, da hat wissenschaftliche Kontroversität keinen Platz.

## Kontroversität

Wer bildungsrelevante wissenschaftliche Kontroversen in der Schule verschweigt, der unterschlägt wissenschaftliche Multiperspektivität. Damit verletzt er das Prinzip der Wissenschaftsorientierung in der sozialwissenschaftlichen Domäne. Das Doppelgebot von Multiperspektivität und Kontroversität folgt aus dem Gebot der Wissenschaftsorientierung.

Kontroversen brauchen Kontrahenten, damit Lernende sie wirksam wahrnehmen können. Die zentrale Frage lautet: Wer darf „für die Wissenschaft“ sprechen und was zur Sprache bringen?

Mängel in diesem Punkt illustriert ein weiteres Beispiel. Zum Themenkomplex Wirtschaftsethik kommen im Schulbuch „Oec. Grundlagen der Ökonomie“ drei deutsche (!) Wissenschaftler zu Wort (Koslowski, Pies, Suchanek; Oec. Kap. II.5, S. 109-119). Sie repräsentieren disziplinär, theoretisch und normativ ähnliche Positionen, die zum Ordnungsparadigma passen. Diese Engführung steht im Widerspruch zum pluralistischen Selbstverständnis der Wirtschaftsethik und zur Kontroversität ihrer wissenschaftlichen Positionen.

## Politisierung

Man kann viele Beispiele dieser Art anführen. Das verweist auf eine Politisierung der orthodoxen ökonomischen Bildung. Erstens fehlen Multiperspektivität und Kontroversität nicht zufällig mal hier und mal da, sondern die Einseitigkeiten und Lücken fügen sich zu einem mehr oder weniger geschlossenen (Welt-)Bild. Hinter den Konzepten und Materialien verbirgt sich eine politische Agenda. Zweitens scheinen Akteure und Autoren auch eine ideologische Mission für das Ordnungsdenken und die deutsche Marktwirtschaft zu verfolgen. Drittens verbreiten viele Materialien den Eindruck von politischer Alternativlosigkeit, indem sie *wissenschaftlich* einseitige Bildungskonzepte und Materialien konstruieren.

Was folgt? Wenn es um Wissenschaftsorientierung, Multiperspektivität und Kontroversität geht, dann können sich Lehrkräfte nicht auf Angebote aus der orthodoxen Wirtschaftsdidaktik verlassen. Dieses Defizit betrifft Konzeptionen ökonomischer Bildung, Lehrpläne und Lehr-Lern-Materialien. Gilt es auch für die Lehrerbildung?

Staatliche Pflichtschulen müssen wissenschaftliche Multiperspektivität, Kontroversität und Kritisches Denken garantieren. Die Basis dafür legt die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Wie soll wissenschaftliche Multiperspektivität an die Schulen kommen, wenn die universitäre Lehre monoperspektivisch ist? Nicht nur Konzepte und Materialien gehören auf den Prüfstand der Pluralität, sondern auch wirtschaftswissenschaftliche Lehramtsstudiengänge.

## Literatur

- Coase, Ronald H. 1988: *The firm, the market, and the law*. Chicago u.a.
- Davis, John Bryan 2003: *The theory of the individual in economics. Identity and value*. London, New York.
- Dow, Sheila C. 2008 : *Plurality in Orthodox and Heterodox Economics*. In: *The Journal of Philosophical Economics*, Jg. 1, Heft 2, 73-96.
- Eymard-Duvernay, François; Favereau, Olivier; Orléan, André; Salais, Robert; Thévenot, Laurent 2011: *Werte, Koordination und Rationalität. Die Verbindung dreier Themen durch die „Économie des conventions“*. In: Rainer Diaz-Bone (Hrsg.): *Soziologie der Konventionen. Grundlagen einer pragmatischen Anthropologie*. Frankfurt/M., 203-230.
- Hedtke, Reinhold 2002: *Die Kontroversität in der Wirtschaftsdidaktik*. In: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, Jg. 51, Heft 2, 173-186.
- Juchler, Ingo 2014: *Wissenschaftsorientierung*. In: Wolfgang Sander (Hg.): *Handbuch politische Bildung*. 4. Aufl. Bonn, 284-292.
- Kaminski, Hans; Eggert, Katrin 2008: *Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II*. Berlin.
- Kornmesser, Stephan; Schurz, Gerhard (Hg.) 2014: *Die multiparadigmatische Struktur der Wissenschaften. Koexistenz, Komplementarität und (In)Kommensurabilität*. Wiesbaden.
- Mazzucato, Mariana 2014: *Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*. München.
- MKJS = Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg 2015: *Bildungsplan 2016, Allgemein bildende Schulen, Gymnasium [Jg.st. 8-10]: Wirtschaft/Berufs- und Studienorientierung (WBS), Anhörungsfassung, 20. September 2015*. Stuttgart.
- Oec. *Grundlagen der Ökonomie*. 2012: Hg. von Hans Kaminski. Braunschweig.
- Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik Grundtvig 2010: *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*. 4. Aufl. Tübingen.
- Seeber, Günther; Retzmann, Thomas; Remmele, Bernd; Jongbloed, Hans-Carl. 2012: *Bildungsstandards der ökonomischen Allgemeinbildung. Kompetenzmodell, Aufgaben, Handlungsempfehlungen*. Schwalbach/Ts.

# Der Juncker-Plan: in Europa investieren

*Anna Schmitz-Temming*

## 1. Hintergrund und Zielsetzung der Investitionsoffensive für Europa<sup>1</sup>

Der Juncker-Plan dient der Umsetzung jener Aufgabe, die der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, bei seinem Amtsantritt ganz oben auf der Agenda platzierte: Erhöhung des Investitionsniveaus für stärkeres Wirtschaftswachstum und zusätzliche Arbeitsplätze in Europa. Um Investitionen anzustoßen, deren Volumen nach Kommissionsangaben weiterhin 15 Prozent unter jenem von 2007 liegt, wurden drei Bausteine konzi-

piert (Abbildung 1). Als erstes Element wird ein Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSD) geschaffen, über den zusätzliche private und öffentliche Investitionen von mindestens 315 Mrd. Euro im Zeitraum von 2015 bis 2017 mobilisiert werden sollen. Das zweite Element umfasst Maßnahmen zur Information und Hilfestellung zu Investitionsvorhaben. Im Rahmen der dritten Komponente dienen regulatorische Maßnahmen der Schaffung verbesserter Investitionsbedingungen. Im Folgenden werden die einzelnen Elemente näher beleuchtet, wobei der Schwerpunkt auf dem Investitionsfonds als zentraler Komponente des Plans liegt.

*Abbildung 1:* Die drei Elemente des Juncker-Plans



Quelle: Darstellung auf Basis: Europäische Kommission 2014: 4.



**Anna Schmitz-Temming**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

## 2. Der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)

Der EFSI soll im September 2015 seine Arbeit aufnehmen und wird die Gestalt einer „Garantiefazilität“ erhalten (Art. 4 II Verordnung (EU) 2015/1017). D.h., die für den EFSI bereitgestellten Mittel werden nicht etwa als (rückzahlbare oder verlorene) Zuschüsse an Investitionsprojekte vergeben, sondern bilden die Grundlage einer Garantie für Geschäfte der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Europäischen Investitionsfonds (EIF). Die EIB wurde 1958 gemeinsam mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Vorläuferorganisation der heutigen Europäischen Union (EU), errichtet, um die Schaffung eines gemeinsamen Marktes zu unterstützen. Der 1994 etablierte EIF bildet gemeinsam mit der EIB die EIB-Gruppe und ist auf die Unterstützung von Investitionsvorhaben von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) fokussiert. Erst wenn EIB und EIF im Rahmen der EFSI-geförderten Investitionen Verluste erleiden, zahlt der EFSI den vereinbarten Betrag. Die rechtlichen Grundlagen wurden im ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahren beschlossen (Verordnung (EU) 2015/1017), das eine gleichberechtigte Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) und des mit den nationalen Ministern besetzten und mit qualifizierter Mehrheit entscheidenden Rates vorsieht.

### 2.1 Die finanzielle Ausstattung des EFSI

Der Investitionsfonds umfasst 21 Mrd. Euro. Davon wird die EIB fünf Mrd. Euro aus ihren eigenen Mitteln bereitstellen. Die EU übernimmt einen Anteil von 16 Mrd. Euro. In beiden Fällen kann von supranationalen Finanzierungsquellen gesprochen werden. So sind es zwar die EU-Mitgliedstaaten, die das Eigenkapital der EIB zeichnen und einzahlen, doch soll die EIB ihre Aufgaben unabhängig von politischer Einflussnahme ausüben. Auch die Ausgabenseite des EU-Haushalts ist einer intergouvernementalen Verhandlung jedenfalls insoweit entzogen, als der EU-Haushaltsplan durch das EP und den Rat mit

qualifizierter Mehrheit festgelegt wird – obwohl sowohl die Einnahmen als auch der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der EU wiederum eines einstimmigen Beschlusses der Mitgliedstaaten bedürfen.

Der EU-Beitrag ist ebenfalls als Garantie ausgestaltet. Um kurzfristige starke Belastungen für den EU-Haushalt zu vermeiden, errichtet die EU einen Garantiefonds, in den sie ab 2015 acht Milliarden Euro einzahlte. Dazu werden Haushaltsmittel innerhalb der Vorgaben des MFR umgeschichtet und die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) (Infrastruktur und Energie) und das EU-Rahmenprogramm „Horizont 2020“ (Forschung und Innovation) um 2,8 bzw. 2,2 Mrd. Euro gekürzt. Weitere drei Mrd. Euro stammen aus noch nicht verplanten Mitteln (siehe Europäische Kommission 2015a: Abschnitt 25).

Damit wird der EU-Haushalt einmal mehr als Garantiemasse verwendet. Ende des Jahres 2014 betrug das auf dem Haushalt lastende Gesamtrisiko bereits 85,2 Mrd. Euro, das sich z.B. aus einer direkten EU-Garantie für EIB-Geschäfte sowie dem Europäischen Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM) ergab (siehe Europäische Kommission 2015b: 5f.). Tatsächlich senkte im August 2015 eine der großen Ratingagenturen den Ausblick für die EU-Bonität u.a. unter Hinweis auf die Garantie für den EFSI (siehe Standard & Poor's 2015).

### 2.2 Die institutionelle Gestalt des EFSI

Der Investitionsfonds wird innerhalb der EIB angesiedelt, erhält jedoch eigene Führungsgremien (Art. 7 Verordnung (EU) 2015/1017). Deren Bestellung unterliegt entsprechend der Herkunft der EFSI-Milliarden supranationalen, d.h. von den nationalen Regierungen unabhängigen Verfahren. So werden die Mitglieder des obersten Leitungsorgans, dem Lenkungsrat, von Kommission und EIB entsprechend ihren finanziellen Anteilen ernannt (Kommission drei, die EIB ein Mitglied). Der Lenkungsrat wählt seinerseits einen geschäftsführenden Direktor, der die Vorgaben des Lenkungsrates umsetzt und durch den EIB-Präsidenten ernannt wird. Dazu bedarf es vorab der Billigung durch das EP. So wird hier eine Rückkopplung an das einzige direkt gewählte EU-Organ herge-

stellt. Der Direktor ist zugleich Vorsitzender des Investitionsausschusses, dem darüber hinaus acht vom Lenkungsrat ernannte Experten angehören. Hier wird über die Vergabe einer Garantie für konkrete Aktivitäten der EIB (bzw. des EIF) entschieden. Durch ihre eigene Projektauswahl besitzen die EIB-Gremien zudem einen präjudizierenden Einfluss. Zugleich stellt dies sicher, dass die Vorhaben den Anforderungen von EIB und EIF genügen.

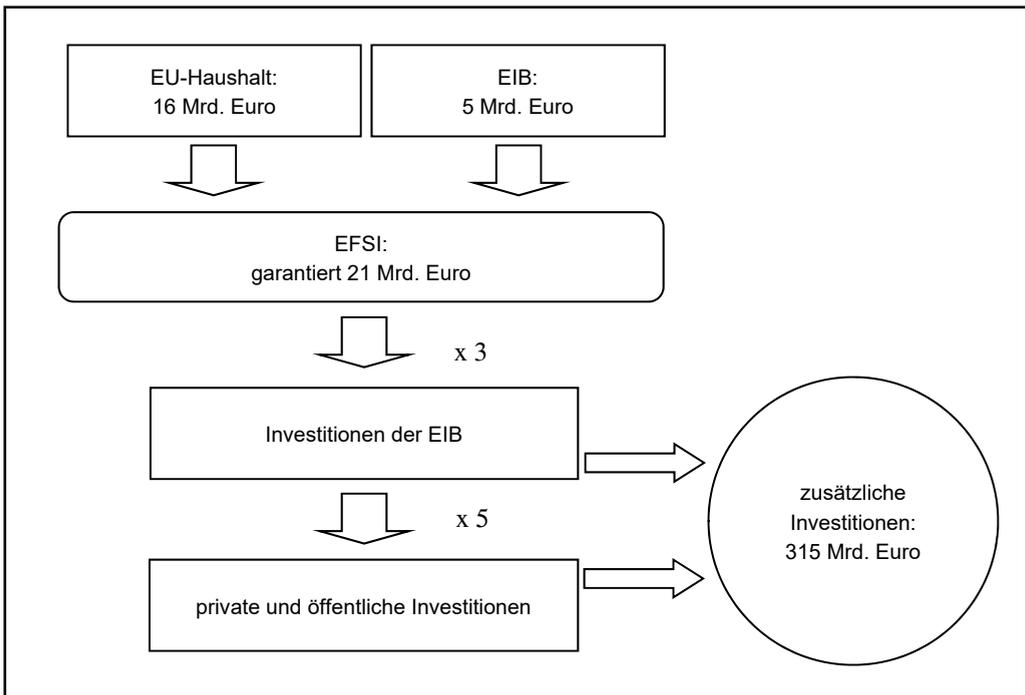
### 2.3 Der Hebel zu 315 Mrd. Euro

Um 315 Mrd. Euro an Investitionen zu mobilisieren, sollen die EFSI-Mittel zur Senkung des Investitionsrisikos eingesetzt werden und damit die ausgewählten Projekte an Attraktivität gewinnen. Indem der EFSI eine Garantie für eine EIB-Beteiligung gibt, reduziert sich zunächst deren Risiko. Auf dieser Basis – so die Erwartung von Kommission und EIB – soll sich die EIB in dreifacher Höhe der Ga-

rantie engagieren können. Wird die EIB-Beteiligung aufgrund einer Erstausfallgarantie des EFSI als nachrangig eingestuft, würde die EIB bei einem Zahlungsausfall des Schuldners erst nach der Entschädigung der anderen Investoren bedacht und so das Risiko Letzterer gesenkt. Durch die EIB-Beteiligung sollen weitere Investitionsmittel in fünffacher Höhe mobilisiert werden.

Für die Erwartung dieser 15-fachen Hebelung (Abbildung 2) wird u.a. auf die Erhöhung des EIB-Kapitals im Jahr 2012 verwiesen, die einen Multiplikatoreffekt von 18 erzeugt hat. Im Rahmen der Umsetzung von EU-Programmen zur Förderung von KMU seien gar Effekte von eins zu 20 bzw. eins zu 30 erzielt worden (siehe Europäische Kommission 2015a: Abschnitt 34; 2014: 8). Dennoch ist die Realisierbarkeit unter Ökonomen keineswegs unumstritten, wobei etwa eine geringere Mobilisierungswirkung privaten Kapitals in Vergleichsfällen angeführt wird (vgl. dazu Schneider 2015: 5f.).

Abbildung 2: Funktionsweise des EFSI



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung und auf Basis: Europäische Kommission 2014: 7.

## 2.4 Der Kreis förderbarer Projekte

Durch den EFSI können Investitionsvorhaben von privaten Unternehmen wie öffentlichen Stellen unterstützt werden. Dabei stehen solche Projekte im Fokus, die einen „hohe[n] wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Mehrwert“ für Europa leisten, doch – trotz ökonomischer Tragfähigkeit – aufgrund eines höheren Risikos ohne EFSI-Engagement nicht realisiert würden (Erwägungsgrund Nr. 13 Verordnung (EU) Nr. 2015/1017). Drei Viertel der EFSI-Kapazität sind dabei für langfristige Investitionen in Bereichen wie Verkehr, Energie, Forschung und Bildung vorgesehen. Über den EIF sollen die übrigen 25 Prozent KMU sowie Unternehmen mit mittelgroßer Marktkapitalisierung aufgrund ihrer Bedeutung für den Arbeitsmarkt zugutekommen. Um eine zügige Umsetzung zu fördern, hat die EIB bereits Projekte vereinbart, denen eine EFSI-Garantie zuteilwerden soll. Darunter finden sich z.B. das Modernisierungsprogramm eines italienischen Stahlproduzenten und ein französisches Investitionsvorhaben zur Verbesserung der Energiebilanz in Wohngebäuden.

Zugunsten einer politischen Unabhängigkeit der EFSI-Förderung wurde auf die Festsetzung von Länder- oder Sektorenquoten verzichtet. Fraglich ist, ob unter diesen Bedingungen die von der Wirtschaftskrise besonders betroffenen Mitgliedsländer z.B. aufgrund mangelnder Verwaltungskapazitäten hinreichend von der Initiative profitieren werden. Umgekehrt – so die Kommission – könnten Vorhaben gerade in den europäischen Krisenländern angesichts eines höheren Investitionsrisikos in den Fokus des EFSI rücken (vgl. z.B. Diermeier/ Hüther 2015: 341; Europäische Kommission 2015a: Abschnitt 23).

## 3. Die zweite und dritte Säule des Juncker-Plans

Im Rahmen der zweiten Säule des Juncker-Plans werden zwei weitere Einrichtungen geschaffen (Art. 14 und 15 Verordnung (EU) 2015/1017). Zunächst wird eine Europäische Plattform für Investitionsberatung eingerichtet, kurz EIAH (European Investment Advi-

sory Hub). Diese zentrale Anlaufstelle für öffentliche wie private Akteure soll die auf europäischer wie nationaler Ebene vorhandene Expertise bündeln und so eine verbesserte technische Beratung zur Planung und Umsetzung von Investitionsvorhaben bieten. Da mangelnde Informationen über die Existenz und Einzelheiten potenzieller Projekte als ein Grund für die Investitionslücke in Europa identifiziert wurden, baut die Kommission zudem ein Europäisches Investitionsvorhabenportal auf. Über diese Datenbank sollen sich Investoren über passende Investitionsprojekte gezielt informieren können. Im Dezember 2014 benannte eine Special Task Force zur Investitionssituation in Europa ca. 2.000 mögliche Investitionsprojekte mit einem Gesamtvolumen von zusammen 1,3 Mrd. Euro. Die Kommission geht von einer Inbetriebnahme des Portals Ende 2015 aus.

Die dritte Säule des Juncker-Plans sieht schließlich ein breites Maßnahmenfeld vor, um einen für Investitionen günstigen Regulierungsrahmen in Europa zu etablieren. Dabei wird zugleich die im Kernbereich der Integrationsentwicklung angesiedelte Zielsetzung der EU, die Errichtung eines europäischen Binnenmarktes, vorangetrieben. So zählt zu den aufgeführten Maßnahmen die Schaffung einer „Kapitalmarktunion“, d.h. eines funktionierenden Binnenmarktes für Kapital, zu dessen Umsetzung die Kommission im Februar 2015 ein Grünbuch als Diskussionsgrundlage für das weitere Vorgehen vorlegte. Weiter ausgearbeitete Vorschläge wurden für Herbst 2015 angekündigt. Durch die Integration dieses Bereiches sollen die Bedingungen in den Mitgliedstaaten angeglichen und die Kapitalflüsse über die nationalen Grenzen hinweg erleichtert werden. Dies verspricht sowohl für Investoren als auch Unternehmen auf der Suche nach Finanzierung eine größere Auswahlmöglichkeit und damit die Bedeutung der Banken zu reduzieren. Des Weiteren setzt die Kommission auf die Errichtung einer europäischen „Energieunion“, die neben bzw. durch die Stärkung der Versorgungssicherheit, des Klimaschutzes und des freien Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt auch die Investitionsbedingungen verbessern soll. Darüber hinaus wird ein „digitaler Binnenmarkt“ angestrebt. Durch den Abbau europäischer Binnengrenzen für digi-

tale Waren und Dienstleistungen soll auch hier die Anziehungskraft für Investitionen gesteigert werden.

#### 4. Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union

Mit dem Juncker-Plan hat die Europäische Kommission nicht nur eine *Investitions-*, sondern auch eine *Initiativoffensive* ergriffen. So scheint die Kommission mit dem enthaltenen Gestaltungsanspruch die Rolle des Impulsgebers zurückgewinnen zu wollen, die während der Eurokrise vielfach bei den nationalen Regierungen lag. Die supranationale Konstruktion des EFSI setzt das Modell einer überstaatlichen, von nationalen Einzelinteressen unabhängigen gesamteuropäischen Ausrichtung einem intergouvernementalen, zwischenstaatlichen Aushandlungsprozess entgegen. Dies gilt sowohl für die rechtlichen Grundlagen, die Herkunft der Mittel, die Gremienstruktur wie auch eine möglichst unabhängige Vergabepraxis. Dass die Mitgliedstaaten dem Anliegen der Kommission, sich am EFSI zu beteiligen, nicht nachkamen, lässt darauf schließen, dass diesen der Gestaltungswille der Kommission jedenfalls nicht durchweg willkommen ist. Die Zusage von neun Mitgliedstaaten, darunter Deutschlands,<sup>2</sup> sich an EFSI-geförderten Projekten zu beteiligen, stellt eine nur begrenzte Entschädigung dar. Auch die Ankündigung der Kommission, mitgliedstaatliches Engagement unter dem Wachstums- und Stabilitätspakt, der die einzuhaltenden Defizitgrenzen festlegt, einer „flexiblen Behandlung“ zu unterziehen, stimmte die Mitgliedstaaten nicht um. Dieses Angebot ist zudem geeignet, die Vereinbarkeit der traditionellen Aufgabe der Kommission als Hüterin des europäischen Rechts einerseits und einer stärker politischen Kommissionsarbeit andererseits in Frage zu stellen (siehe zu entsprechenden Äußerungen des Bundesfinanzministers Wolfgang Schäuble Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juli 2015).

Erst mit einigem zeitlichen Abstand wird sich bewerten lassen, ob der Juncker-Plan selbst zu einer rentablen Investition wird, d.h., ob Erfolge die durch die Umsetzung ent-

stehenden Kosten – im Zuge der Einrichtung neuer Fondstrukturen statt beispielsweise einer direkten Garantie des EU-Haushalts an die EIB, aus der Umschichtung von Haushaltsmitteln sowie der Nutzung der EU-Finanzmittel als Garantiemasse – mehr als aufwiegen. Auf der Haben-Seite steht schon jetzt die erzeugte Öffentlichkeitswirksamkeit im Sinne eines Zeichens für ein Europa, das den Wohlstand fördert und Wachstumsimpulse setzt. Somit erweckt der Juncker-Plan – verstärkt noch durch seine supranationale, gesamt-europäische Architektur – den Eindruck einer Anlehnung an die alte europäische Integrationsdynamik: Mit der ehemaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft setzten die Gründungsmitglieder auf die Schaffung von Frieden und Gemeinschaft der Völker durch eine starke, verflochtene europäische Wirtschaft. Vor dem Hintergrund der gegenwärtig zu beobachtenden Zentrifugalbewegungen unter den EU-Mitgliedstaaten erscheint ein Signal für die wirtschaftlichen Vorteile eines integrierten Europas durchaus begrüßenswert.

#### Anmerkungen

- 1 Das Dissertationsprojekt, dessen Erkenntnisse für diesen Aufsatz als Bewertungsgrundlage dienten, wurde durch ein Begabtenstipendium der Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) der Bundesrepublik Deutschland gefördert.
- 2 Für die Bundesrepublik soll sich die KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) mit acht Mrd. Euro engagieren.

#### Internet

Internetseite der Europäischen Kommission zur Investitionsoffensive: [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_de.htm).

Internetseite der Europäischen Investitionsbank zum Investitionsplan für Europa: <http://www.eib.org/about/invest-eu/index.htm>.

## Literatur

- Diermeier, Matthias/ Hüther, Michael (2015): Mit dem großen Hebel für mehr Investitionen: ökonomische Bewertung des Juncker-Plans, in: Wirtschaftsdienst 95, Heft 5, S. 334-341.
- Europäische Kommission (2015a): Investitionsoffensive für Europa – Fragen und Antworten, 20. Juli 2015, abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5419\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5419_de.htm).
- Europäische Kommission (2015b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan. Stand: 31. Dezember 2014, 31. Juli 2015 (COM (2015) 373 final).
- Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Eine Investitionsoffensive für Europa, 26. November 2014 (COM(2014) 903 final/2).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juli 2015: Schäuble will EU-Kommission entmachten, S. 15.
- Schneider, Jan David (2015): Growth for Europe – Is the Juncker Plan the answer?, in: European Policy Centre Discussion Paper, 20. März 2015, abrufbar unter: [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_5420\\_growth\\_for\\_europe\\_-\\_is\\_the\\_juncker\\_plan\\_the\\_answer.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5420_growth_for_europe_-_is_the_juncker_plan_the_answer.pdf).
- Standard & Poor's (2015): European Union Supranational Outlook Revised To Negative; ‚AA+/A-1‘ Ratings Affirmed, 3. August 2015, abrufbar unter: [http://www.standardandpoors.com/en\\_US/web/guest/article/-/view/sourceId/9273715#ID197](http://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/sourceId/9273715#ID197).
- Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 – der Europäische Fonds für strategische Investitionen, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union Reihe L Nummer 169 vom 1. Juli 2015, S. 1-38.

# Energiewende und Bürgerprotest

*Thorsten Winkelmann*

## 1. Die Energiewende: Stand der Umsetzung

Mit der von der Bundesregierung beschlossenen Energiewende sind unterschiedliche Ziele verbunden. So gehen im Jahr 2022 die letzten Atomkraftwerke in Deutschland vom Netz, während zeitgleich der Anteil der erneuerbaren Energien steigen soll.<sup>1</sup> Bis zum Jahr 2050 sollen 80 Prozent der Stromversorgung durch erneuerbare Energien erfolgen, wofür die Bundesregierung u.a. im Juni 2011 die Aufstellung eines Offshore-Netzplans in der abschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Nordsee und Ostsee gesetzlich verankert hat. Dadurch werden bis zum Jahr 2030 Windparks mit einer Leistung von 25.000 MW errichtet. Durch den Ausbau der Windenergie kommen allein in diesem Jahr zwei Gigawatt hinzu – das entspricht der Leistung zweier Atomkraftwerke. Zugleich soll der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase um 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 sinken, weshalb auch die Energie effizienter eingesetzt werden

muss.

Energieeffizienz will die Bundesregierung insbesondere durch den Einsatz sparsamer Technologien, neue Wärmedämmrichtlinien bei Gebäuden und eine Verhaltensänderung auf individueller Ebene erreichen. Als eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Umsetzung der Energiewende gilt der Ausbau der Stromleitungen, der mehrere Anforderungen erfüllen muss: Einerseits muss der Ökostrom aus den Windparks im Norden und Osten in die Verbrauchszentren im Süden der Republik transportiert werden, wofür sowohl neue als auch der Ausbau bestehender Stromtrassen erforderlich sind. Zur Realisierung des europäischen Strombinnenmarktes müssen andererseits die Stromnetze in Deutschland, dem wichtigsten Stromtransitland der EU, erweitert werden. Hierfür sind vor allem grenzüberschreitende Kuppelstellen im Übertragungsnetz notwendig, die mit regenerativen Energien immer verbundenen Über- und Unterauslastungen kompensieren können. Damit schwankende Stromerzeugungen aus Wind- und Solarenergie nicht die



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

Netzstabilität gefährden, müssen die Netze hierzulande außerdem leistungsfähiger und intelligenter werden.

Die hierfür erforderlichen infrastrukturellen Maßnahmen reichen von stationären Maßnahmen wie Umspannwerke oder Schaltanlagen, einer großen Anzahl an Blindleistungskompensationsanlagen sowie weiteren Steuerelementen, über den punktuellen Ausbau bestehender Netze bis hin zum Bau komplett neuer Hochspannungstrassen. Der entsprechende Bedarf wird im Rahmen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) festgelegt und im Netzentwicklungsplan für die kommenden zehn Jahre detailliert beschrieben. Dem Netzentwicklungsplan liegt dabei die Erkenntnis zu Grunde, dass technische, ökonomische und geographische Änderungen der Erzeugung auch zu einer veränderten Situation im Übertragungsnetz führen, für welche das gegenwärtige Netz nicht dimensioniert bzw. ausgelegt wurde. Veränderungen der Erzeugungsstruktur, wie sie das Abschalten von Atomkraftwerken verursachen, erfordern nicht nur eine Erhöhung der reinen Transportkapazität der Netze, sondern machen darüber hinaus auch weitere systemstabilisierende Maßnahmen notwendig, die wiederum einen zusätzlichen Netzausbau bedingen. Inwieweit ein entsprechender Bedarf besteht, prüft die Bundesnetzagentur gemäß § 12c EnWG anhand der Kriterien „Wirksamkeit“, „Bedarfsgerechtigkeit“ und „Erforderlichkeit.“ In diese Bewertung fließen unterschiedliche Aspekte ein: Bereits bestehende Einrichtungen der Energieerzeugung sind ebenso konzeptionell im Netzentwicklungsplan zu berücksichtigen wie Standorte für erneuerbare Energien.

Stärker als bisher sind geographische und wetterbedingte Verhältnisse zu prüfen. Mit der schrittweisen Abschaltung der Atomkraftwerke kommt es außerdem zu einer physikalischen Verlagerung der Erzeugungsschwerpunkte und somit der Einspeisepunkte im Übertragungsnetz, da bedingt durch die klimatischen Verhältnisse die Erzeugung in den Norden Deutschlands verlagert wird, während die Lastenzentren mehrheitlich im Süden liegen. Als Resultat dieser Verlagerung der Einspeisepunkte entsteht typischerweise eine größere Distanz zu den Lastenzentren; zumal die Anzahl an Photovolta-

ikanlagen im Süden zeitlich und wetterabhängig nicht ausreicht, um den gesamten Verbrauch zu bedienen. Insgesamt wird der Nord-Süd-Transportbedarf in Höhe von rund 20 GW (Gigawatt) geschätzt. Darüber hinaus reduziert die räumliche und zeitliche Volatilität von Verbrauch und Erzeugung die Planbarkeit, womit strukturelle Engpässe bei der Energieversorgung verbunden sein können.

Der Bundesnetzplan bildet die Grundlage für die nachfolgenden planungsrechtlichen Verfahrensschritte, in denen über die räumliche Lage der Vorhaben, deren genaue Ausführung und die Lösung raumordnungs- und fachplanungsrechtlicher Fragen entschieden werden. Damit die finanziellen Belastungen für die Endkunden und die baulichen Eingriffe in die Landschaft so gering wie möglich ausfallen, folgt die Netzausbauplanung dem NOVA-Prinzip, d.h. Netzoptimierung geht vor -verstärkung vor -ausbau. Bevor etwa alte gegen neue Leiterseile ausgetauscht werden, sind zunächst sämtliche Optimierungsmaßnahmen zu ergreifen. Ist auch das Verstärkungspotenzial ausgeschöpft, sind Neubaumaßnahmen von Hochspannungstrassen überhaupt erst zulässig. Für alle Entscheidungen über den Netzausbau sind die möglichen Umweltauswirkungen frühzeitig einzukalkulieren, weshalb das Energiewirtschaftsgesetz eine sogenannte Strategische Umweltprüfung (SUP) vorschreibt. In der SUP untersucht die Bundesnetzagentur für alle angelegten Vorhaben die sich durch den Bau von Leitungen, Erdkabeln in Drehstrom- oder Gleichstromtechnik möglicherweise ergebenden Folgen für Menschen, Tiere und Umwelt.

Um die Akzeptanz sämtlicher Maßnahmen in der Bevölkerung zu verbessern, sieht der Netzentwicklungsplan eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung vor. In einem mehrstufigen Konsultationsprozess gingen für die bisher geplanten Maßnahmen rund 3300 Stellungnahmen von Behörden, Privatpersonen und Institutionen wie Greenpeace, dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) sowie diverser Bürgerinitiativen bei der Bundesnetzagentur ein. Neben Planungsüberlegungen, den zugrunde gelegten Daten, den Prognosen hinsichtlich des künftigen Bedarfs und dessen Modellierung, Unsicherheiten bezüglich der Versorgungssicherheit sowie allerlei techni-

scher Fragen steht vor allem die konkrete Trassenführung in der Kritik. So sieht der Netzentwicklungsplan nicht nur die Erneuerung von 2900 Kilometer Leitungen vor, sondern auch den Neubau von 2800 Kilometer Leitungen. Bezogen auf das gesamte Stromnetz mit einer Länge von rund 1,79 Millionen Kilometern eine vergleichsweise geringe Erweiterung, wiewohl insbesondere das Hochspannungsnetz zur Übertragung von Gleichstrom (sogenannte „Monstertrassen“) mit zum Teil 75 Meter hohen und bis zu 40 Meter breiten Masten ausgebaut werden muss.

## 2. Die Trassenpläne der Bundesregierung

Mit Hilfe dieser Leitungen soll vorrangig die durch Wind erzeugte Energie in den Süden transportiert werden, wofür unterschiedliche Korridore für die Hochspannungsgleichstrom-Übertragungen (HGÜ) geplant sind: Korridor A, die sog. „HGÜ-Verbindung Niedersachsen – NRW – BaWü“, umfasst zwei Vorhaben mit einer gesamten Trassenlänge von bis zu 660 Kilometern und dient künftig dem Abtransport von Windenergie aus deutschen und niederländischen Offshore-Parks. Über diesen in Emden beginnenden, über Osterath im Rhein-Main-Gebiet gehenden bis nach Philippsburg in Baden-Württemberg reichenden Korridor soll ab 2020 rund 3000 MW Offshore-Leistung abgeführt werden.<sup>2</sup> Korridor B, die sog. „HGÜ-Verbindung Niedersachsen – Hessen – BaWü“, hat eine Länge von 380 Kilometern und geht voraussichtlich 2019/2020 in Betrieb. Er dient primär zur Abfuhr von überschüssigen Strommengen, erzeugt aus Off- und Onshore Windenergie.

Die Verbindung Schleswig-Holstein – Niedersachsen – BaWü – Bayern soll u.a. Korridor C mit einer 770 Kilometer langen Trasse sicherstellen. In Süddeutschland endet dieser Korridor an Standorten, an welchen zeitnah große Erzeugungskapazitäten wegfallen (z.B. KKW Grafenrheinfeld). Mit Hilfe einer 450 Kilometer langen neuen Trasse zwischen Sachsen-Anhalt und Bayern (Korridor D) werden ebenfalls ab 2022 künftige Engpässe in Bayern verringert und, wie es im genehmigten Netzentwicklungsplan heißt, auch einen „positiven Nutzen im Sinne von grenzüberschreitenden Lastflüssen [...]

von insgesamt ca. 300 MW“ (Megawatt) generiert.<sup>3</sup> Mit dem Mehr-Korridor-Konzept verfolgt die Bundesnetzagentur das Ziel, die Energieversorgung robuster gegenüber äußeren Faktoren wie witterungsbedingten Einflüssen oder technischen Defekten zu machen. Technisch wäre auch ein einziger zentraler Korridor denkbar, der mehrere parallel verlaufende Trassen erfordern würde – mit entsprechenden und letztlich nicht zu rechtfertigenden Konsequenzen für Menschen, Tiere und Umwelt.

Um die Energieversorgung trotz Abschaltung der Atomkraftwerke auch in Spitzenzeiten sicherzustellen, sind im „Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen“ gegenwärtig 23 Vorhaben gelistet (vgl. § 1 Energieleitungsausbaugesetz – EnLAG), die aufgrund ihrer energiewirtschaftlichen Notwendigkeit vorrangig realisiert werden sollen. Diese Projekte sehen Zubeseilung, Umrüstung und den Neubau von Höchstspannungsleitungen auf einer Länge von über 1800 Kilometern vor. Gegenwärtig sind 480 Kilometer und damit erst rund ein Viertel der erforderlichen Kilometer realisiert.<sup>4</sup> Alle anderen Teilstücke befinden sich entweder im Raumordnungsverfahren, vor bzw. im Planungsverfahren, in der Genehmigungsphase oder im Bau. Mit dem 2009 verabschiedeten EnLAG werden neben einer verbindlichen Bedarfsfeststellung auch die Straffung der Planungs- und Genehmigungsverfahren angestrebt. „Gemäß § 1 Abs. 2 EnLAG ist für die im Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben die Planungsrechtfertigung gesetzlich vorgegeben. Damit ist das ‚Ob‘ einer Leitung gesetzlich vorgegeben und muss von den Planungs- und Genehmigungsbehörden nicht mehr geprüft werden. Es kann auch nicht mehr in Frage gestellt werden. Zudem wird der Rechtsweg bei den vordringlichen Vorhaben auf eine Instanz verkürzt (BVerfG als erste und letzte Instanz).“<sup>5</sup> Zur weiteren Beschleunigung der Verfahren hat die Bundesregierung im Sommer 2013 das Bundesbedarfsplangesetz verabschiedet und 2014 bereits modifiziert. Es sieht u.a. für die bislang genehmigten 36 Projekte der Energiewende kürzere Planungs- und Bauzeiten vor. Die Bundesregierung verspricht sich mit dem Gesetz, die Dauer der Genehmigungsverfahren für die großen Stromtrassen von 10 auf 4 Jahre zu reduzieren.<sup>6</sup>

### 3. Auf den Barrikaden: Proteste gegen die Umsetzung der Energiewende

Mehrheitlich sprechen sich die Bundesbürger für den Ausstieg aus der Atomenergie, den Weg hin zu mehr erneuerbaren Energien und den dafür erforderlichen Umbau der Stromversorgung aus, werden doch mit der Energiewende mehrheitlich positive Effekte assoziiert wie etwa Klima- und Umweltschutz sowie mehr Sicherheit gegenüber der als Hochrisikotechnologie angesehenen Kernkraft.<sup>7</sup> Einig ist man sich weitgehend auch, dass zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit die Stromnetze weiter ausgebaut werden müssen. Obschon eine große Mehrheit sich für den Umbau der Stromversorgung ausspricht, will kaum jemand die Nebenwirkungen dieses Jahrhundertprojektes akzeptieren. In einer Allensbach-Umfrage haben 83 Prozent beim Bau von Hochspannungsleitungen Verständnis für Proteste und Verhinderungsversuche, 76 Prozent selbst dann, wenn diese Leitungen Ökostrom transportieren.<sup>8</sup>

Drei Gründe lassen sich hierfür identifizieren: erstens verursachen die mit der Energiewende verbundenen Maßnahmen, die von neuen Trassen über Pumpspeicherwerke bis hin zu Windkraftanlagen mit einer Höhe von über 100 Metern reichen, einen erheblichen Flächenverbrauch und greifen damit in das unmittelbare Lebensumfeld vieler Menschen ein. Die persönliche Betroffenheit dürfte objektiv einer der stärksten Mobilisierungsur-sachen sein, auch wenn dies mehrheitlich von den Protestierenden verneint wird. Stattdessen wird dem eigenen Anliegen eine über den jeweiligen Zweck hinausgehende Bedeutung etwa für die Gesellschaft oder Umwelt vorangestellt, denn mit der Energiewende gehen neben Vorteilen wie der Verringerung des Ausstoßes klimaschädlicher Treibhausgase oder der Vermeidung radioaktiver Abfälle auch – zweitens – nennenswerte Risiken und Unsicherheiten einher.

Diese werden genauso wie die Energiewende insgesamt nur unzureichend mit den Betroffenen diskutiert, womit drittens die Frage nach der Beteiligung der Bürger aufgeworfen wird. Deren Interessen und Sorgen werden bislang, so der zentrale Vorwurf, im

Planungsprozess kaum abgebildet, zumal Betroffene auf kollektiv wirksame Entscheidungen nur sehr bedingt Einfluss nehmen können. Vielmehr erfolgen die Planungen der Energiewende und die raumrelevante Umsetzung im Rahmen eines Top-down-Ansatzes, innerhalb dessen Politik und Verwaltung sämtliche Details in einem nicht-öffentlichen Verfahren konkretisieren. Auch gegen dieses obrigkeitsstaatliche Denken machen die Bürger mobil.

In der Kritik steht ebenso die Informationspolitik der öffentlichen Hand, denn Flyer und Bürgerversammlungen, Anhörungen und Einspruchsfristen reichen alleine nicht mehr aus, um dem Wunsch vieler Menschen nach Mitwirkung gerecht zu werden. Gefordert wird stattdessen ein transparenterer Planungsprozess, der Zuständigkeiten offenlegt, Rollen definiert und Mitwirkung ermöglicht. Insbesondere die mangelhafte Kommunikation seitens der öffentlichen Bauherren bildet häufig den Nährboden für Vorurteile, woraus Mobilisierungspotenziale erwachsen, wie zwei Beispiele illustrieren: Gegen die u.a. den Thüringer Wald durchquerende „Südwestkuppelleitung“ bildeten sich mehrere lokale Bürgerinitiativen, die die „energiewirtschaftliche Notwendigkeit“ anzweifeln, massive Eingriffe in Natur und Landschaft befürchten sowie die von den Stromkunden zu tragenden Kosten kritisieren. In Landau (Rheinland-Pfalz) kam es im Sommer 2009 in der Nähe eines Geothermiekraftwerks zu leichten Beben, woraufhin Bürgerinitiativen die mit dieser Form der Energiegewinnung verbundenen Probleme thematisierten. Die mit breitem Medienecho transportierten Ängste wurden begleitet von einem ausgesprochenen Fortschrittspessimismus hinsichtlich der Geothermie. Seither bestehen große Vorbehalte gegen sämtliche Bohrungen in der Region.

Unklar ist bisweilen, ob die mobilmachenden Bürger immer das Gemeinwohl im Blick haben oder nicht doch die eigenen Interessen. Für letzteres spricht, dass der Volkszorn immer erst dann losbricht, wenn der eigentliche Bau beginnt, also die Unannehmlichkeiten erfahrbar werden. Dass sämtliche Projekte in einem langen rechtsstaatlichen Prozess alle erforderlichen Instanzen auch mit Einspruchsmöglichkeiten bereits durchlaufen haben, scheint von nachgeordneter

Bedeutung zu sein. Folgerichtig sind die Handlungsmotive nicht rundum altruistisch, werden doch die gerichtlich wie außergerichtlich vorgetragenen Klagen zu überwältigender Mehrheit von Grundstückseigentümern und Hausbesitzern vorgebracht. Sehr prosaisch formuliert: „Die Immobilienwerte stehen auf dem Spiel, wenn Stromleitungen den Blick verstellen.“<sup>9</sup> Dieser sogenannte NIMBY-Effekt (*Not in My Back Yard*) verweist auf persönliche Betroffenheit und – wie Kritiker meinen – auf fehlendes Gemeinwohlbewusstsein.<sup>10</sup> Mit anderen Worten: weniger die Energiewende an sich wird kritisiert, als deren Umsetzung im unmittelbaren Lebensumfeld. Inwieweit einseitige egoistische Motivlagen vorliegen oder nicht doch projektbezogene Gründe für den Protest ausschlaggebend sind, lässt sich nicht immer zweifelsfrei belegen. Einzelne Aspekte der Trassenführung können ebenso wie bestimmte technische Risiken in der Tat nicht vertretbare Auswirkungen für die Umwelt haben.<sup>11</sup> Um entsprechende Abwägungen hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses einerseits treffen und andererseits kommunizieren zu können, ist technischer Sachverstand erforderlich.

Die soziale Zusammensetzung des Protests gegen die Energiewende weist dahingehend einige Besonderheiten auf: Ein Großteil der Aktivisten ist über fünfzig Jahre alt, steht arriert im Berufsleben oder im Ruhestand und rekrutiert sich überwiegend aus einem ressourcenreichen Milieu, insbesondere hinsichtlich Bildung und Vermögen. Die Gegner der Trassenführung sind gebildet, informiert und mit einer breiten Basis an (semi-)fachlicher Expertise ausgestattet. Der Bürger als „wandelndes Gegengutachten“ scheint hier Realität, denn der gesammelte technische Sachverstand hat es in der Vergangenheit ermöglicht, nicht nur Fehler in Planungsprozessen zu identifizieren, sondern auch gangbare Alternativen zu formulieren, die über die Forderung nach einer Erdverkabelung statt „Monstertrassen“ hinausreichen.

Demgegenüber sind jüngere Kohorten und das studentische Milieu deutlich unterrepräsentiert. Zusammenfassend kommt der Protest weniger von Randgruppen oder objektiv Benachteiligten, denen das Stereotyp des Außenseiters, Querulanten, Ideologen oder Radikalen anhaftet, sondern erreicht eher

protestferne Menschen und ist in der staatstragenden Mitte der Gesellschaft etabliert. An der Debatte beteiligen sich also vornehmlich interessen-, ressourcen- und artikulationsstarke Bürger. Außerdem formieren sich die Widerstände vor allem auf dem Land, in kleinen Städten und Gemeinden.<sup>12</sup> Dabei steigt die Wahrscheinlichkeit des Zusammenschlusses von Menschen, „je umfangreicher die geplante Anlage, je geringer der Abstand zu Wohngebieten und je höher die Siedlungsdichte ist.“<sup>13</sup> Der Protest ist mehrheitlich lokal verankert, während eine überregionale Vernetzung gar eine enge Zusammenarbeit mit der klassischen Ökologiebewegung und ihren Vertretern erst in Ansätzen erkennbar ist.

Eine Ausnahme hiervon bilden die Gegner der Geothermie, die sich bereits seit 2010 zu einem Bundesverband zusammengeschlossen haben. Zunehmend bilden sich auch internationale Netzwerke heraus. Die „*European Platform Against Windfarms*“ (EPAW) zählt 874 Unterzeichnerorganisationen aus 27 europäischen Ländern, darunter 153 deutsche (u.a. Bundesverband Landschaftsschutz, Gegenwind). Ziel der in Totalopposition stehenden EPAW ist es, „alle Windkraftanlagenprojekte zu bekämpfen“, weil diese Anlagen schädliche Auswirkungen auf „die Menschen und die Gesundheit, die Tierwelt, die Landschaften, den Tourismus, den Wert der Immobilien, die Lebensqualität“<sup>14</sup> usw. haben.

Organisatorisch beginnen die meisten Proteste gegen die Energiewende mit Bürgerinitiativen, die im Laufe der Zeit einen Verein gründen. Mit der Vereinsgründung soll durch formalisierte Strukturen eine höhere Seriosität in der Außendarstellung erreicht werden. Die vielfach von den Finanzämtern als gemeinnützig angesehenen Vereine können steuerabzugsfähige Spenden einwerben und monatliche Mitgliedsbeiträge einziehen, wodurch das Engagement auf eine solide finanzielle Basis gestellt wird. Derartige Einkünfte dienen dazu, anfallende Kosten für Veranstaltungen, Gutachter und Anwälte zu begleichen. Überdies eröffnet die Eintragung in das Vereinsregister auch die Möglichkeit zur Verbandsklage vor Gericht, etwa gegen Planfeststellungsbeschlüsse. Probates Mittel in der Auseinandersetzung scheinen weniger

spektakuläre Aktionen wie Demonstrationen oder Besetzungen zu sein, deren vermarktfähige Bilder einen entsprechenden politischen Druck erzeugen. Stattdessen gilt die juristische Vorgehensweise als Mittel der Wahl zur Einflussnahme auf den Projektverlauf. Unabhängig von der juristischen Form lassen sich zwei Forderungen unterscheiden: einerseits wird die Erforderlichkeit des Leistungsausbaus grundsätzlich bezweifelt. So wollen Bürgerinitiativen die Trasse zwischen Sachsen-Anhalt und Bayern (Korridor D) durch den Thüringer Wald verhindern, da Bayern und Baden-Württemberg eigene Pläne zur Energiewende verfolgen und damit eine dezentrale Energieversorgung wahrscheinlicher wird. Andererseits wird anstelle der bis zu 70 Meter hohen Masten eine Erdverkabelung gefordert. Initiativen wie „Pro Erdkabel“ werden „es nicht hinnehmen, dass auf der Trasse für die nächsten 80 Jahre Stahlkolosse mit 380.000 Volt-Leistungen in die Landschaft gesetzt werden.“<sup>15</sup> Allerdings ist die unterirdische Version vier- bis zehnmal so teuer wie herkömmliche Leitungen, während alle technischen Fragen und sämtliche Auswirkungen auf die Umwelt einer solchen Lösung noch nicht abschließend geklärt sind. Trotzdem werden Erdverkabelungen – obwohl Belastungen durch Bodenerwärmung und teilweise unterirdische Betonierung auftreten – als weniger invasiv wahrgenommen als überirdische Masten.

#### 4. Maßnahmen der Politik

Nur durch eine stärkere Beteiligung der Bürger kann die Energiewende gelingen.<sup>16</sup> Formal sehen die bestehenden rechtlichen Regelungen Beteiligungen auf allen Verfahrensebenen vor. So durchlaufen alle Vorhaben der Energiewende die Strategische Umweltprüfung, bei der unter Einbeziehung von Umweltbehörden und Öffentlichkeit die zu erwartenden Umweltauswirkungen beschrieben und bewertet werden. Erfahrungsgemäß beschränkt sich hier die Beteiligung der Öffentlichkeit auf Anhörungen in den zuständigen Gremien und schriftliche Stellungnahmen von Gutachtern. Eine derartige Öffentlichkeitsbeteiligung dient vornehmlich dem Ziel, Argumente für eine sachlich zutreffende Ent-

scheidung in das Verfahren einzubringen. Weniger die umfassende Berücksichtigung aller Interessen stehen hierbei im Mittelpunkt, als vielmehr die Prüfung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen für bestimmte Entscheidungen.

Eine weitere Konkretisierung erfolgt im Raumordnungsverfahren, in dem gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 ROG (Raumordnungsgesetz) „eine nachhaltige Raumordnung [im Vordergrund steht], die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“ Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist nach § 10 ROG die Öffentlichkeit zu unterrichten und ihr die Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Laut § 15 ROG sind „Gegenstand der Prüfung [...] auch die vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen.“ Baureife erreicht ein Vorhaben aber erst durch das erfolgreich zu beendende Planfeststellungsverfahren. Diesem liegt ein umfassender, ergebnisoffener Abwägungsprozess zugrunde, wo alle öffentlichen und privaten Belange abgewogen werden, die möglicherweise durch ein Projekt tangiert sein könnten. Innerhalb dieser Beurteilung sind unterschiedliche, teilweise divergierende Interessen im Rahmen eines Anhörungsverfahrens (vgl. § 73 VwVfG) zu berücksichtigen.

Indes sind in diesem Stadium die Überlegungen schon so weit konkretisiert, dass es kaum noch Spielraum für Alternativen gibt. Eine ergebnisoffene Abwägung findet deshalb nur in engen Grenzen einer gerichtlichen Kontrolle der Zulässigkeitsvoraussetzungen statt. Auch schränkt die komplizierte Verfahrenshierarchie – vom Raumordnungsplan über ein Raumordnungsverfahren, einem Bebauungsplan bis hin zum Zulassungsverfahren – eine Beteiligung wirksam ein, da vielfach unklar ist, an welcher Stelle der Bürger seine Bedenken vortragen kann. Das von außen nur schwer durchschaubare deutsche Verwaltungsrecht regelt überdies mögliche Beteiligungen innerhalb eines engen Korsetts, mit festgelegten Fristen und streng abgegrenzten Fragen, wodurch Grundsatzdiskussionen von vornherein ausgeschlossen

werden. Zentrale Vorentscheidungen sind also beim Bau der Infrastruktur zur Energiewende bereits vor der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung gefallen, und dies umfasst sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“. Auf Seiten der Betroffenen verfestigt sich dadurch leicht der Eindruck, als „Statisten an einer reinen Alibiveranstaltung mitzuwirken“, oder gar „instrumentalisierbares Stimmvieh“ zu sein.

Wie die Proteste gegen die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende dokumentieren, sind die bestehenden Verfahren kaum dazu geeignet, dem Bürger aktive Mitbestimmung im Planungsverfahren einzuräumen.<sup>17</sup> So sehen die Aushandlungsprozesse weder inhaltliche Kompromisse noch materielle Kompensationen für Betroffene vor. Daher rufen die betroffenen Bürger in der Regel die Gerichte an. Um die juristischen Auseinandersetzungen auf ein Minimum zu reduzieren, sieht das Netzausbau-Beschleunigungsgesetz u.a. vor, dass nicht mehr Länder und Kommunen für die Genehmigungsverfahren zuständig sind, sondern ganz zentral der Bund. Auch verkürzt sich der Gerichtsweg für Klagen gegen Projekte auf eine Instanz. Im Gegenzug sollen die Bürger bereits in der Frühphase mehr mitreden als bisher. Auf dem Onlineportal [www.netzentwicklungsplan.de](http://www.netzentwicklungsplan.de) können Stellungnahmen eingereicht werden.

## 5. Statt eines Fazits: Drei Thesen

1. *Der Widerstand gegen die baulichen Maßnahmen der Energiewende ist von zeitlich begrenzter Dauer.* Wie Erfahrungen mit anderen Infrastrukturprojekten der öffentlichen Hand zeigen, ebten Proteste in der Vergangenheit nach Fertigstellung oder spätestens nach Inbetriebnahme des jeweiligen Vorhabens vergleichsweise schnell ab. Da die letzten Atomkraftwerke spätestens 2022 vom Netz gehen sollen und bis dahin die erforderlichen Umbaumaßnahmen der Energiewende weitgehend abgeschlossen sein müssen, ist mit einem dauerhaften Widerstandspotenzial nicht zu rechnen. Sind die Leitungen erst einmal errichtet, verflüchtigen sich die Proteste. So werden mit dem Netzausbau-Beschleunigungsgesetz die Verfahren schneller zum endgültigen Abschluss gebracht und unumkehrbar gemacht. Damit gehe zwar – so

Hubert Weigner, Vorsitzender des Umweltverbandes BUND – ein Erosionsprozess der Bürgerbeteiligung und eine „fortschreitende Entmündigung des Bürgers“ einher<sup>18</sup>, jedoch wird die Umsetzung von Kraftwerks- und Netzausbauprojekten beschleunigt; frei nach dem Motto: Kurzer Prozess statt langer Dialog.

2. *Die mediale Resonanz und damit auch die Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten fallen vergleichsweise schwach aus.* Zum einen überwiegen in der öffentlichen Wahrnehmung die Vorteile der Energiewende und die hieraus resultierende Notwendigkeit zum Aus- und Neubau von Überlandleitungen, Pumpspeicherkraftwerken usw. Zum anderen ist es der Protestbewegung nur in Ansätzen gelungen, die eigenen Anliegen zu emotionalisieren und mit anderen Missständen im Land zu verbinden. Weniger der durchaus Breitenwirkung erzielende Kampf gegen „die da oben“ – oder positiv gewendet: für eine Erneuerung der Demokratie – prägen die Auseinandersetzung, als vielmehr technische Details und deren rechtliche Richtigkeit. Während lokale/regionale Medien von den Protestaktionen berichten, findet wohl auch in Zukunft keine überregionale Solidarisierung statt. Hierfür fehlt es an vermarktungsfähigen Bildern wie an sinnstiftenden Identifikationsangeboten, deren Sogwirkung über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinausreicht und breitere Bevölkerungsschichten anzusprechen vermag. Dem mehrheitlich von wohl situierten Menschen vorgetragenen Unmut mangelt es im Ergebnis am Unkonventionellen. Stattdessen organisiert sich diese neue „bürgerliche Biedermeier-Bewegung“ in Vereinen.

3. *Die energiepolitischen Konflikte haben dennoch politische Konsequenzen.* Obschon das Aufbegehren mehrheitlich ein lokal auftretender Anrainerprotest ist, reagiert die Politik sensibel gegenüber den vorgetragenen Vorbehalten. So hat die CSU beim jüngsten Energiegipfel im Bundeskanzleramt im Februar 2015 durchgesetzt, dass die wesentlichen Trassen an Bayern vorbeilaufen und stattdessen in Baden-Württemberg gebaut werden. Da es allerdings ganz ohne neue Leitungen nicht gehen wird, werden Erdkabel

bei neuen Gleichstromtrassen in der Bundesplanung Vorrang erhalten. Dadurch werden sich voraussichtlich die Kosten für die Verbraucher um 0,15 Cent pro Kilowattstunde erhöhen, während statt der bislang geplanten 420 nur noch 30 Kilometer neuer Hochspannungsleitungen in Bayern erforderlich sind.<sup>19</sup> Bereits 2014 hat die CSU im bayerischen Landtag die „10-H-Regel“ beschlossen. Demnach muss der Abstand einer Windkraftanlage zum nächsten Wohnhaus das Zehnfache von ihrer Höhe betragen – es sei denn, eine Kommune weicht per Beschluss oder Bürgerentscheid davon ab. Laut Berechnungen des Bundesverbands Windenergie stehen durch diesen Regelabstand nur noch 0,05 Prozent der Landesfläche im Freistaat Bayern für Windräder zur Verfügung, während sich keine nennenswerten Akzeptanzverbesserungen vor Ort einstellen. Die Zustimmung zur baulichen Umsetzung der Energiewende dürfte stattdessen von einer stärkeren Beteiligung am Planungsprozess und möglichen Gewinnen für die lokale Gemeinschaft abhängen.<sup>20</sup>

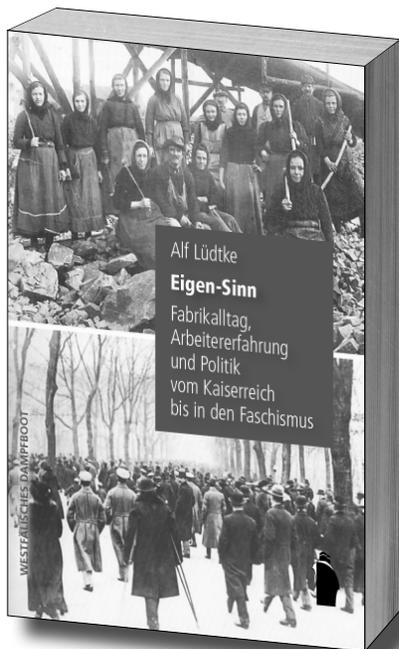
## Anmerkungen

- 1 Pehle, Heinrich: „EEG 2.0“: Die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, in: GWP 1/2015, S. 25-30.
- 2 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Netzentwicklungsplan „Strom 2012“, 2012, S. 124.
- 3 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Netzentwicklungsplan „Strom 2012“, 2012, S. 148.
- 4 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Leitungsvorhaben aus dem Energieleitungsausbaugesetz, im Internet unter: [http://www.netzausbau.de/cln\\_1422/DE/Vorhaben/EnLAG-Vorhaben/EnLAG-Vorhaben-node.html?sessionId=98605806701ACD16E157B5531871B22D](http://www.netzausbau.de/cln_1422/DE/Vorhaben/EnLAG-Vorhaben/EnLAG-Vorhaben-node.html?sessionId=98605806701ACD16E157B5531871B22D).
- 5 Hervorhebungen im Original, in: Armin Steinbach, u.a.: NABEG/EnLAG/EnWG: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Berlin 2013, S. 5
- 6 CDU/CSU: Bundesbedarfsplangesetz – Meilenstein für den Netzausbau, im Internet unter: [www.cducsu.de/presse/](http://www.cducsu.de/presse/)

[pressemitteilungen/bundesbedarfsplangesetz-meilenstein-fuer-den-netzausbau](#).

- 7 U.a. TNS Infratest: Deutscher Energie-Kompass 2013: Das Stimmungsbarometer der Energiewende, 2013.
- 8 Institut für Demoskopie Allensbach: Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte, IfD-Umfrage 10076, Allensbach am Bodensee 2012.
- 9 Walter, Franz: Studie über den Wutbürger: Alt, Stur, egoistisch, in: Der Spiegel v. 8. September 2011, im Internet unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/studie-ueber-wutbuerger-alt-stur-egoistisch-a-784664.html>.
- 10 Weiss, Günther: Das Klima retten – aber nicht vor der eigenen Tür? Konflikte um Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung in Deutschland, in: Geographische Rundschau 2013 (1), S. 44-49. Dabei existieren unterschiedliche Abstufungen des Begriffs: eine generelle Ablehnung (NIABY: „Not in Anyone’s Back Yard“), der Versuche, andere die Belastung aufzubürden („PITTBY: „Put it in Their Back Yard“) oder in – abgeschwächter – Form: NAMBY („Not all in my Back Yard“). Zitiert in: Jessen, Till: Einsatz der Bioenergie in Abhängigkeit von der Raum- und Siedlungsstruktur, 2010, S. 244.
- 11 Ursache für energiepolitische Konflikte können auch unterschiedliche Landschaftskonzepte sein. So Otto, Antje; Leibenath, Markus: Windenergielandschaften als Konfliktfeld: Landschaftskonzepte, Argumentationsmuster und Diskurskoalitionen, in: Ludger Gailing (Hg.): Neue Energielandschaften, 2013, S. 65-75.
- 12 Kunze, Conrad: Soziologie der Energiewende. Erneuerbare Energien und die Transition des ländlichen Raums, Stuttgart 2012.
- 13 Stine Marg u.a.: „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende, in: Stine Marg u.a. (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegung?, Bonn 2013, S. 92-136, hier: S. 94.
- 14 EPAW: Stopp dem unnützen, zerstörerischen Windenergieprogramm, im Inter-

- net unter: [http://www.epaw.org/about\\_us.php?lang=de](http://www.epaw.org/about_us.php?lang=de).
- 15 Initiative pro Erdkabel NRW, im Internet unter: <http://pro-erdkabel-nrw.npage.de/dex.html>.
  - 16 Zu den Grenzen der Bürgerbeteiligung siehe Heinrichs, Harald: Dezentral und partizipativ? Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung zur Umsetzung der Energiewende, in: Jörg Radtke (Hg.): Die deutsche Energiewende nach Fukushima, Marburg 2013, S. 119-138 und zur Kritik siehe Wagner, Thomas: Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument, Köln 2013.
  - 17 So u.a. Ewen Christoph u.a.: Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit, Baden-Baden 2013, S. 19.
  - 18 Becker Jenny: Vom Wutbürger zum Mutbürger: Umweltverbände fordern stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit bei Großprojekten, im Internet unter: [www.neues-deutschland.de/artikel/187799.vom-wutbuenger-zum-mutbuenger.html](http://www.neues-deutschland.de/artikel/187799.vom-wutbuenger-zum-mutbuenger.html).
  - 19 Greive, Martin, Vitzthum, Thomas: Seehofer sonnt sich, Gabriel muss schwitzen, in: Die Welt v. 3. Juli 2015, S. 4.
  - 20 So Hübner, Gundula, Pohl, Johannes: Mehr Abstand – mehr Akzeptanz? Ein umweltpsychologischer Studienvergleich, Berlin 2015.



*Alf Lütke*

**Eigen-Sinn**

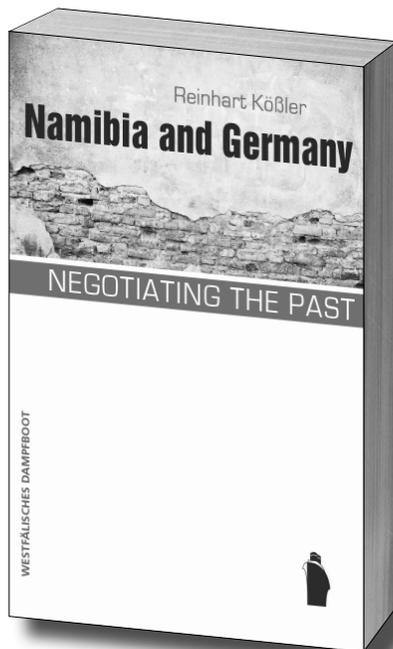
Fabrikalltag, Arbeitererfahrungen und Politik vom Kaiserreich bis in den Faschismus

**Neuaufgabe 2015**

390 Seiten - € 39,90

ISBN: 978-3-89691-975-5

Der Band versammelt grundlegende Texte von Alf Lütke, überwiegend aus der Hochzeit der Alltagsgeschichte. Mit dem Fokus auf scheinbar nebensächliche Aspekte des Arbeiteralltags leuchtet er die Frage nach dem Eigen-Sinn der verschiedenen Akteure aus. So gelang es ihm gängige Analysekatgorien aufzubrechen und neue Perspektiven auf das Handeln Einzelner wie auch ganzer Gruppen zu entwickeln. Mit der Neuaufgabe des Buches wird der Fachdisziplin und der interessierten Öffentlichkeit ein hoch informatives Lesevergnügen wieder zugänglich.



*Reinhart Kößler*

**Namibia and Germany**

Negotiating the Past

**auf englisch**

2015 - 378 Seiten - € 39,90

ISBN: 978-3-89691-857-4

100 years since the end of German colonial rule in Namibia, the relationship between the former colonial power and the Namibian communities who were affected by its brutal colonial policies remains problematic, and interpretations of the past are still contested.

This book examines the ongoing debates, conflicts and confrontations over the past. It scrutinises the consequences of German colonial rule, its impact on the descendants of victims of the 1904–08 genocide, Germany's historical responsibility, and ways in which post-colonial reconciliation might be achieved.



# Die ungerechte Weltwirtschaftsordnung und der globale Klimawandel als Ursachen von Flucht und Migration

Warum die Industriestaaten als Mitverursacher der weltweiten Flüchtlingsströme gelten müssen – und was sie jetzt tun sollten

*Reinhard Loske*

In der gegenwärtigen Flüchtlingsdebatte stehen in Deutschland wie in anderen europäischen Staaten praktische und dringend zu lösende Fragen, Aufgaben und Probleme naturgemäß ganz oben auf der Agenda: von der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge, die zu uns kommen, bis zur Aufteilung der daraus resultierenden Kosten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, von der gerechten Verteilung der Asylsuchenden auf die diversen Bundesländer und EU-Mitgliedsstaaten bis zur Abkürzung der Asylverfahren durch mehr behördliches Personal und eine von vielen als fragwürdig empfundene Klassifizierung von Herkunftsländern (in „sichere“ und „unsichere“) nach generellen Gefährdungskriterien für die Menschen- und Bürgerrechte, von der Integration derjenigen, die politisches Asyl erhalten und dauerhaft bleiben dürfen, in Gesellschaft und Arbeitsmarkt bis zur Neugestaltung der europäischen Flüchtlingspolitik.

Parallel zur politischen Lösung dieser drängenden praktischen Probleme findet aber auch eine grundsätzliche Diskussion in Poli-

tik und Bevölkerung darüber statt, welches Maß an Zuwanderung wünschenswert, ver Kraftbar und zu bewältigen sei. Da wird gefragt, ob die zuversichtliche Herangehensweise von Bundeskanzlerin Merkel („Wir schaffen das“) nicht zu optimistisch sei und im Ergebnis einer regelrechten Einladung nach Deutschland gleichkomme, ob „Wirtschaftsflüchtlinge“ nicht generell und bereits an den Grenzen Europas abzuweisen seien, weil sie ohnehin keine Aussicht auf politisches Asyl hätten und nur den hiesigen Sozialsystemen zur Last fallen würden, oder ob das Asylrecht nicht generell einzuschränken sei, weil man das Elend der Welt ja nun beim besten Willen nicht in Deutschland und Europa allein lösen könne.

Dass auf dieser Strecke neben nüchtern Fragenden und kühl Wägenden auch üble Hetzer, dumpfe Rassisten und romantische Deutschlandschwärmer unterwegs sind, die vor „Überfremdung“, „Ausnutzung unseres guten Willens“ und einem „Verlust an kultureller Identität“ warnen, kann nicht wirklich



## **Dr. Reinhard Loske**

Professor für Nachhaltigkeit und Transformationsdynamik an der Universität Witten/Herdecke, langjähriger Bundestagsabgeordneter und Senator der Freien Hansestadt Bremen für Umwelt und Europa. Senior Associate Fellow der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin

erstaunen, könnte sich aber noch zum handfesten Problem für das politische System auswachsen, vor allem dann, wenn rechtspopulistische Parteien die Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten verändern und/oder es zur Anpassung der „etablierten“ Parteien an rechtspopulistische Strömungen kommt.

Gegen die Zuwanderungsskeptiker und -gegner werden von eher migrations- und integrationsfreundlicher Seite vor allem zwei Argumente ins Feld geführt: ein humanistisches und ein utilitaristisches, an Nützlichkeitsabwägungen orientiertes. Aus humanistischen Gründen, so heißt es, seien wir als demokratisches und wohlhabendes Land moralisch dazu verpflichtet, verfolgten Menschen zu helfen und ihnen Asyl zu gewähren. Das geböten nicht nur Genfer Flüchtlingskonvention und Grundgesetz, sondern auch die deutsche Geschichte. Dieses stärkste aller Argumente erfreut sich noch immer eines hohen Zuspruchs in weiten Teilen der Bevölkerung.

### Zuwanderung und Abwanderung: Zwischen „Win-win“ und „Brain drain“

Zunehmend wird aber auch argumentiert, Zuwanderung sei aus ökonomischen, demographischen und sogar kulturellen Gründen von Vorteil für die Bundesrepublik, weil Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt heute ebenso fehlten wie junge Menschen, die die sozialen Sicherungssysteme stabilisieren könnten. Letzten Endes fördere Zuwanderung sogar die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, weil die verschiedenen Ethnien ihre je spezifischen Zugänge zum ökonomischen Globalisierungsprozess mitbrächten. Deshalb wird etwa von den Industrieverbänden und der Sozialdemokratie in Deutschland für die Einführung eines Einwanderungsgesetzes plädiert, in dem Quoten und Qualifikationen für Einwanderer entlang der Bedürfnisse des aufnehmenden Landes festgeschrieben werden sollen, wie es etwa in Kanada oder Australien der Fall ist.

Man kann eine derart utilitaristische Herangehensweise an Fragen der Migration als Fortschritt sehen, der für aufnehmende Länder und qualifizierte Zuwanderer und ih-

re Familien gleichermaßen Vorteile bringt, also einer Win-Win-Konstellation gleichkommt. Man kann auch der (gegenteiligen) Meinung sein, gerade das gezielte Abziehen qualifizierter Fachkräfte aus ärmeren Staaten („Brain drain“) schwäche deren Entwicklungsaussichten und mauere sie faktisch in der ökonomischen Unterentwicklung ein. Aber man kann wohl nicht ernsthaft behaupten, eine nützlichkeitsorientierte Zuwanderungspolitik der Industriestaaten ändere Grundsätzliches an den Ursachen von Flucht und Migration. Dazu bedarf es weitergehender Überlegungen und grundsätzlicherer Anfragen an uns selbst und unsere Rolle als Bürger in einer globalisierten Welt.

### Politischer Konsens: Die Ursachen von Flucht und Migration angehen

Auf der Metaebene fehlt heute in keiner reflektierten Politikerrede hierzulande der Hinweis, es gelte die Ursachen der Fluchtbewegungen anzugehen und an der Wurzel zu packen, wobei zuvörderst die Bekämpfung von Armut und Hunger, die Schaffung ökonomischer Entwicklungsperspektiven und das Engagement in der Bewältigung weltweiter politischer, militärischer und ethnischer Konflikte genannt werden. Doch wie ernst nehmen die ökonomisch potenten Staaten die Bekämpfung der Fluchtursachen wirklich?

Diese Ursachen liegen neben „hausgemachten“ Problemen in den Herkunftsländern der Flüchtlinge, die von Korruption und schlechter Regierungsführung über mangelnde Rechtsstaatlichkeit und fehlende Meinungsfreiheit bis zu Verfolgung von Minderheiten und starkem Bevölkerungswachstum reichen, zu einem durchaus nicht kleinen Teil auch bei den reichen Staaten. Zu nennen sind hier vor allem die gewaltigen Einkommensdisparitäten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die strukturelle Ungerechtigkeit in den weltwirtschaftlichen Austauschbeziehungen, die unterschiedlichen Möglichkeiten von Staaten und Gesellschaften, sich Ressourcen anzueignen und in Wohlstand zu transformieren, und zukünftig vermehrt auch in den Folgen von Umweltzerstörung und Klimawandel.

## Die Reichen werden reicher, die Armen ärmer

Während das reichste Fünftel der Menschheit 1960 einen Anteil von 70 Prozent am Weltsozialprodukt auf sich vereinte, waren es 2010 knapp 84 Prozent. Demgegenüber sank der Anteil des ärmsten Fünftels der Weltbevölkerung am globalen Sozialprodukt von 2,3 auf 1 Prozent. Der Anteil der dazwischen liegenden drei Fünftel der Weltbevölkerung reduzierte sich im gleichen Zeitraum von 28 auf 15 Prozent. Durch den rasanten Aufstieg Chinas dürfte sich die Relation in den letzten Jahren zugunsten der oberen Mittelgruppe leicht verändert haben. Die These, dass es den Armen fast wie von selbst besser gehen werde, wenn nur die Einkommen der Reichen weiter stiegen („Trickle-down-Effekt“), hat sich nicht als besonders tragfähig erwiesen. Die traurige Faustregel lautet leider anders: Die Reichen werden reicher, die Armen ärmer, mindestens relativ. Kann man sich im Zeitalter von Internet, globalen Medien und globaler Kommunikation angesichts dieser Zahlen darüber wundern, dass die Wohlstandsinseln der Nordhemisphäre für immer mehr junge Menschen aus dem „globalen Süden“ zu Sehnsuchtsorten werden?

## Ungerechter Welthandel: Schlechte „Terms of Trade“ für Entwicklungsländer

Die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung ist, sieht man einmal von den Sonderfällen China, Indien und Brasilien ab, vor allem ein Instrument zur Sicherstellung der Dominanz von industrialisierten Staaten über Entwicklungsländer. Da viele Staaten Afrikas, Lateinamerikas und Asiens nach wie vor den Löwenanteil ihrer Exporterlöse mit Rohstoffen und Agrarprodukten erzielen, hängen sie extrem stark von der Entwicklung der entsprechenden Weltmarktpreise ab. Die internationalen Tauschverhältnisse („Terms of Trade“) verschlechtern sich aber für viele Entwicklungsländer zusehends: Während Produkte mit hoher Fertigungstiefe und vor allem Industrieprodukte immer teurer wer-

den, verfallen Rohstoff- und Agrarpreise oder schwanken mindestens sehr stark. Solange Entwicklungsländern die Möglichkeit vorenthalten wird, Produkte mit höherer Fertigungstiefe in die industrialisierte Welt zu exportieren und sie auf die Rolle von Rohstofflieferanten festgelegt werden, sollte man sich nicht wundern, wenn immer mehr Menschen aus diesen Ländern dahin wandern, wo der größte Teil der Wertschöpfung aus „ihren“ Ressourcen generiert wird: zu uns.

## Entwicklungshilfe: Gebrochene Versprechen der Industriestaaten

Nicht nur die Asymmetrie in den ökonomischen Austauschbeziehungen ist ein charakteristisches Merkmal der globalen Nord-Süd-Beziehungen, sondern auch die nicht eingelösten Versprechen der Industriestaaten in Sachen öffentlicher Entwicklungshilfe. Seit nunmehr 45 Jahren sagen die industrialisierten Staaten immer wieder zu, den Anteil der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit mit den ärmeren Staaten auf 0,7 Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) aufzustocken. Tatsächlich liegen die erreichten Werte weit darunter: in Deutschland bei 0,38 Prozent des BIP, in den Vereinigten Staaten bei 0,2 Prozent und in Japan bei 0,18 Prozent. Die Mittel für die 48 besonders armen Staaten (Least Developed Countries) der Welt sind allein zwischen 2010 und 2014 um 6 Prozent gesunken. Viele dieser Länder sind Ausgangspunkte für armutsbedingte Migration.

Man sollte die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit nicht überschätzen oder idealisieren. Es gibt bei der Mittelverwendung durchaus erhebliche Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten. Aber die Bereitstellung der zugesagten Mittel ist für die Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals), die die Vereinten Nationen im September 2015 beschlossen haben, ein sehr wichtiger Baustein.

## Agrarexportsubventionen

Grundsätzlich ließe sich zur Entwicklungshilfe natürlich die durchaus vernünftige Position einnehmen, deren Notwendigkeit entfallende

in dem Maße, in dem Fairness in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen einkehre. Doch auch hier agieren die Industrieländer weitgehend entlang eigener Interessen. So schützen sie etwa ihre heimischen Agrarmärkte durch Zölle und nicht-tarifäre Barrieren vor preisgünstigeren Importen, während sie gleichzeitig Agrarexporte durch Subventionen stimulieren, wodurch gerade in ärmeren Entwicklungsländern der Aufbau und Erhalt einer eigenständigen Landwirtschaft erschwert wird. Der Export von Hühner- und Rindfleisch aus der EU in afrikanische Staaten, der dort funktionierende Agrarstrukturen zerstört hat, ist in diesem Zusammenhang nur das traurigste Beispiel. Ähnliches gilt für die Textilmärkte, wo eigenständige afrikanische Produktion durch Second-Hand-Kleidung aus Europa in ihrer Existenz bedroht wird. Da, wo sich die EU ihrerseits zum Abbau von Exportsubventionen bereit erklärt, verlangt sie im Gegenzug von den Staaten Afrikas Freihandelsabkommen und den Abbau von Schutzmechanismen für deren heimische Märkte. Man kann sich leicht vorstellen, wer von solchen Abkommen profitiert, jedenfalls nicht die Ärmsten.

## Umweltprobleme und Klimawandel als Fluchtursachen

Durch den gewaltigen Energie- und Ressourcen hunger der industrialisierten Welt und die Globalisierung westlicher Konsummuster und Lebensstile werden weltweit ökologische Probleme verursacht, die auch Migrationsbewegungen und Flüchtlingsströme auslösen. Als das Umweltprogramm der Vereinten Nationen 1985 erstmals von „Umweltflüchtlingen“ sprach, die durch Wüstenausbreitung, Wassermangel, Ressourcenübernutzung, Umweltprobleme oder Pestizideinsatz gezwungen werden, ihre angestammten Territorien zu verlassen, war das Phänomen noch ein vernachlässigbares. Das hat sich seither fundamental verändert. Auch wenn die Erfassungsmethodik noch unausgereift ist und Umweltprobleme oft gemeinsam mit anderen Ursachen zur Flucht von Menschen führen, so sind die Zahlen doch erschreckend: Für 2010 wurden weltweit 40 Millionen Umweltflüchtlinge gezählt. Für 2050 geht die Inter-

nationale Organisation für Migration allein von 200 Millionen Klimaflüchtlingen aus, die sich als Folge von Meeresspiegelanstieg, Desertifikation, zunehmenden Wetterextremen und mangelhafter Wasserverfügbarkeit auf den Weg machen könnten, wenn nicht gegen gesteuert wird. Bislang fanden die entsprechenden Wanderungsbewegungen ganz überwiegend innerhalb der betroffenen Staaten und Regionen der Südhemisphäre statt und erreichten den wohlhabenden Norden kaum. Allein angesichts der schieren Zahlen der Betroffenen ist nicht damit zu rechnen, dass das so bleibt.

Historisch verantwortlich sind für den Ausstoß klimaverändernder Spurengase vor allem die Industriestaaten: Zwischen 1850 und 2011 haben allein Europa, die Vereinigten Staaten und Japan zwei Drittel des weltweiten Kohlendioxidausstoßes verursacht. Trotz des starken Emissionsanstieges in China ist ihr Anteil auch heute noch sehr hoch. Mit nur etwas böser Ironie könnte man sogar fragen: Wenn es zur Begrenzung des Klimawandels darum geht, dass kein Erdenbürger pro Jahr mehr als 2 Tonnen Kohlendioxid in die Atmosphäre entlassen darf, ein durchschnittlicher US-Amerikaner aber 17 Tonnen, ein durchschnittlicher Deutscher knapp 10 Tonnen, ein durchschnittlicher Pakistani 0,9 Tonnen und ein durchschnittlicher Nigerianer 0,5 Tonnen freisetzt, ist es dann aus einer globalen Perspektive nicht sogar gerecht, wenn sich die Klimaflüchtlinge aus dem armen Süden in den reichen Norden aufmachen, weil dort die Hauptverursacher des Klimawandels sitzen? Und ist so gesehen die Bereitstellung von Finanzmitteln durch die Industrieländer für den Klimaschutz und die Klimaanpassung in Entwicklungsländern in Wahrheit nichts anderes als eine Wiedergutmachung für verursachte Schäden und eine Investition in die Vermeidung zukünftiger Flüchtlingsströme?

Die Liste der Mitverursachungen von Flucht und globaler Migration durch die reichen Industriestaaten ließe sich leicht fortsetzen. Man könnte auch über Rüstungsexporte reden, die ganz maßgeblich über Ausmaß und Intensität von Kriegen und Bürgerkriegen mitbestimmen, und an denen die Bundesrepublik Deutschland als einer der größten Exporteure in erheblichem Umfang

beteiligt ist. Man könnte über geopolitische Interessen reden und die Bereitschaft westlicher Demokratien, sich mit totalitären und repressiven Regimen einzulassen, solange es nur den (tatsächlichen oder vermeintlichen) Eigeninteressen dient. Und man könnte über relativ neuartige Phänomene wie das Land Grabbing in Entwicklungsländern reden, an dem Akteure aus den demokratischen Staaten des Westens (etwa große Agrarkonzerne) ebenso beteiligt sind wie die Öl-Despotien am Persischen Golf oder China. Diese Form des Neo-Kolonialismus wirkt im Ergebnis vor allem gegen Kleinbauern und ihre Form der bedarfsorientierten Subsistenzlandwirtschaft. Alle diese Entwicklungen können Menschen in die Flucht treiben und sie dazu bewegen, sich in sicherere Weltregionen aufzumachen, denn etwas Besseres als das Leiden oder gar den Tod finden sie überall.

## Fazit

Was bedeuten diese Fakten politisch? Vor allem erweitern sie die Agenda der Flüchtlingspolitik. Sicher, man sollte sich vor monokausalen Erklärungsmustern hüten und stets genau hinschauen. Die Ursachen von Flucht und Migration sind zumeist multifaktoriell. Es wäre zu einseitig und auch falsch, sie allein den Industriestaaten und ihrem

Verhalten zuzuschreiben. Eine an die breite Bevölkerung gerichtete politische Kommunikation nach dem Muster „Ihr seid selbst schuld am Flüchtlingsstrom“ hätte ohnehin keinerlei Aussicht auf Akzeptanz. Dennoch muss der politischen Öffentlichkeit in Deutschland und Europa klar werden, dass die Ursachen für Migration mindestens zum Teil in unserer Mitverantwortung liegen.

Das politische Engagement für einen besseren Klimaschutz und bessere Anpassungsstrategien an den Klimawandel, für mehr Ressourceneinsparung und mehr Ressourcengerechtigkeit, für faire Weltwirtschaftsbeziehungen, eine verbesserte Entwicklungszusammenarbeit sowie für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ist für eine nachhaltige Entwicklung der Weltgesellschaft absolut essenziell. Man mag das als Gutmenschentum abtun, das an den geopolitischen Realitäten zerschellen wird. Aber nicht minder blauäugig ist sicher die Hoffnung, die Bewohnerinnen und Bewohner der Industriestaaten könnten auf ihrer gemütlich eingerichteten Wohlstandsinsel einfach weitermachen wie bisher, sich bequem und günstig die Ressourcen und Menschen beschaffen, die sie für ihr Wohlergehen brauchen, und ansonsten die Türen vor dem Elend der Welt verschließen. Das wäre kein Realismus, sondern Realitätsverweigerung.

# Liberalismus denken



## Liberalismus

Ideengeschichtliches Erbe und politische Realität einer Denkrichtung

Von MinDirig Dr. Rolf Steltemeier

2015, 703 S., geb., 98,- €

ISBN 978-3-8487-2236-5

[www.nomos-shop.de/24593](http://www.nomos-shop.de/24593)

Das Buch ist ein Muss für jeden, der sich mit dem Liberalismus auseinandersetzt und neben der politischen Ideengeschichte auch ganz praktische Denkanstöße und Hilfestellungen bei der Formulierung von liberalen Grundsätzen erwartet. Der ideengeschichtliche Kern des politischen Liberalismus wird mittels kanonischer Denker vom 17. bis ins 21. Jahrhundert anhand der vier Kernbereiche Bürgerrechte, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik und Außenpolitik herausgearbeitet und in idealtypische liberale Positionen gegossen.



## Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung

27. Jahrgang 2015

Herausgegeben von Prof. Dr. Eckart Conze, Prof. Dr. Joachim Scholtyseck und Prof. Dr. Erich Weede

in Verbindung mit Dr. Jürgen Frölich, Prof. Dr. Ewald Grothe und im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

2015, 316 S., brosch., 52,- €

ISBN 978-3-8487-2477-2

[www.nomos-shop.de/25205](http://www.nomos-shop.de/25205)

In acht Beiträgen wird der liberalen Rezeption Bismarcks von den Zeitgenossen des 19. Jahrhundert bis zu bundesrepublikanischen Betrachtern nachgegangen. Weitere 15 Aufsätze sind der Korrespondenz von J. G. Droysen, dem Exil von V. Valentin, der Philosophie von A. Glucksmann, den Briefen von Th. Heuss und dem Nachlass von R. Dahrendorf gewidmet.

---

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**

# Nach der Krise der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Der „Five Presidents Report“

*Roland Sturm*

## **Zusammenfassung**

Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion soll durch eine Vertiefung der Zusammenarbeit der Euroländer gefestigt werden. Die umstrittenen Vorschläge reichen von einer Wirtschaftsregierung der Eurozone über eine europäische Einlagensicherung und Bankenunion bis zu einem Finanzminister der Eurozone mit eigenem Budget. Auf den Weg gebracht wurden diese Überlegungen durch den Bericht der fünf Präsidenten der wichtigsten EU-Institutionen (Five Presidents Report von 2014).

## 1. Worum geht es?

Die These, dass eine Ursache der Krise der europäischen Währungsunion die fehlende politische Union sei, hat viele Anhänger - insbesondere im Lager derjenigen, die das Ziel eines föderalen Europa nicht aus den Augen verlieren wollen. Die Staatsschuldenkrise in Europa bot erneut Anlass, auf Beispiele hinzuweisen, wo mehr Europa, zumindest aus der Sicht der Integrationsbefürworter, geholfen hätte, die Krise schneller zu überwinden. Für die EU hat der „Five Presidents Report“<sup>1</sup> die strategischen Konsequenzen aus der unvollendeten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gezogen. Die fünf Präsidenten, die diesen Bericht gemeinsam verantworten, sind der Präsident der EU-Kommission Jean-Claude Juncker, der Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk, der Präsident der Euro-Gruppe Jeroen Dijsselbloem, der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) Mario Draghi und der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz.



**Prof. Dr. Roland Sturm**

lehrt Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und ist Mitherausgeber von GWP

Der Bericht konzentriert sich auf die Frage der Vertiefung der WWU, nicht als Selbstzweck, sondern als Voraussetzung für die politische Union Europas. Angestrebt wird ein vierstufiger Prozess beginnend mit der „echten Wirtschaftsunion“, in der jeder Euro-Mitgliedstaat Wirtschaftsstrukturen hat, die ihn in einem System der Währungsunion erfolgreich machen können. Gefolgt von der Finanzunion, also der Vervollständigung der Bankenunion, bei der noch immer ungeklärt ist, wer haftet, wenn alle eingerichteten Rettungstöpfe für Banken nicht ausreichen, um die Einlagen der Bankkunden zu schützen. Zur Finanzunion gehört auch die Kapitalmarktunion. Der dritte Schritt ist die Fiskalunion, die die Eurozone in die Lage versetzen soll, Konjunkturpolitik zu betreiben, um Volkswirtschaften der Mitgliedsländer in Krisenzeiten zu stabilisieren. Viertens schließlich soll eine politische Union der EU-Mitgliedsländer angestrebt werden. Alle vier Schritte, die zum Teil aufeinander aufbauen, sollen parallel gegangen werden und alle Länder der Eurozone müssen sich daran beteiligen. Dies bedeutet, so der Report, dass die Euroländer mehr Souveränität zugunsten zu Gunsten europäischer Institutionen abgeben, z.B. bei Entscheidungen über nationale Haushalte oder nationale Wirtschaftspolitik.

## Zeitplan

Die fünf Präsidenten haben ihre strategischen Überlegungen mit einem konkreten Zeitplan verbunden: Stufe 1 (1. Juli 2015 bis 30. Juni 2017) wird als „deepening by doing“ bezeichnet. Hier stehen im Vordergrund Strukturreformen nationaler Ökonomien, um diese wettbewerbsfähiger zu machen; die Vollendung der Finanzunion und das Erreichen einer verantwortungsvollen Fiskalpolitik auf nationaler und europäischer Ebene. Der Bericht schlägt vor, dass alle Euroländer unabhängige Behörden (Competitiveness Authorities) einrichten, die über die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaften wachen. Diese sollen beurteilen, ob sich die Lohnentwicklung an der Produktivitätsentwicklung der nationalen Wirtschaft orientiert und ihre Befunde mit Entwicklungen in anderen Euroländern und den wichtigsten Handelspartnern der betreffenden Länder vergleichen. Sie sollen auch feststellen, ob Wirtschaftsreformen ihr Ziel der Erhöhung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit erreichen. Nationale Behörden sollten zum Austausch von Informationen und Erfahrungen in ein Netzwerk der Behörden der Euroländer unter Beteiligung der EU-Kommission eingebunden sein. Folgenreicher soll die Überwachung der Haushalte der Euroländer in Zukunft sein, die heute schon mit der Überschrift „Europäisches Semester“ geschieht, aber nur empfehlenden Charakter hat. Konkret: die von der Kommission gewünschten Korrekturen nationaler Haushalte sollen verbindlicher werden und makroökonomische Ungleichgewichte sollen zu nationalen Wirtschaftsreformen führen. Für Deutschland wäre hier vor allem die Kritik der Kommission am deutschen Exportüberschuss relevant, die sich die Bundesregierung aber bis heute nicht zu Eigen machen möchte. Neben diese ökonomischen Überlegungen treten im Bericht der Fünf Präsidenten relativ unverbunden Forderungen zur Sozialpolitik und Arbeitslosigkeit. Der Bericht sieht die EU als Garanten des Wohlfahrtsstaats. Ziel sei ein „social triple A“, eine Bezeichnung in Anlehnung an die Bewertungen von Rating Agenturen. Hier werden konkret genannt: eine höhere Mobilität der Arbeitskräfte in der EU, leichtere Anerkennung von Berufsabschlüssen von EU-Ausländern, leichter Zugang zum Staatsdienst für EU-Ausländer und eine bessere Koordination der sozialen Sicherungssysteme.

Für die Vollendung der Finanzunion ist die Vollendung der Bankenunion von entscheidender Bedeutung, so der Bericht. Das heißt, es muss eine Zwischenlösung gefun-

den werden bis zum 1. Januar 2016, wenn der Bankenrettungsfonds eingerichtet ist (Single Resolution Fund). Wenn dieser nach 2016 nicht ausreicht, denkt der Bericht an eine Kreditlinie des Rettungsschirms ESM (European Stability Mechanism), der eigentlich für die „Rettung“ von EU-Ländern in der Staatsschuldenkrise eingerichtet wurde. Der ESM ist allerdings eine zwischenstaatliche Institution und kein Teil der europäischen Verträge. Nur nach einer (einstimmigen) Vertragsänderung könnte die Kommission auf den ESM zugreifen. Daneben plädiert der Bericht für eine europäische Einlagensicherung (European Deposit Insurance Scheme, EDIS), in die alle Banken einzahlen finanziert durch höhere Gebühren, die sie für Einlagen erheben.

Im Hinblick auf die Kapitalmarktunion hat die EU-Kommission von sich aus im September 2015 weitere Schritte eingeleitet. Das grundsätzliche Ziel der Kapitalmarktunion besteht darin, den Unternehmen in der EU neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Die EU will die Förderung von Verbriefungen hoher Qualität und eine Vereinfachung gesetzlicher Vorgaben für Prospekte, die Unternehmen bei einem Börsengang vorlegen müssen, vorantreiben. Dies sind erste kleine Schritte.<sup>2</sup>

## Weitere Stufen

Stufe 2 (ohne Zeitrahmen), „completing EMU“ genannt, soll der EU gesetzliche Möglichkeiten geben, den wirtschaftlichen Konvergenzprozess in den Euroländern durch die Orientierung an gemeinsam verabschiedeten Orientierungen („benchmarks“) zu erzwingen und damit eine Konjunktursteuerung in der Eurozone zu verbinden. Kern der Konjunktursteuerung ist die Fiskalunion, die sich an keynesianischen Prinzipien orientieren soll. Das heißt in Krisenzeiten einzelner Euro-Staaten sollen auf der EU-Ebene Mittel zur Verfügung gestellt werden, um deren Wirtschaft anzukurbeln. Dies hat die Akzeptanz einer Transferunion zur Voraussetzung. Heute, beispielsweise, müsste der deutsche Steuerzahler Mittel zur Verfügung stellen, um Geld in die Wirtschaft in Frankreich und Italien zu pumpen. Ideen für die Wirtschaftssteuerung sollen von einem European Fiscal Board kommen. Aus Sicht des Berichts der Five Presidents ist die Transferunion kein prinzipielles Problem, weil der Bericht an jeder Stelle davon ausgeht, dass es gelingen wird, auf Dauer eurozonenweit eine Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung zu erzeugen – angesichts der bisherigen Erfahrungen eine optimistische Annahme. Die Konvergenzannahme als Voraussetzung und Ziel engerer Zusammenarbeit in der WWU stellt den gesamten Plan in Frage, wie vielerorts angemerkt wurde.<sup>3</sup>

Der letzte Schritt zur vollendeten WWU soll spätestens 2025 gegangen sein. Die Eurozone wäre dann so attraktiv, so die Präsidenten, dass weitere EU-Mitgliedsländer den Euro einführen könnten. Spezifika des Übergangs von Stufe 1 zu Stufe 2 sollen im Frühjahr 2017 in einem Weißbuch mit entsprechenden Empfehlungen versehen vorgestellt werden.

Der Bericht versucht am Ende die naheliegende Frage zu beantworten, was dieses technokratische Top down-Konzept für die europäische Integration im Hinblick auf die Demokratie in der EU bedeutet. Der Bericht schlägt vor, den Wirtschaftsdiallog der europäischen und nationalen Exekutiven mit dem europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der Eurozone zu stärken, sowie eine weitere Plenardebatte des Europäischen Parlaments zur Haushaltsplanung und Hilfestellung der Kommission bei Verhandlungen mit nationalen Parlamenten. Ein Vollzeit-Präsident der Eurogruppe wird ebenfalls erwogen. Der Bericht stellt zwar klar, dass in der Eurozone über

Steuern und Haushalte national entscheiden wird, sieht aber darüber hinaus europäischen Koordinierungsbedarf, was einen europäischen Finanzminister rechtfertigt.

## 2. Wie weit sind wir?

Die Präsentation des Berichts schien aus der Zeit gefallen. Gerade als nach einer Lösung für die Griechenlandkrise gesucht wurde, die selbst ein Beispiel für den Mangel an wirtschaftlicher Konvergenz in der Eurozone ist, legten die fünf Präsidenten eine Vision vor, die von der gesicherten wirtschaftlichen Konvergenz der Mitgliedstaaten ausgeht. Seit der Präsentation des Berichts im Juni 2014 ist nicht viel geschehen. Der französische Finanzminister Emmanuel Macron sagte, der Bericht bedeute nur: „Good luck, see you later.“<sup>4</sup> Der Juni-Gipfel der EU Staats- und Regierungschefs stellte sich nicht ausdrücklich hinter den Bericht, sondern nahm in nur zur Kenntnis. Der Gipfel im Oktober 2015 nahm die Diskussion zu den Vorschlägen ebenfalls nur zur Kenntnis und bekräftigte, dass der Weg weiter gegangen werden soll. Details sind auf dem Dezember-Gipfel zu besprechen. Dies zeigt, dass die Vertiefung der WWU und mehr politische Integration auf europäischer Ebene zur Zeit wenig Unterstützung finden. Gründe hierfür sind sehr unterschiedliche Ansichten darüber, wie die Zusammenarbeit in der Eurozone verbessert werden kann. Zwischen den Ideen der Krisenländer im Süden und der Euroländer des Nordens liegen Welten. Weiterreichende Reformen würden zudem Vertragsänderungen erfordern. Eine Vertragsreform mit allen ihren Unwägbarkeiten will niemand. Auch der Grundgedanke der Vertiefung der Integration, also die Abgabe von Souveränität, ist unpopulär. Vor allem aber überschattet die Flüchtlingskrise EU-Gipfel nicht nur thematisch, sondern hat auch Fragen europäischer Solidarität aufgeworfen. Solidarität ist aber die Grundlage einer vertieften WWU.<sup>5</sup>

## Wirtschaftsregierung

Die Diskussion um die Themen des Berichts der Fünf-Präsidenten geht dennoch weiter. Unklarheit gibt es darüber, was eine verantwortliche Haushaltspolitik sein soll. Die Idee des deutschen Finanzministers Wolfgang Schäuble, mehr Integration bis hin zu einem europäischen Finanzminister zuzulassen, macht den Vorbehalt einer soliden Haushaltspolitik in allen Euro-Ländern. Wir beobachten das Gegenteil. Frankreich und Italien<sup>6</sup> machen sich für eine europäische Wirtschaftsregierung stark. Diese solle über die Einhaltung gemeinsamer Haushaltsregeln wachen. Die Wirtschaftsregierung hätte einen eigenen Haushalt und würde der Kontrolle einer neu zu schaffenden Parlamentskammer unterliegen. Ziele wären auch eine Steuerharmonisierung, eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung und eine Angleichung des Arbeitsrechts. Der französische Wirtschaftsminister Emmanuel Macron spricht inzwischen offen über die Notwendigkeit einer Transferunion, wo wirtschaftlich erfolgreichere Staaten weniger erfolgreiche finanziell mittragen.<sup>7</sup> Als erster Schritt wurde ein deutsch-französischer Beirat vorgeschlagen, der wirtschaftspolitische Empfehlungen, z.B. zur Höhe des Mindestlohns abgibt.<sup>8</sup> Aus deutscher Sicht verbirgt sich dahinter eine Wirtschaftssteuerung nach französischem Vorbild, und der Vorbehalt wird gemacht, dass der laxere Umgang Frankreichs mit Regeln, wie beispielsweise beim Einhalten der europäischen Verschuldungsgrenzen, eine Vertiefung der Integration erschwert. Wolfgang Schäuble

hat mit Karl Lamers jüngst seinen Vorschlag eines Kerneuropa der schnelleren Vertiefung betont, das sich ausdrücklich auf finanzielle Regelgebundenheit stützt.<sup>9</sup>

Dennoch ist die Diskussion im Fluss. Die Europäische Zentralbank (das französische Direktoriumsmitglied Benoît Cœuré) unterstützte die französischen Forderungen. Cœuré schlug vor, das Budget der Wirtschaftsregierung über gemeinsame Anleihen zu finanzieren. Es sei, so heißt es in der Presse, im deutschen Finanzministerium ein steuerfinanziertes Budget im Gespräch. Cœuré wird zitiert, er könne sich „Entscheidungsmechanismen innerhalb eines europäischen Finanzministeriums vorstellen, die der der EZB gleichen. Es könnte also mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit über die Wirtschaftspolitik eines Landes abgestimmt werden, das dieses Votum dann unabhängig von seinen eigenen Wünschen umsetzen müsste. Auf die Frage, ob solche Vorstellungen nicht unrealistisch seien, verweisen EZB-Kreise auf den erheblichen Souveränitätsverzicht im Zuge der Europäischen Bankenunion [...]. Heute etwa könnte die EZB jeden Bankchef im Währungsraum absetzen.“<sup>10</sup>

Auch bei Lamers und Schäuble findet sich die Forderung nach einem EU-Kommissar für nationale Haushalte und einem Eurozonenparlament.<sup>11</sup> Angeblich stellt das deutsche Finanzministerium auch Überlegungen zu einem Haushalt der Eurozonenländer an, der aus dem Aufkommen der Einkommen- bzw. der Mehrwertsteuer bedient werden soll.<sup>12</sup> Aber Wolfgang Schäuble schränkte in einer Vortragsveranstaltung an der Pariser Science Po ein: „Es ist richtig, dass wir jetzt über die institutionelle Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion diskutieren. Da verbinden wir in Frankreich und in Deutschland manchmal mit gleichen Begriffen noch verschiedene Vorstellungen.“ Gegenüber der französischen Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht blieb er skeptisch.<sup>13</sup> Hier ist er sich mit Bundesbankpräsident Jens Weidmann einig. Dieser kommentierte den französischen Vorschlag folgendermaßen: „Ein europäischer Finanzminister wäre dann sinnvoll, wenn er die notwendigen Kompetenzen bekäme, die Haushaltsregeln auch durchzusetzen. Macron will aber, dass der künftige Finanzminister vor allem ein eigenes Budget verwalten darf, das wie ein Finanzausgleich in Europa wirkt. Ohne dass die Länder nationale Souveränität über ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik abgeben, überzeugt mich ein umfassendes Transfersystem nicht.“<sup>14</sup>

## Stabilitäts- und Wachstumspakt

Belege für das Aufweichen europäischer Regeln durch Frankreich, aber nicht nur durch Frankreich gibt es viele. Jüngstes Beispiel ist das geplante Lockern der Defizitregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die Instrumentalisierung der Kosten für Flüchtlinge. Deutschland ist in dieser Frage, obwohl es die meisten Flüchtenden aufnimmt, isoliert. Bundesbankpräsident Weidmann hat darauf hingewiesen, dass der Stabilitätspakt durchaus mit den Belastungen fertig werden könne. Italien, Österreich oder der EU-Parlamentspräsident Martin Schulz warben heftig für eine Aufweichung der Defizitregeln.<sup>15</sup> Der Präsident der Euro-Gruppe, Jeroen Dijsselbloem, wies allerdings darauf hin, dass nur in Einzelfällen außerordentliche Belastungen für Eurozone-Staaten erkennbar sind. Der federführende französische Kommissar Pierre Moscovici sieht dies anders.<sup>16</sup> Für Frankreich ist diese Entscheidung nur ein Mosaikstein, um den Stabilitäts- und Wachstumspakt völlig zu entwerten und damit von der Notwendigkeit befreit zu sein, Defizitregeln einzuhalten. Dem „Regelwahn“ der Deutschen, wird die Notwendigkeit flexibler Politik in Europa entgegengehalten, also einer „Verflüssigung“ des Europarechts je nach Opportunität.<sup>17</sup>

## Europäische Einlagensicherung

Die Idee einer europäischen Einlagensicherung ist die einzige aus dem Bericht der Fünf Präsidenten, die eine etwas konkretere Form angenommen hat. Sie soll als Ergänzung zu nationalen Regeln funktionieren, die allerdings noch nicht alle Staaten der Eurozone haben. Eben so wenig sind die ersten Beschlüsse zur Bankenunion und der damit verbundenen Einlagensicherungsrichtlinie, wie vereinbart, zum 3. Juli 2015 überall umgesetzt worden (z.B. nicht in Frankreich und Italien). Aus diesen Gründen findet eine europäische Einlagensicherung beim deutschen Finanzministerium keine Unterstützung. Aus deutscher Sicht sollten die Banken und die Investoren das Risiko tragen und nicht der (deutsche) Steuerzahler. Eine europäische Einlagensicherung wird von der EZB und Frankreich unterstützt und wurde vom Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker in seiner „state of the union“-Ansprache 2015 vor dem Europäischen Parlament angekündigt.<sup>18</sup> Juncker präzisierte, er wolle noch keine europäische Einlagensicherung, sondern eine gemeinsame Rückversicherung für die nationalen Systeme.<sup>19</sup> Die deutsche Kreditwirtschaft, einschließlich der Sparkassen, hat gegen die Idee einer europäischen Einlagensicherung protestiert, denn dann müssten die deutschen Kreditinstitute die über Jahre zum Schutz ihrer Kunden angesammelten Rücklagen (andere Euroländer haben diese meist nicht) für Banken im europäischen Ausland einsetzen.<sup>20</sup> Bei den Ergebnissen des EU-Gipfels im Oktober 2015 wurde die Bankenunion als Ziel nicht mehr erwähnt. Die Kommission ist allerdings daran nicht gebunden. Einige Beobachter geben der europäischen Bankenunion, einschließlich der europäischen Einlagensicherung, auch in der nahen Zukunft nur geringe Chancen.<sup>21</sup>

### 3. Der Streit zweier Sichtweisen zur Weiterentwicklung der WWU

Die Deutsche Bundesbank resümierte den Stand der Entwicklung der WWU in ihrem Monatsbericht vom März 2015 folgendermaßen: „Eine teilweise auch geforderte politische oder fiskalische Union und eine grundlegende Änderung der EU-Verträge werden nach dem Beschluss zur Gründung der Bankenunion gegenwärtig jedoch wohl nicht mehr angestrebt. Für eine spürbare Abgabe nationaler Souveränität scheinen sich keine politischen Mehrheiten abzuzeichnen.“<sup>22</sup> Was wir beobachten sind Versuche einer technischen Veränderung der WWU, abgekoppelt vom politischen Diskurs in den Ländern der Eurozone. Hinter den vorgebrachten Forderungen stehen weder Demonstranten, Bürgerbewegungen noch nationale Parteien, die sich für die europäische Integration begeistern. Angestrebt wird eine top down-Reform, die durch Durchwursteln in Verhandlungen zwischen nationalen und europäischen Exekutiven Realität werden soll. Argumentiert wird gerne mit neutralen Sachzwängen (was getan werden soll, ist erforderlich, um die WWU zu stärken). Dennoch verstecken sich hinter diesen Argumenten handfeste nationale Interessenpolitik, sowie das Bemühen der europäischen Institutionen, allen voran Kommission und EZB, Entscheidungsprozesse in der Eurozone zu zentralisieren.

Zwei Sichtweisen zur Weiterentwicklung der WWU treffen aufeinander, die in Anlehnung an den Beitrag von Gnath/Haas<sup>23</sup> als souveränitätsteilende und risikoteilende Strategien bezeichnet werden sollen. Was den Fortschritt bei der Ausgestaltung der WWU erschwert, ist, dass Deutschland sich für die souveränitätsteilende Strategie und Frankreich für die risikoteilende Strategie stark macht. Damit fällt faktisch die

deutsch-französische Achse in der Eurozone bei der Frage der Weiterentwicklung der WEU aus. Tabelle 1 illustriert einige Unterschiede beider Strategien.

Tabelle 1: Sichtweisen zur Weiterentwicklung der WWU

Risikoteilende Strategie		Souveränitätsteilende Strategie	
ZIELE	UMSETZUNG	ZIELE	UMSETZUNG
Angleichen der Konjunkturzyklen	Z.B. Eurozonenweite Arbeitslosenversicherung; Transfers von erfolgreichen zu weniger erfolgreichen Ländern der Eurozone zur Ankurbelung der Wirtschaft	Niedrigere Staatsverschuldung	EU-Kommissar mit Eingriffsmöglichkeiten in nationale Haushalte
Einlagensicherung	Europäische Einlagensicherung	Stärkere Überwachung der Kreditwirtschaft und (halb)-automatische Mechanismen zum Erzeugen von Stabilität	Haftung der Banken und Einleger, nicht der Steuerzahler
Gemeinsame Haftung	Eurobonds	EU Fiskalrat	Ausgaben- und Steuerpolitik auf Kosten von Drittstaaten soll vermieden werden

Entscheidend ist bereits der Ausgangspunkt der unterschiedlichen Argumentationen. Während die souveränitätsteilende Strategie davon ausgeht, dass die Krise des Euroraums in erster Linie durch das unverantwortliche Handeln der Mitgliedstaaten verursacht wurde, argumentiert die Sichtweise der Risikoteilung, dass sich der Blick zurück nicht lohnt. Vielmehr gehe es darum, jetzt den Krisenländern zu helfen und Solidarität zu zeigen, zumal die Krise schnell auf weitere Länder der Eurozone übergreifen könnte. Unterschriebene Verträge sind entsprechend auszulegen und nicht unbedingt buchstabengetreu zu befolgen. Flexibilität ist das Gebot der Stunde, um die WWU zu stärken. Praktisch bedeutet dies auch, dass die Krise vor allem als Konjunkturkrise wahrgenommen wird. Der Weg aus der Krise führt über mehr Staatsausgaben, auch wenn damit die europäischen Verschuldungsgrenzen gesprengt werden. Die souveränitätsteilende Strategie sieht hierin nur einen Weg der Krisenländer, die fälligen, zum Teil schmerzlichen wirtschaftlichen Strukturreformen zu vermeiden, auch um innenpolitisch nicht die politische Opposition zu stärken. Die souveränitätsteilende Strategie plädiert deshalb für europäische Kontrollen der Wirtschaftspolitik wo nationale nicht mehr greifen.

### Anmerkungen

- 1 Completing Europe's Economic and Monetary Union, [http://ec.europa.eu/.../docs/5-presidents-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/.../docs/5-presidents-report_en.pdf).
- 2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. September 2015, S. 17.
- 3 Vgl. z.B. Björn Hacker: Die Zukunft der Eurozone: Der Fünf-Präsidenten-Bericht orientiert sich an Schäubles Stabilitätsunion, Friedrich-Ebert-Stiftung (politik für europa).
- 4 Ferdinand Giugliano/ Sarah Gordon: Macron calls for Eurozone to have its own treasury and parliament, in: Financial Times, 25. September 2015, S. 4.

- 5 Vgl. Janis Emmanouilidis: Europe's reactive and protective muddling through: the results of a summit in fire fighting mode, in: European Policy Centre, 19. Oktober 2015.
- 6 Vgl. James Politi: Italian finance minister says political union needed to ensure euro's survival, in: Financial Times vom 27. Juli 2015, S. 1.
- 7 Vgl. Giugliano/Gordon, a.a.O.
- 8 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. August 2015, S. 2.
- 9 Vgl. Karl Lamers/Wolfgang Schäuble: More integration is still the right goal for Europe, in: Financial Times vom 1. September 2014, S. 7.
- 10 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. August 2015, S. 17.
- 11 Vgl. Lamers/Schäuble, a.a.O.
- 12 So: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Juli 2015, S. 17.
- 13 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Oktober 2015, S. 20.
- 14 Vgl. Spiegel-Interview vom 2. Oktober 2015, S. 78.
- 15 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Oktober 2015, S. 17.
- 16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Oktober 2015, S. 15.
- 17 Vgl. Der Spiegel vom 2. Oktober 2015, S. 32-33.
- 18 Jim Brunsten: Berlin fights plans to pool Eurozone risk, in: Financial Times vom 11. September 2015, S. 2.
- 19 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. September 2015, S. 15.
- 20 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. September 2015, S. 20.
- 21 Vgl. Wolfgang Münchau: Better no fiscal union than a flawed one, in: Financial Times vom 19. Oktober 2015, S. 9.
- 22 Deutsche Bundesbank: Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion, in: Monatsberichte März 2015, S. 15-39.
- 23 Vgl. Katharina Gnath/Jörg Haas: A Fiscal Union for Europe – Building Block and not a Magic Bullet, BertelsmannStiftung/Jacques Delors Institut Berlin: spotlight europe, Oktober 2015.

# Politische Eliten in der Deutschen Wiedervereinigung

*Heinrich Best/Lars Vogel*

## Zusammenfassung

Die Ergebnisse zeitgeschichtlicher Forschung legen nahe, dass die deutsche Wiedervereinigung nicht möglich gewesen wäre ohne die Kooperation der Eliten in der Bundesrepublik und in der DDR in den Jahren der Teilung. Bis 1989 kooperierten die Eliten der beiden deutschen Teilstaaten trotz ihrer grundsätzlichen Gegnerschaft (Antagonismus), weil sie sich davon je eigene Vorteile versprachen. Eine nicht unbedingt intendierte Folge dieser „antagonistischen“ Kooperation war die Aufrechterhaltung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhangs der deutschen Gesellschaft in zwei Staaten. Zugleich war sie eine der Voraussetzungen für die Integration der neuen ostdeutschen politischen Eliten in die konsensual geeinte gesamtdeutsche politische Elite. Die neue ostdeutsche Elite etablierte sich 1989/1990 noch in der DDR im Zuge eines Elitenwechsels, der als Austausch der zentralen Machteliten bei gleichzeitigem Aufstieg der Sekundär- und Funktionseliten vollzogen wurde.

## 1. Nationale Integration erfordert Elitenintegration

Der vorliegende Beitrag untersucht die Vorgeschichte und den Verlauf der Deutschen Wiedervereinigung aus einer elitentheoretischen Perspektive. In dieser Sicht war die nationale (Re-)Integration nicht möglich ohne die vorangegangene Kooperation der Eliten in BRD und DDR, die in den Jahren der Teilung eine gemeinsame Gesellschaft in zwei Staaten aufrecht erhielt. Sie wäre aber auch nicht möglich gewesen, ohne den noch in der DDR vollzogenen Wechsel der Spitzenkader der kommunistischen Mach-



**Prof. Dr. Heinrich H. Best**

Seniorprofessor am Lehrstuhl für empirische Sozialforschung und Sozialstrukturanalyse moderner Gesellschaften, sowie Vorsitzender des Direktoriums des Kompetenzzentrums Rechtsextremismus an der Friedrich-Schiller-Universität Jena



**Lars Vogel MA**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für empirische Sozialforschung und Sozialstrukturanalyse moderner Gesellschaften an der Friedrich-Schiller-Universität Jena

telite kombiniert mit dem Aufstieg von Funktionsträgern aus der zweiten und dritten Reihe, sowie der anschließenden Integration dieser neuen ostdeutschen Eliten in das aus der BRD übernommene Institutionengefüge des wiedervereinten Deutschlands.<sup>1</sup>

Eliten sind – ohne Wertung ihrer Eignung – diejenigen Personen oder Personengruppen, die zentrale Führungspositionen in Organisationen, Institutionen oder sozialen Bewegungen einnehmen und gesamtgesellschaftlich bindende Entscheidungen regelmäßig und maßgeblich beeinflussen. In modernen Gesellschaften besteht eine Elitenpluralität, d.h. jeder gesellschaftliche Teilbereich (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Kultur etc.) bringt eigenständige Eliten nach bereichsspezifischen Selektionsmechanismen hervor, die Führungsfunktionen ausüben und deshalb auch Funktionseleiten genannt werden (Stammer 1951). Die hier im Fokus stehenden Machteliten bzw. politischen Eliten sind darüber hinaus legitimiert, die gesamtgesellschaftlichen Entscheidungen nicht nur zu beeinflussen, sondern zu treffen und ggf. unter Rückgriff auf staatliche Machtmittel auch gegen Widerstand durchzusetzen. Schließlich sind Sekundäreliten Personen, die nicht die höchsten, sondern nachgeordnete Führungspositionen einnehmen, aber die größte Aussicht besitzen, zu einem späteren Zeitpunkt in die Spitzenpositionen nachzurücken.

Eliten kommt folglich eine Schlüsselrolle bei der Etablierung und Aufrechterhaltung institutioneller Ordnungen wie die der repräsentativen Demokratie in Deutschland zu. Diese Einsicht bildet auch den Kern des „neuen Elitenparadigmas“ (Higley/Burton 2006), demzufolge stabile und effiziente Institutionen voraussetzen, dass die sie tragenden Eliten durch einen Fundamentalkonsens über die Grundregeln des Machterwerbs, des Machtübergangs und der Machtausübung verbunden sind. Fehlt ein solcher Konsens und bestehen zwischen den Eliten der Funktionsbereiche oder intern zwischen den Eliten eines Funktionsbereichs Konflikte (z.B. basierend auf der Parteizugehörigkeit) ohne wechselseitige Akzeptanz und ein gemeinsames Interesse an friedlicher Konfliktlösung, wird die institutionelle Ordnung instabil bzw. löst sich auf. Wenn die Integration der Eliten jedoch durch ideologische Uniformität sichergestellt ist, fehlen produktive Auseinandersetzungen, wodurch zunächst die Effizienz der Institutionen und langfristig ebenso ihre Stabilität in Frage stehen. Bedeutete die Deutsche Wiedervereinigung im Kern die Etablierung der westdeutschen Institutionen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, war eine Elitenintegration mithin die notwendige Voraussetzung für ihren Erfolg. Doch die Schlussfolgerungen aus dem neuen Elitenparadigma reichen noch weiter, denn auch ohne gemeinsame, durch einen Fundamentalkonsens getragene Institutionen können Eliten kooperieren, wenn ihnen die Kooperation die Verfolgung eigener Interessen ermöglicht. Eine solche Elitenkooperation konnte während der deutschen Teilung über lange Perioden hinweg beobachtet werden und sie bildet zugleich einen Schlüssel für das Gelingen der Deutschen Wiedervereinigung.

## 2. Antagonistische Elitenkooperation bis 1989

Die politischen Eliten in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR pflegten eine spezielle, nämlich antagonistische Form der Kooperation. Dieser von dem frühen Soziologen William Sumner geprägte Begriff beschreibt einen Zustand, in dem Kontrahenten eine auf bestimmte Bereiche ihrer Beziehung beschränkte Kooperation eingehen, um eigene oder gemeinsam geteilte Interessen zu verfolgen (Best/Vogel 2014). Diese Kooperation gründet weder auf geteilten Werten noch engen sozialen Beziehungen und erfordert auch nicht die Lösung des Konflikts, der dem Antagonismus zugrundeliegt. Antagonisti-

sche Kooperation erfordert wechselseitiges Vertrauen darauf, dass gemeinsame Vereinbarungen eingehalten werden, denn Institutionen zu ihrer Durchsetzung existieren nicht. Ebenso muss auf allen Seiten die Annahme vorherrschen, dass sich der Konflikt nicht in absehbarer Zeit zugunsten der eigenen Seite lösen lässt, z.B. durch kriegerische Überwindung oder einen andersartig ausgelösten Zusammenbruch des Antagonisten.

Die Eliten in der BRD und in der DDR können unter den genannten Prämissen als Antagonisten bezeichnet werden, waren sie doch die Vertreter zweier inkompatibler politisch-gesellschaftlicher Systeme, deren Verhältnis zwischen Koexistenz und dem wechselseitig erklärten Willen zur feindlichen Übernahme schwankte. Doch durch die Einbindung in die auch Stabilität gewährende Blockkonfrontation war nicht anzunehmen, dass sich diese Situation schnell ändern würde. Zusätzlich teilten die Eliten in BRD und DDR kulturelle Gemeinsamkeiten und eine nationale Vergangenheit, zu der insbesondere die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges gehörten sowie das Bewusstsein der Gefährdung für Deutschland, wenn eine kriegerische Eskalation des Ost-West-Konflikts stattgefunden hätte. Vor diesem Hintergrund kooperierten die Eliten seit der Teilung bis zum Vorabend der Wiedervereinigung, obgleich Ereignisse wie der Volksaufstand in der DDR 1953, der Bau der Mauer 1961 oder andauernde Auseinandersetzungen um den Status Westberlins dieses Verhältnis wiederholt auf die Probe stellten. Das Ergebnis dieser Kooperation waren Wirtschafts- und Finanzhilfen für die DDR im Austausch für „menschliche Erleichterungen“ im grenzüberschreitenden Personen-, Waren- und Nachrichtenverkehr zwischen BRD und DDR, die in einer Reihe von Verträgen beschlossen wurden. Unter diesen war der Grundlagenvertrag von 1972 der bedeutendste. Damit rückte die BRD endgültig von ihrem jahrelang aufrecht erhaltenen Alleinvertretungsanspruch, wie er z.B. in der Hallstein-Doktrin seinen Ausdruck fand, ab und erkannte die DDR als eigenständigen Staat an (Bender 1996). Mit dieser Anerkennung erreichten die DDR-Eliten ein Hauptziel, das sie zur antagonistischen Kooperation motivierte, nämlich die Legitimität und folglich auch Stabilität des eigenen Staates zu vergrößern. Weitere Motive auf ihrer Seite bildeten die Aussicht auf ökonomische Unterstützung und der Zugang zu den westeuropäischen Absatzmärkten. Ab den 1980er Jahren spielte der ökonomische Aspekt eine zunehmend wichtige Rolle, um dem sich vergrößernden Handelsbilanzdefizit der DDR und der damit drohenden Kreditunwürdigkeit zu begegnen, und um eine größere Unabhängigkeit von der Sowjetunion und deren ökonomischen Problemen aber auch deren politischen Reformversuchen zu erlangen. Auf Seiten der BRD-Eliten bildeten der Wunsch nach Einflussnahme auf die Situation in der DDR mit dem Ziel ihrer Veränderung („Wandel durch Annäherung“), sowie die Aussicht auf menschliche Erleichterungen zur Abmilderung der Folgen der Teilung die zentralen Beweggründe.

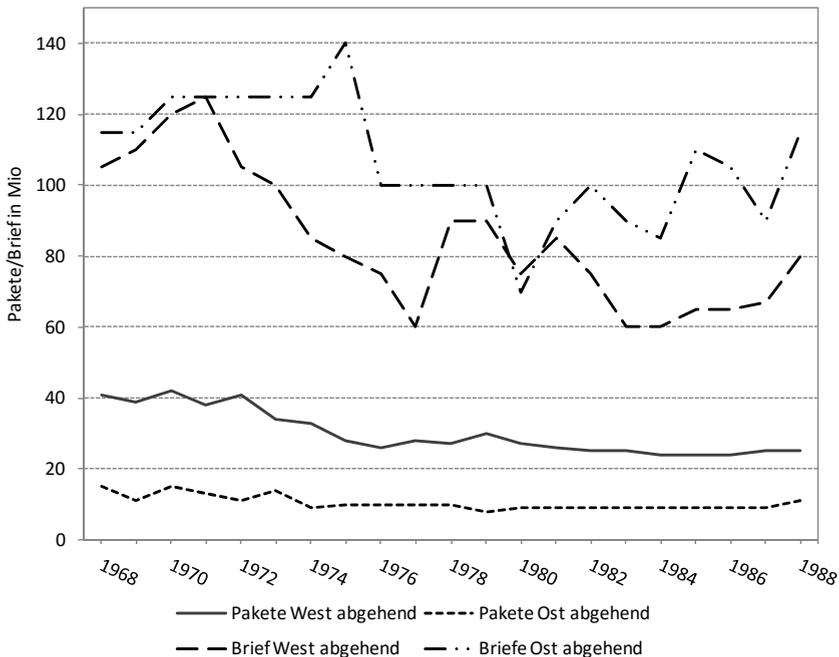
Diese intendierten Ziele wurden zum Teil erreicht. Die DDR-Eliten erhielten die formale Anerkennung ihrer Staatlichkeit und Zugang zu den westeuropäischen Absatzmärkten und konnten die Forderungen ihrer Gläubiger trotz der defizitären Wirtschafts- und Finanzsituation stets bedienen. Allerdings hat die erhoffte Stabilisierung nur bis 1989 Wirkung gezeigt, der zwar Devisen einbringende Zugang zu den westeuropäischen Märkten wurde zum Preis unzureichender Investitionen in Erhalt und Ausbau der inländischen Produktionsmittel erreicht und die größere Unabhängigkeit von der Sowjetunion äußerte sich vor allem in mangelnder Unterstützung beim Erhalt der Eigenstaatlichkeit der DDR.

Ob die BRD-Eliten ihre Interessen umsetzen konnten, kann unterschiedlich beurteilt werden, denn trotz des beabsichtigten Wandels durch Annäherung war das DDR-Regime bis ins Frühjahr 1989 stabil und konnte nahezu alle Ansätze oppositioneller Bestrebungen erfolgreich unterdrücken. Ob jedoch die abrupte Transformation der DDR in

den Jahren 1989/1990 und die anschließende Wiedervereinigung auch bei einer Abschottungs- und Containmentpolitik ohne die menschlichen Erleichterungen, die aufrechterhaltenen Beziehungen zwischen West- und Ostdeutschland, den Zugang der DDR-Bevölkerung zu westlichen Medien und die erfolgte Einbindung der DDR in den Helsinki-Prozess denselben Verlauf genommen hätte, darf zurecht bezweifelt werden.

Gerade im Hinblick auf die Wiedervereinigung müssen deshalb auch die indirekten und z.T. nicht intendierten Folgen der Elitenkooperation ins Auge gefasst werden. Die Elitenkooperation sicherte den Fortbestand der familiären und Freundschaftsnetzwerke sowie enger wirtschaftlicher Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten, die wiederum dazu beitrugen, dass es weiterhin Elemente einer gemeinsamen deutschen Gesellschaft und eines gemeinsamen deutschen Wirtschaftsraums gab. Es lässt sich z.B. zeigen (Abb. 1), dass die Kommunikationsintensität zwischen den beiden deutschen Teilstaaten trotz fortwährender Teilung ab Mitte der 1970er Jahre nicht weiter gesunken ist, sondern im Gegenteil in den 1980er Jahren sogar wieder intensiviert wurde. Zudem ähnelten die Kommunikationsmuster eher denen innerhalb einer Gesellschaft als zwischen zwei Gesellschaften (Best 2008 [1990]). Die fortbestehenden Vorstellungen und Erwartungen *nationaler* Solidarität und Loyalität ließen die Wiedervereinigung als quasi natürliche politische Option fortbestehen – auch wenn ihre Umsetzung als langfristiger Prozess angesehen wurde – und führten dazu, dass der staatliche Fortbestand der DDR 1989 vom größten Teil der ostdeutschen Bevölkerung und der politischen Eliten in BRD und DDR nicht ernsthaft als Möglichkeit erwogen wurde.

Abb. 1: Postverkehr zwischen Bundesrepublik/Berlin (West) und DDR/Berlin (Ost)



Quelle: (Best 2008 [1990])

### 3. Elitenwandel in der DDR bis zur Wiedervereinigung 1990

Die antagonistische Elitenkooperation kam jedoch in dem Moment an ihr Ende, als sich 1989 eine Asymmetrie zwischen den Eliten in Bundesrepublik und in der DDR entwickelte. Im Angesicht von Massenflucht, Massendemonstrationen in der DDR und nach dem Mauerfall 1989 konnten die westdeutschen Eliten ihre ökonomische und finanzielle Machtstellung sowie ihr internationales Gewicht zur Geltung bringen, während die DDR-Eliten angesichts der fehlenden Unterstützung durch die Sowjetunion und der Massenproteste der Bevölkerung in Agonie verfielen. Die westdeutschen Eliten hatten deshalb nicht mehr mit Antagonisten zu tun, die ihnen auf Augenhöhe begegneten. Spätestens nach dem Fall der Mauer und der sich abzeichnenden Wiedervereinigung konnten sie sogar berechtigt davon ausgehen, dass die alten Eliten der DDR nicht mehr lange die Ansprechpartner sein würden, um auf die Politik in der DDR einzuwirken. Diese Vermutung sollte sich durch die Volkskammerwahlen 1990 bestätigen, die einen Eliten-austausch ratifizierte, in dessen Folge sich eine neue politische Elite in der DDR etablierte, die demokratische Grundeinstellungen und den Wunsch nach nationaler Wiedervereinigung mit den Eliten der BRD teilte. Das Verhältnis zwischen den neuen DDR-Eliten und den alten BRD-Eliten war jedoch nicht mehr durch antagonistische Kooperation geprägt, sondern folgte der Logik asymmetrischer Integration. Eine Voraussetzung dafür, dass unter diesen Bedingungen die Elitenintegration und in deren Folge auch die nationale Integration gelang, ist in der Struktur und den Rekrutierungsmustern der neuen DDR-Eliten zu finden, deren Ursprünge weit vor 1989 liegen.

Die Hauptkriterien für die Rekrutierung und die Karrieren der DDR-Eliten waren bis 1989 ideologische Konformität, Loyalität und Effizienz (Salheiser 2009). Bezüglich der Rekrutierungsmuster und Karriereverläufe waren Macht- und Funktionseliten der DDR allerdings horizontal und vertikal differenziert, d.h. je nach gesellschaftlichem Teilbereich und Positionshöhe variierte die Gewichtung der Rekrutierungskriterien. Dabei erwies sich für den Zugang zu Elitepositionen neben demographischen Merkmalen (wie Geschlecht und Alter) vor allem der Besitz sozialen (Netzwerke) und kulturellen Kapitals (Bildungsabschlüsse) als entscheidend.

Bis ca. Mitte der 1960er Jahre wurden durch eine offensive Bildungs- und Rekrutierungspolitik Elitepositionen vorrangig mit Personen besetzt, die eine Arbeiterherkunft aufweisen konnten und sich durch Loyalität zum Regime auszeichneten. Diese Politik diente der Beseitigung des „bürgerlichen Bildungsprivilegs“ und zugleich der Herrschaftssicherung der SED. Seit Ende der 1960er Jahre allerdings wurde das soziale und kulturelle Kapital – und damit der Elitestatus – zunehmend wieder über Mechanismen der familialen Vererbung weitergegeben. Die Bildungs-, Macht- und Teilhabechancen für Angehörige aus den unteren Arbeiter- und Angestelltenschichten verschlechterten sich dadurch markant (Best 2012).

Innerhalb der zentralen Machteliten, im Militär- und Sicherheitsapparat gab es typischerweise Familien, in denen bis zu vier Generationen dem Staat und der Partei als „rote Dynastien“ ideologisch, biographisch und beruflich eng verbunden waren. Hingegen wiesen z.B. die mittleren und höheren Eliten in Wirtschaft, Wissenschaft und Gesundheitswesen oft eine Herkunft aus dem (Bildungs-)Bürgertum auf und zeichneten sich stets durch eine hohe fachliche Qualifikation und vereinzelt auch durch „relative Politikferne“ aus. Fachliche und ideologische Auswahlkriterien wurden letztendlich jedoch nicht getrennt, was auch eine vollständige Professionalisierung der Eliten nach westlichem Vorbild ausschloss. Bis zum Systemzusammenbruch wurde bei der Personalauswahl – wie in allen anderen wichtigen Fragen – das Primat der SED durchgesetzt.

Neben der zunehmenden Selbstrekrutierung verweilten die Inhaber von Elitenpositionen zudem sehr lange in ihren Ämtern und Funktionen („Gerontokratie“) und wiesen einen hohen Grad an Ämterkumulation auf. Dies führte zu einer Blockierung der jungen Generation bzw. der Sekundäreliten, die in Führungsfunktionen der zweiten und dritten Reihe verharren. Blockiert waren aber auch Personen, die nicht bereit waren, in die SED einzutreten: sie gelangten nur selten in hohe Führungspositionen und bekleideten Funktionen auf der mittleren Ebene.

Umgekehrt wurden Viele Mitglied der SED oder einer Blockpartei, um einen beruflichen Aufstieg zu forcieren oder abzusichern. Diese Personen müssen nicht zwingend als systemloyal eingeordnet werden, wenngleich von ihnen keine oppositionellen Bestrebungen ausgingen, ebenso wenig wie von der Mehrzahl der parteilich ungebundenen Bevölkerung. Der Anteil an aktiven Oppositionellen war gering und nicht als Gegenelite etabliert. Selbst als sich der gesellschaftliche Modernisierungsrückstand und die Wirtschaftskrise in der DDR ab Mitte der 1980er Jahre verschärften, wurden diese Entwicklungen zwar in Teilen der Funktionseliten (besonders in Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur) reflektiert. Diese Wahrnehmung hat jedoch kaum zur friedlichen Revolution von 1989 beigetragen, weil selbst basisnahe bzw. sekundäre Funktionseliten in der DDR bei der Zuteilung von Konsumgütern, bei den Wohnverhältnissen usw. gegenüber der übrigen Bevölkerung privilegiert waren und sich mehrheitlich zu Staat und Partei bekannten, selbst wenn sie sich privat oft kritisch äußerten.

Die zunehmende Selbstrekrutierung der DDR-Eliten, die damit verbundenen Rekrutierungs- und Selektionsmechanismen und ihre sektorale Differenzierung hatten eine Ungleichheitsordnung etabliert und somit ein hohes Maß an Anschlussfähigkeit zur westdeutschen kapitalistischen Gesellschaft geschaffen. Insbesondere die Mitglieder der Sekundäreliten und Personen, deren Aufstieg in Elitepositionen durch die langen Verweildauern blockiert wurde, konnten sich durch ihr in der DDR akkumuliertes soziales und kulturelles Kapital auch unter den neuen Rahmenbedingungen und Opportunitätsstrukturen erfolgreich etablieren (Best/Gebauer/Salheiser 2012: 83).

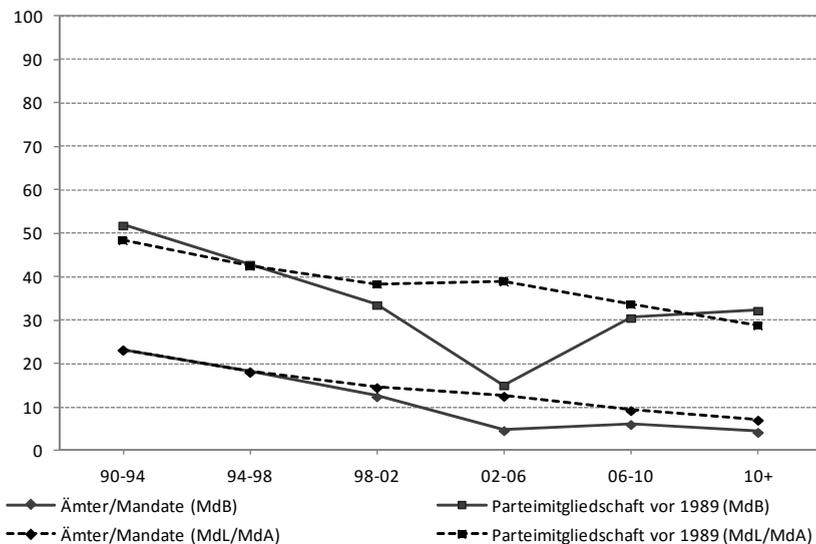
Dass die neuen Rahmenbedingungen sehr schnell etabliert würden, war im Frühjahr 1989 nicht abzusehen. Zu diesem Eindruck hat auch der bis in den Sommer 1989 effektiv arbeitende Repressionsapparat beigetragen, der oppositionelle Bestrebungen und damit auch die Bildung öffentlich auftretender Gegeneliten weitgehend verhindert hat. Mit der Ausreisewelle im Sommer 1989 und insbesondere nach der nicht erfolgten Niederschlagung der Montagsdemonstration in Leipzig am 9. Oktober 1989 büßten jedoch die Repressionsdrohungen der alten DDR-Eliten ihre Glaubwürdigkeit ein, und neben oppositionellen Gruppen drängte nun auch die systemloyale blockierte Generation auf Veränderungen in der DDR. Die Anfangsphase der Transition war deshalb davon gekennzeichnet, Reformen innerhalb der DDR durch Kompromisse zwischen der bisher blockierten und nun nachgerückten systemloyalen Generation und der Opposition an den Runden Tischen zu erreichen. Diese Zeit war trotz massiver Abgänge der alten (politischen) Top-Eliten durch eine erstaunliche Dominanz der systemloyalen blockierten Generation gekennzeichnet, die sich vor allem innerhalb der zweiten Reihe der SED-Funktionäre fand (Derlien 1997).

Diese Versuche wurden jedoch von den Ereignissen überholt: einerseits durch den Fall der Mauer am 9. November und andererseits durch die Politik der westdeutschen Bundesregierung, die aufgrund der Erwartung der Wiedervereinigung unter westdeutschen Vorzeichen entscheidenden Einfluss auf die Ereignisse in der DDR ausübte. Durch diese Perspektive büßten die nachgerückte SED-Generation – aber auch die Opposition an den Runden Tischen – erheblich an Gestaltungsspielraum ein, denn bereits vor dem

Ergebnis der Volkskammerwahl im März 1990, das als Quasi-Plebiszit über die Wiedervereinigung betrachtet wurde, war gestaltende Politik kaum mehr möglich. Insofern war das Heft des Handelns mit dem Mauerfall bereits weitgehend an die westdeutschen politischen Eliten übergegangen, die dann nach der Volkskammerwahl endgültig die Rahmenbedingungen bestimmten, innerhalb derer die DDR-Transitionselite ihr Handeln ausrichten konnte. Die aus der Volkskammerwahl im März 1990 hervorgegangene Regierung de Maizière brach dann die Kontinuität zur nachgerückten zweiten Reihe der SED-Eliten.

Unter den nun in die politischen Elitepositionen aufgerückten Personen finden sich bis auf eine Handvoll Ausnahmen keine Mitglieder der alten DDR-Eliten. In den Jahren bis 1994 konnten gerade einmal ein Fünftel der ehemaligen DDR-Führungskräfte ihre Karriere ohne Abstriche fortsetzen (Gebauer 2012). Die neue politische Elite in Ostdeutschland rekrutierte sich aber auch nur zu einem kleinen Teil aus den Reihen der Opposition, auch wenn diese überproportional häufig im Vergleich zu ihrem geringen Anteil in der DDR-Bevölkerung vertreten war. Die neue Elite entstammte vornehmlich den technisch-naturwissenschaftlich oder medizinischen Professionen und den Positionen der mittleren Leitungsebene, wobei ihnen das noch zu DDR-Zeiten erworbene soziale und kulturelle Kapital die notwendige Anschlussfähigkeit sicherte. Die reine Mitgliedschaft in der SED stellte dabei kein Hindernis dar, wohl aber die Ausübung höherer Parteifunktionen in der DDR, wie eine beispielhafte aber generalisierbare Teilauswertung für den Bereich der Parlamentsabgeordneten zeigt (Abb. 2).

Abb. 2: Politische Erfahrungen der ostdeutschen Abgeordneten des Deutschen Bundestags (MdB) und der Landesparlamente (MdL, MdA) in der DDR bis 1989 (Angaben im Zeitverlauf seit 1990 in Prozent)

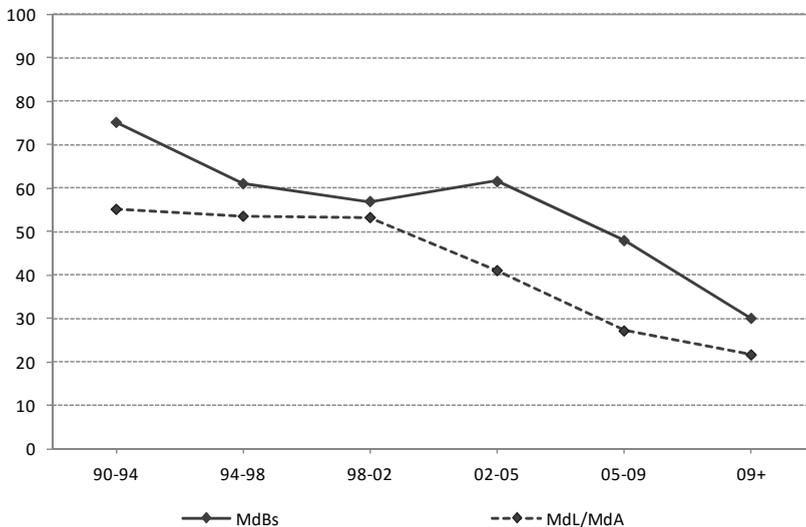


Quelle: DFG-Sonderforschungsbereich 580, Teilprojekt A3, „Jenaer Abgeordnetenstudie“; Ämter/Mandate: Minister/Staatssekretär bis Dezember 1989/Volkskammer und Ämter/Mandate auf Bezirksebene bis März 1990, auf kommunaler Ebene bis Mai 1990

Lesehilfe: 23,3 Prozent der ostdeutschen Mitglieder des Bundestages (MdB) der Jahre 1990-1994 übten bereits vor 1989 Ämter oder Mandate in der DDR aus.

Insofern gelangten auch Personen in die politische Elite, die in der DDR zumindest erste Schritte auf dem Weg zu Mitgliedern der Funktionselite gegangen waren und dann entweder freiwillig nicht weiter aufstiegen, da dies ein erhöhtes politisches Engagement bedeutet hätte oder blockiert waren, da Elitepositionen selten vakant wurden. Das *politische* Engagement der neuen ostdeutschen Eliten in öffentlichen Ämtern oder Mandaten begann häufig erst während der Umbruchzeit oder erst zu den ersten Landtags- oder Bundestagswahlen 1990 (Abb. 3). Im Zeitverlauf war keine Rückkehr der alten DDR-Eliten zu beobachten, während die Transitionspolitiker bis Ende der 1990er Jahre den Großteil der politischen Eliten ausmachten (Welzel 1997; Edinger 2004; Best/Vogel 2011).

Abb. 3: Politische Erfahrungen der ostdeutschen Abgeordneten des Deutschen Bundestags (MdB) und der Landesparlamente (MdL, MdA) in der Transitionszeit (Angaben im Zeitverlauf seit 1990 in Prozent)



Quelle: DFG-Sonderforschungsbereich 580, Teilprojekt A3, „Jenaer Abgeordnetenstudie“, Erfahrungen: Minister/Staatssekretär ab Dezember 1989/Volkskammer nach März 1990/Mitglied Bürgerbewegung/Mitglied runder Tisch Republikebene, kommunale Ämter/Mandate nach Mai 1990/Mitglied runder Tisch auf Kommunal-/Bezirksebene;

Lesehilfe: 75.2 Prozent der ostdeutschen Mitglieder des Bundestages (MdB) der Jahre 1990-1994 übten während der Transitionszeit politische Funktionen in der DDR aus.

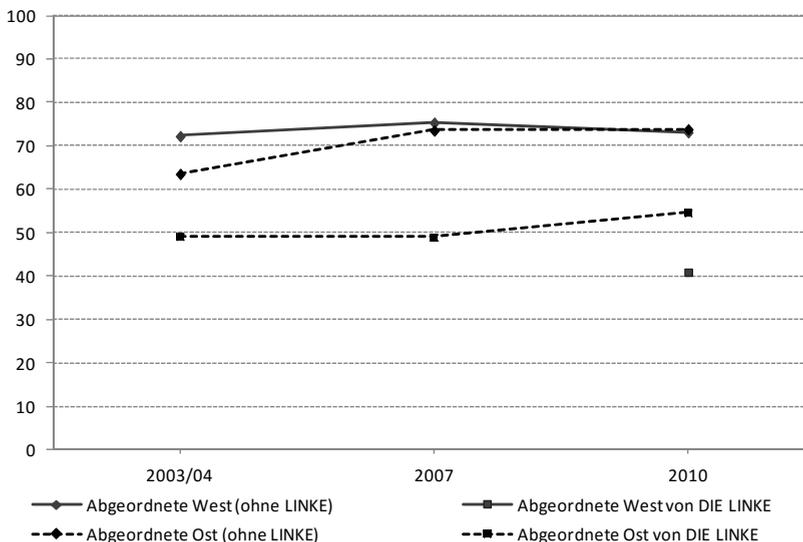
Das vorherrschende Muster des Übergangsprozesses war also Austausch der zentralen Machteliten bei gleichzeitigem Aufstieg der Sekundär- und Funktionseliten. Neben Oppositionellen, politisch Ungebundenen und opportunistisch-systemloyalen Bürgern bildeten die Westimporte einen weiteren Rekrutierungspool der neuen ostdeutschen Eliten. Zwar fällt deren Anteil innerhalb der ostdeutschen politischen Elite im Vergleich zu anderen Elitesektoren relativ gering aus, aber einflussreiche und sichtbare Ministerposten in Ostdeutschland wurden und werden häufig von Westdeutschen übernommen – ihr Anteil liegt in allen zwischen 1990 und 2010 amtierenden Kabinetten zwischen 20-30 Prozent –, sodass sie durch ihre Sichtbarkeit zeitweise ein Gefühl

der Kolonialisierung hervorgerufen haben (Best/Vogel 2011). Durch den Elitenpool aus Westdeutschland konnten die institutionellen Strukturen aufgebaut werden, ohne dabei auf die alten Eliten und ihr organisatorisches bzw. fachliches Wissen zurückgreifen zu müssen. Vor allem im Vergleich zur hohen Elitekontinuität in anderen postkommunistischen Staaten zeigt sich, dass der umfassende Eliten Austausch auf der Spitzenebene auch ein Ergebnis des zur Verfügung stehenden westdeutschen Elitenreservoirs war, auf das nur im Falle einer Wiedervereinigung zurückgegriffen werden kann (Bürklin/Hoffmann-Lange 1999; Best/Vogel 2011).

#### 4. Nationale Integration als Elitenintegration

Im Hinblick auf die Parlamentsabgeordneten als dem zentralen Rekrutierungspool für politische Eliten auf Bundes- und Landesebene kann zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung weiterhin von einer Elitenkonvergenz und damit einer strukturellen und normativen Elitenintegration gesprochen werden – wenige Ausnahmen bestätigen diese Regel. Die Abgeordneten in Ost- und Westdeutschland unterscheiden sich nicht wesentlich in ihrem sozialen Hintergrund und in ihren Rekrutierungsmustern. Auch im Hinblick auf ihre politischen Einstellungen und Präferenzen sind nur noch geringe Unterschiede festzustellen und es existiert ein ausgeprägtes, die Partei- und Regionsgrenzen überschreitendes Zusammengehörigkeitsgefühl (Abb. 4). Selbst dort, wo Unterschiede fortbestehen, verlaufen Änderungsprozesse parallel, sodass sich ähnliche Wahrnehmungsmuster und Meinungsbildungsprozesse unter ost- und westdeutschen Eliten vermuten lassen. Diese Konvergenz hat sich weitgehend als Anpassung der ostdeutschen Abgeordneten an ihre westdeutschen Kollegen vollzogen (Best/Vogel 2011, 2012).

Abb. 4: Zusammengehörigkeitsgefühl der ost- und westdeutschen Abgeordneten des Deutschen Bundestags (MdB) und der Landesparlamente (MdL/MdA); (Angaben im Zeitverlauf in Prozent)



Quelle: DFG-Sondeforschungsbereich 580, Teilprojekt A3, „Jenaer Abgeordnetenbefragung 2003-2010“, Fragetext: „Empfinden Sie eigentlich ein Zusammengehörigkeitsgefühl auch mit den Abge-“

ordnetenkollegen der anderen Parteien und Fraktionen oder empfinden Sie kein solches Zusammengehörigkeitsgefühl?“, Antwortmöglichkeiten: Ja, Nein, kein Zusammengehörigkeitsgefühl, weiß nicht, keine Angabe; hier berichtet: Ja; N(2003): 943, N(2007): 1201, N (2010): 1272.

Diese Konvergenz und damit die Herausbildung einer konsensual geeinten Repräsentationseélite war nicht von Beginn an abzusehen, immerhin waren die ostdeutschen Eliten Neulinge in der parlamentarischen Demokratie und mussten die Funktionsweise der neuen Institutionen erst erlernen. Ihre Erfahrungen in der andersartigen sozialen und politischen Ordnung der DDR stellten ein potentiell Hindernis für diesen Lernprozess dar, sodass mit dysfunktionalen Einstellungs- und Verhaltensmustern gerechnet werden konnte. Zudem zeichneten sich bereits zur Zeit der Wiedervereinigung wirtschaftliche und soziale Verwerfungen in Ostdeutschland ab, es waren Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen in Einstellungen und Werthaltungen zu erkennen und die asymmetrische Konstellation der Wiedervereinigung erzeugte unter den Ostdeutschen ein weitverbreitetes Gefühl der Abwertung ostdeutscher Erfahrungen, Präferenzen und Biographien. Damit stellte sich die Frage, ob die ostdeutschen Eliten dieses Konfliktpotential aktivieren würden, indem sie *die* Ostdeutschen als benachteiligte soziale Gruppe und sich selbst als deren politische Vertretung etablieren und somit aus regionalen Unterschieden eine politische Konfliktlinie erzeugen würden.

Zu den Ursachen dafür, dass statt dieser Szenarien eine Elitenintegration stattgefunden hat, zählt neben den bereits erwähnten sozialstrukturellen Merkmalen der Sekundär- und Funktionseliten der alten DDR besonders, dass die Rechts- und Institutionenordnung der BRD nahezu unverändert in Ostdeutschland etabliert wurde, wodurch die institutionellen Rahmenbedingungen für die Eliten in beiden Landesteilen gleich waren. Diese Institutionen stellten zugleich hinreichend Positionen und Mitwirkungsmöglichkeiten für die ostdeutschen Eliten bereit. Die Übernahme der westdeutschen Institutionenstruktur und die Anpassung an die mit ihr verbundenen neuen Anforderungen, Rollenerwartungen und Handlungsmuster war die aussichtsreichste Option für die ostdeutschen Repräsentationseéliten, um politischen Handlungsspielraum zu gewinnen, denn eine Verweigerung des Institutionentransfers hätte ein Ausbleiben der *Ressourcentransfers* von West nach Ost und weitere Ungewissheit über den Bestand der neuen Ordnung im Osten nach sich gezogen, dies nicht zuletzt angesichts der dort bis 1994 andauernden Präsenz sowjetischer bzw. russischer Truppen.

Weiterhin hat das föderale Mehrebenensystem wesentlich zur Elitenintegration beigetragen, da es einerseits eine Vielzahl von Ämtern und Mandaten schuf und andererseits, da Ost-West-Differenzen eine untergeordnete Rolle in der Landespolitik spielen und das jeweilige Bundesland den primären politischen Bezugspunkt darstellt. Folgerichtig ist die Elitenintegration auf Ebene der Landesparlamentarier noch einmal deutlicher ausgeprägt.

Schließlich ist noch das Parteiensystem zu nennen, das nach der Fusion der Blockparteien mit ihren westdeutschen Pendanten bzw. der Bürgerbewegungen mit den Grünen und der Neugründung der SPD im Wesentlichen ähnlich wie in Westdeutschland konstituiert ist. Ein deutlicher Unterschied allerdings ist, dass die LINKE in Ostdeutschland aus historischen Gründen weitaus gewichtiger ist als in Westdeutschland. Die Nachfolgepartei der SED versuchte in den 1990er Jahren, sich als die Repräsentantin ostdeutscher Interessen und Erfahrungen zu etablieren. Allerdings wurden die Vertreter dieser Partei aufgrund ihrer ideologischen und organisatorischen Kontinuität zur SED nur von einem begrenzten Ausschnitt der ostdeutschen Bevölkerung als legitime Repräsentanten akzeptiert und gewählt. Dennoch leistete die PDS/DIE LINKE damit eine Integrationsleistung und machte ihre Anhänger und Mitglieder mit den Prinzipien

und Praktiken der repräsentativen Demokratie vertraut. Aber auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung befindet sich die LINKE noch immer in einer Art Halbdistanz zur konsensual geeinten gesamtdeutschen Elite (s. u.a. Abb. 4), geht doch die Auseinandersetzung um ihre Regierungsbeteiligung auf Bundesebene weit über die übliche politische Auseinandersetzung hinaus, indem regelmäßig ihre Legitimität in Frage gestellt wird.

Die Elitenintegration hat jedoch dazu geführt, dass den ostdeutschen Interessen und Einstellungen kein Ausdruck auf der politischen Ebene gegeben wurde, die auf den Erfahrungen in der DDR, auf der erfolgreichen Überwindung der SED-Diktatur und auf den wirtschaftlichen und sozialen Problemen nach der Wiedervereinigung beruhen. Sie fanden ihren Ausdruck folglich allein im vopolitischen Raum („Ostalgie“). Deshalb, und weil die Bevölkerung generell weniger als Eliten in die politischen Institutionen eingebunden ist, wurde die Anpassung der ostdeutschen Eliten nicht von einer entsprechenden Anpassung der ostdeutschen Bevölkerung begleitet. Eine Folge der gelungenen Elitenintegration ist mithin, dass auch heute noch eine Distanz in den Einstellungen zwischen der gesamtdeutschen politischen Elite und der ostdeutschen Bevölkerung besteht, die größer ist, als zwischen Eliten und Bevölkerung in Westdeutschland.

## 5. Schlussbemerkung

Obwohl der Prozess der Ost-West-Elitenintegration einen wesentlichen Beitrag zur nationalen Integration Deutschlands und zur Stabilisierung seiner politischen Institutionen seit der Wiedervereinigung geleistet hat, ist damit nicht das „Ende der Geschichte“ der deutschen Teilung gekommen. Ein Grund dafür ist die Asymmetrie des Prozesses der Elitenintegration, die trotz der Besetzung der beiden Spitzenpositionen des deutschen politischen Systems auch nach 25 Jahren deutscher Einheit noch immer durch eine Unterrepräsentation Ostdeutscher in der nationalen Elite gekennzeichnet ist. Zum anderen ist der Prozess der nationalen Integration auf der Ebene der Eliten weiter vorangeschritten als auf der Ebene der Bevölkerung. Untersuchungen in Ostdeutschland zeigen, dass sich die Ostdeutschen in ihrer Mehrheit als Kollektiv noch immer als Bürger zweiter Klasse behandelt sehen und eine große Minderheit von Erfahrungen persönlicher Benachteiligung als Ostdeutsche zu berichten weiß (Thüringen Monitor 2015).<sup>2</sup> Auch gibt es in Ostdeutschland eine im Vergleich zu Westdeutschland deutlicher ausgeprägte Distanz zwischen Bevölkerung und Eliten (Best/Vogel 2011, 2012). Diese Situation kann zur Delegitimierung des etablierten politischen Personals und zu einer Abwendung von den demokratischen Institutionen beitragen. Die aktuell in Ostdeutschland besonders deutlichen Erfolge eines den demokratischen Grundkonsens in Frage stellenden Rechtspopulismus sind darauf ein Hinweis.

## Anmerkungen

- 1 Der Beitrag basiert auf theoretischen Überlegungen und empirischen Analysen der Teilprojekte A1 „Führungsgruppen und gesellschaftliche Differenzierungsprozesse in der DDR und den neuen Bundesländern“ sowie A3 „Delegationseliten nach dem Systemumbruch“ des DFG-Sonderforschungsbereichs 580, der in den Jahren 2000-2012 an der FSU Jena und der MLU Halle-Wittenberg in sechzehn Teilprojekten die Voraussetzungen, Strukturen und Folgen der Transformation in Deutschland und (Ost-)Europa seit 1989 erforscht hat.
- 2 <http://www.thueringen.de/th1/tsk/landesregierung/thueringenmonitor/index.aspx>

## Literatur

- Bender, Peter (1996): Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung, 4. Aufl. Aufl., München, dtv.
- Best, Heinrich (2008 [1990]): Nationale Verbundenheit und Entfremdung im zweistaatlichen Deutschland. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: *Historical Social Research Supplement* 20, S. 229-261.
- (2012): Marx or Mosca? An inquiry into the foundations of ideocratic regimes, in: *Historical Social Research* 37/1, S. 73-89.
- Best, Heinrich/Ronald Gebauer und Axel Salheiser (2012): Die DDR-Gesellschaft als Ungleichheitsordnung, in: Best, Heinrich und Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Aufbruch der entsicherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung*, Frankfurt am Main [u.a.], Campus-Verl., S. 63-84.
- Best, Heinrich/Vogel, Lars (2011): Politische Eliten im vereinten Deutschland. Strukturen – Einstellungen – Handlungsbedingungen, in: Lorenz, Astrid (Hrsg.): *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung*, Berlin, Budrich, S.120-152.
- (2012): Zweimal Deutsche Vereinigung: System- und Sozialintegration der politischen Eliten nach 1871 und 1990 im Vergleich, in: Best, Heinrich/Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Aufbruch der entsicherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, S. 85-103.
- (2014): The sociology of legislators and legislatures. Socialization, recruitment, and representation, in: Strøm, Kaare/Saalfeld, Thomas/Shane, Martin (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, OuP, S.57-81.
- Bürklin, Wilhelm/Hoffmann-Lange, Ursula (1999): Eliten, in: Weidenfeld, Werner/Korte, Rudolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Einheit 1949 – 1989 – 1999*, Frankfurt a.M., Bonn, Campus.
- Derlien, Hans-Ulrich (1997): Elitenzirkulation zwischen Implosion und Integration. Abgang, Rekrutierung und Zusammensetzung ostdeutscher Funktionseliten 1989-1994, in: Wollmann, Helmut/ders./König, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland* Opladen, Leske + Budrich, S.329-416.
- Edinger, Michael (2004): Alte Eliten in einer jungen Demokratie? Elitenzirkulation und Elitenreproduktion unter ostdeutschen Parlamentariern, in: Veen, Hans Joachim (Hrsg.): *Alte Eliten in jungen Demokratien? Wechsel, Wandel und Kontinuität in Mittel- und Osteuropa*, Köln/Weimar/Wien, Böhlau, S.61-92.
- Gebauer, Ronald (2012): Cadrelites? Career Continuity, Discontinuity, or Disruption of former Socialist Elites in the Early 1990s. An Event History Analysis on the Basis of Statistically Matched Data, in: *Historical Social Research* 37(2), S. 139-152.
- Higley, John/Burton, Michael (2006): *Elite foundations of liberal democracies*, Oxford, Rowman & Littlefield.
- Salheiser, Axel (2009). *Parteitreu, plangemäß, professionell?. Rekrutierungsmuster und Karriereverläufe von DDR-Industriekadern*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden: Online-Ressource.
- Stammer, Otto (1951): Das Elitenproblem in der Demokratie, in: *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 71/5, S. 513-540.
- Welzel, Christian (1997): *Demokratischer Elitenwandel. Die Erneuerung der ostdeutschen Elite aus demokratie-soziologischer Sicht*, Opladen, Leske + Budrich.

# Von Feindschaft zu Partnerschaft. Der lange Weg der deutsch-polnischen Verständigung

*Klaus Ziemer*

## **Zusammenfassung:**

Nach 1945 extrem belastet, verbesserten sich die deutsch-polnischen Beziehungen ab 1965 durch Initiativen der Kirchen und danach durch die deutsche Ostpolitik. Nach 1989/90 haben – nicht ohne Rückschläge – Regierungen wie Gesellschaften ein partnerschaftliches Verhältnis zueinander entwickelt.

Es dürfte wenige Beispiele für so tief zerrüttete Verhältnisse zwischen zwei Nationen geben wie das zwischen Polen und Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Das Dritte Reich Adolf Hitlers begann am 1. September 1939 mit dem Überfall auf Polen, dem sich am 17. September die Sowjetunion Stalins anschloss, den Zweiten Weltkrieg. Der „Vernichtungskrieg“ des Großdeutschen Reiches, der sich ab 1941 auch gegen die Sowjetunion richtete, sollte „Lebensraum“ für das deutsche Volk im Osten schaffen. Im Ergebnis der systematisch durchgeführten Vernichtungspolitik wurden fast 6 Millionen oder 20% der polnischen Bevölkerung ermordet, darunter fast 3 Millionen polnische Staatsbürger jüdischer Herkunft und große Teile der polnischen Intelligenz.

Ein Ergebnis des Zweiten Weltkriegs war die „Westverschiebung“ Polens. Die polnischen Ostgebiete der Jahre 1921 bis 1939, die überwiegend von Ukrainern und Weißrussen besiedelt waren, mussten von Polen an die Sowjetunion abgetreten werden. Dafür erhielt Polen nach dem Potsdamer Protokoll der alliierten Siegermächte die östlich der Flüsse Oder und Lausitzer Neiße gelegenen Gebiete des Deutschen Reiches



**Prof. Dr. Klaus Ziemer**

Lehrt Politikwissenschaft an der Kardinal Stefan Wyszyński-Universität  
Warschau

in den Grenzen von 1937, mit Ausnahme des nördlichen Teils von Ostpreußen. Während des Zweiten Weltkriegs wurden Hunderttausende Polen aus den polnischen Gebieten der Zwischenkriegszeit vertrieben, die sich das Deutsche Reich zur „Germanisierung“ einverleibte. Nach 1945 mussten ebenfalls Hunderttausende Polen ihre angestammte Heimat in den Gebieten verlassen, die mit Billigung der Westmächte nach 1945 an die Sowjetunion fielen.

In den bisherigen Gebieten des Deutschen Reiches östlich von Oder und Neiße, wo bis 1939 9,6 Millionen Menschen gelebt hatten, wurde die deutsche Bevölkerung, soweit sie nicht vor der anrückenden Roten Armee geflohen war, nach den Beschlüssen der Potsdamer Konferenz von 1945 gezwungen, ihre angestammte Heimat zu verlassen. Sie wurde zwangsweise in die vier Besatzungszonen Deutschlands in den Nachkriegsgrenzen ausgesiedelt.

## Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen 1949-1969

Zu den drängendsten Aufgaben nach Kriegsende zählte in Deutschland die Integration der rund 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen aus den früheren Ostprovinzen des Deutschen Reiches, der Tschechoslowakei, Ungarn und anderen Staaten Südost- und Osteuropas. Obwohl das Potsdamer Protokoll von 1945 die dort festgelegte deutsch-polnische Grenze als vorläufig bezeichnet hatte und die endgültige Regelung einer künftigen Friedenskonferenz vorbehielt, galt in allen Besatzungszonen – und nach der Gründung der Bundesrepublik und der DDR 1949 auch dort – von Anfang an der Grundsatz der Integration der Neuankömmlinge in die deutsche Nachkriegsgesellschaft.

Ende der 1940er Jahre konnten sich in Westdeutschland Organisationen der Vertriebenen bilden, die seit 1957 im „Bund der Vertriebenen“ (BdV) zusammengeschlossen waren. Ihre 1950 verkündete „Charta der Heimatvertriebenen“ wurde einerseits als Dokument gefeiert, in dem die deutschen Vertriebenen zwar ein „Recht auf Heimat“ einforderten, aber ausdrücklich auf Gewalt und Vergeltung verzichteten. Andererseits fand sich in ihm kein Wort zu den Ursachen, die zu ihrem Heimatverlust geführt hatten.

Die Heimatvertriebenen wurden über Jahrzehnte zu einer einflussreichen Lobby-Gruppierung in der Bundesrepublik. Ihre Mitglieder rekrutierten sich aus allen politischen Parteien, was sich auch in der wechselnden Parteimitgliedschaft (CDU/CSU und SPD) der BdV-Vorsitzenden bis 1969 widerspiegelte. Ihre Forderung nach einer Revision der deutsch-polnischen Nachkriegsgrenze wurde von allen im Bundestag vertretenen Parteien unterstützt.

Nach den in Potsdam festgelegten Reparationsbestimmungen erhielt Polen aus dem Anteil der Reparationen, die die Sowjetunion (aus der sowjetischen Besatzungszone und später der DDR) erhielt, einen Anteil von 15%. Als die Sowjetunion nach dem Volksaufstand in der DDR vom 17. Juni 1953 auf weitere Reparationen verzichtete, zwang sie Polen, ebenfalls auf seinen Anteil auf Reparationen (für Deutschland als Ganzes) zum 1. Januar 1954 zu verzichten. Die Volksrepublik Polen erklärte 1955 den Kriegszustand mit Deutschland für beendet und war bereit zu einer Normalisierung der Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland.

Die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik waren in den 1950er Jahren jedoch – abgesehen von den Bemühungen um eine in immer weitere Ferne rücken-

de deutsche Wiedervereinigung – in erster Linie durch die Bestrebungen Bundeskanzler Adenauers um eine umfassende Westintegration der Bundesrepublik gekennzeichnet. Nach dem Grundsatz „Der Schlüssel zur Wiedereinigung liegt in Moskau“ wurden nach dem Besuch Adenauers in Moskau 1955 diplomatische Beziehungen zur Sowjetunion aufgenommen. Im Übrigen gab es jedoch fast keine Ostpolitik.

Zu Polen gab es auf relativ niedrigem Niveau Beziehungen auf der transnationalen Ebene, also zwischen nichtstaatlichen Akteuren, etwa im Bereich der Wirtschaft. Hatten bis Ende der 1940er Jahre Millionen Deutsche Polen zwangsweise verlassen müssen, so wurden ab 1950 Deutsche in Polen an der Ausreise gehindert, weil sie zum Beispiel in der Wirtschaft gesuchte Fachkräfte waren. In der zweiten Hälfte der 1950er Jahre konnten im Rahmen der Familienzusammenführung („Operation link“) Zehntausende Deutsche nach Deutschland ausreisen, was von den Rotkreuzgesellschaften beider Staaten organisiert wurde. Kamen in den Jahren 1952-55 737 Personen, so stieg die Zahl über 1956: 14.992 und 1957: 90.317 auf 1958: 110.753. Ab 1959 gaben offizielle polnische Statistiken über Jahrzehnte die Zahl der in Polen lebenden Deutschen mit 3.000 an.

## Erste Bewegungen in den Beziehungen zwischen den Gesellschaften

In Deutschland waren die Beziehungen zu Polen in den ersten zwei Jahrzehnten nach 1945 fast tabu. In weiten Teilen der Gesellschaft herrschte das Bewusstsein, vorwiegend Opfer des Krieges gewesen zu sein. Kaum hinterfragt wurde die deutsche Schuld am Zweiten Weltkrieg. Unbekannt oder verdrängt waren die unzähligen Verbrechen, die Deutsche im besetzten Polen begangen hatten.

In Polen war die deutsche Besatzungspolitik in der Gesellschaft noch in tiefer Erinnerung – fast jede Familie hatte Angehörige verloren. Der Hass auf alles Deutsche war das wichtigste Band, das die Gesellschaft mit der ungeliebten kommunistischen Regierung verband. Diese deutsch-polnischen Nicht-Beziehungen wurden durch die mit dem Eisernen Vorhang verbundenen Reiseerschwernisse und die deutsche Teilung zusätzlich belastet.

Es waren Akteure der Zivilgesellschaft, genauer: die Kirchen, die als Erste nach Verständigungsmöglichkeiten mit den Nachbarn suchten. Die am 1. Oktober 1965 von der Kammer für öffentliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Deutschland veröffentlichte so genannte Ostdenkschrift<sup>1</sup> stellte erstmals in einer breiteren Öffentlichkeit Fragen nach deutscher Schuld am und im Zweiten Weltkrieg sowie nach den Konsequenzen daraus. Die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze wurde zwar nicht explizit gefordert, lag nach der Argumentationsführung aber nahe. Die Denkschrift löste eine monatelange hoch emotional und polarisierend geführte Debatte in der Öffentlichkeit aus. Tausende traten aus Protest aus der Evangelischen Kirche aus. Mittel- und langfristig führte sie jedoch zu einer breiteren Akzeptanz der Oder-Neiße-Grenze<sup>2</sup> und trug so zur Vorbereitung der Gesellschaft auf die ab 1969 geführte Ostpolitik der sozialliberalen Koalition bei.

Auch ermutigt durch die EKD-Denkschrift richteten gegen Ende des Zweiten Vatikanischen Konzils die in Rom versammelten polnischen Bischöfe am 18. November 1965 einen Brief an ihre deutschen Amtsbrüder, in dem sie tausend Jahre deutsch-polnischer Beziehungsgeschichte vorwiegend unter religiösen Gesichtspunkten darstell-

ten und diese bis ins 18. Jahrhundert positiv bewerteten. Erst danach sei es zu deutsch-polnischen Konflikten gekommen, mit dem schrecklichen Höhepunkt im Zweiten Weltkrieg. Der Brief endete mit den viel zitierten Worten: „Wir vergeben und bitten um Vergebung“ sowie einer Einladung an die deutschen Bischöfe zum bevorstehenden Millennium der polnischen Kirche.<sup>3</sup> Bei ihrem mutigen, mit der Parteiführung nicht abgestimmten Brief hofften die polnischen Bischöfe auf eine Unterstützung der deutschen Amtsbrüder für eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und eine kirchenrechtliche Neuordnung in den früher deutschen Gebieten.

Genau das konnten und wollten die deutschen Bischöfe jedoch nicht. Mehr als an einem Durchbruch in den Beziehungen zu Polen lag ihnen zu diesem Zeitpunkt an der Wahrung der innerkirchlichen Kräfteverhältnisse in Deutschland, die durch eine seit Beginn der Bundesrepublik bestehende enge Zusammenarbeit zwischen Katholischer Kirche, den Unionsparteien und den Vertriebenenverbänden gezeichnet war. Konflikte wie in der Evangelischen Kirche nach der Ostdenkschrift sollten vermieden werden. Die Antwort der deutschen Bischöfe fiel daher eher freundlich-distanziert aus. Die Oder-Neiße-Grenze wurde mit keinem Wort erwähnt.

In Polen reagierte die Parteiführung auf den Brief der Bischöfe mit einer Kirchenverfolgung wie seit der Stalinzeit nicht mehr. Sie war aufgebracht darüber, dass die Bischöfe mit ihrem Brief das außenpolitische Monopol der Partei durchbrachen, einen ganz anderen deutschlandpolitischen Kurs verfolgten und implizit auch den Anspruch der Partei in Frage stellten, der einzige Repräsentant der Nation zu sein. Die historische Darstellung der deutsch-polnischen Beziehungen, wie sie die Bischöfe gaben, wich grundlegend ab von der Geschichtsinterpretation der polnischen Kommunisten. *Sie* sprachen von 1000 Jahren deutscher Bedrohung und instrumentalisierten Hass und Furcht vor Deutschland immer wieder, um ihre schwache innenpolitische Legitimation zu stärken.

Die Angriffe der Parteiführung auf den polnischen Episkopat fanden zunächst durchaus Resonanz auch in der Gesellschaft, die auf den Schritt der Bischöfe völlig unvorbereitet war. Erst nach einigen Wochen wurde Vielen deutlich, dass es der Partei weniger um polnische Interessen gegenüber Deutschland als um eine Fortsetzung des alten Kampfes der Parteiführung gegen die Kirche ging. Auf einer Massenveranstaltung mit dem Primas der Katholischen Kirche, Kardinal Wyszyński, im polnischen Nationalheiligtum Tschenstochau am 3. Mai 1966 riefen Zehntausende Gläubige demonstrativ „Wir vergeben, wir vergeben“.

In Deutschland veröffentlichte eine kritische Minderheit katholischer Intellektueller, die angesichts der Antwort der deutschen Bischöfe Unbehagen verspürte, im März 1968 ein Memorandum zu Polen, in dem die Haftungspflicht der gesamten deutschen Nation für Polen betont und Entschädigung für polnische NS-Opfer gefordert wurde. Postuliert wurde auch die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch Deutschland sowie die Neugliederung der Diözesen in den früher deutschen Gebieten.

Erst nach der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und der kirchenrechtlichen Neuordnung in den früher deutschen Gebieten 1972 wurde für Viele der Blick frei auf den eigentlichen Kern des polnischen Bischofsbriefs, die visionäre Botschaft einer künftigen deutsch-polnischen Versöhnung, gegründet auf dem Bekenntnis der eigenen Schuld und der Bereitschaft dem Anderen zu vergeben. Diese Botschaft hat in beiden Völkern Menschen motiviert, den Dialog zu suchen und die Feindschaft zu überwinden. Sie wurde zunehmend zum Bezugspunkt für die Tätigkeit der Kirchen und von engagierten Intellektuellen zum Kontakt mit dialogbereiten Partnern im Nachbarland. Auf polnischer Seite zählten hierzu Persönlichkeiten wie Tadeusz Mazowiecki, Sta-

nisław Stomma oder Władysław Bartoszewski, die nach 1989 Führungspositionen im demokratischen Polen einnahmen und über gute persönliche Kontakte zu Intellektuellen in der alten Bundesrepublik wie in der DDR verfügten.

## Die bundesdeutsch-polnischen Beziehungen 1969-1990

Der Bau der Berliner Mauer 1961 machte das Scheitern der bisherigen Wiedervereinigungspolitik der Bundesrepublik deutlich. In einer Grundsatzrede zur Deutschland- und Ostpolitik plädierte Egon Bahr, enger Mitarbeiter des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Willy Brandt (SPD), 1963 in Tutzing für einen „Wandel durch Annäherung“. Die bestehenden Machtverhältnisse sollten zunächst einmal anerkannt, Vertrauen aufgebaut und dann schrittweise Veränderungen erreicht werden. Mit der Bildung der Großen Koalition 1966, in der Brandt Außenminister wurde, begann eine erste vorsichtige Umsetzung dieser Maximen. Bereits 1963 hatte die Regierung Erhard mit der Errichtung von Handelsmissionen in den mittel- und osteuropäischen Staaten, darunter in Warschau, eine erste politische Öffnung gegenüber diesen Ländern begonnen.

Die im Herbst 1969 gebildete sozialliberale Koalition unter Willy Brandt und Walter Scheel (FDP), der das Außenministerium übernahm, führte nach kurzer Zeit eine Bestandsaufnahme der deutschen Ostpolitik durch. Im August 1970 wurde ein deutsch-sowjetischer Vertrag unterzeichnet, in dem die Bundesrepublik die bestehenden Grenzen in Europa anerkannte. Das beinhaltete auch die Oder-Neiße-Grenze. Der Vertrag enthielt jedoch in Artikel 5 einen verklausulierten Hinweis auf die fortbestehende Gültigkeit des Potsdamer Protokolls. Für die deutsche Seite bedeutete das, dass die Sowjetunion anerkannte, dass die deutsche Ostgrenze erst auf einer – 1970 nicht einmal in Ansätzen erkennbaren – Friedenskonferenz festgelegt werden sollte.

Am 7. Dezember 1970 unterzeichneten Brandt und Scheel in Warschau einen deutsch-polnischen Vertrag, der in Artikel 1 den Verlauf der polnischen Westgrenze von der Ostsee bis zur tschechoslowakischen Grenze feststellte. Artikel 2 enthielt einen Gewaltverzicht und Artikel 3 die Absicht, die beiderseitigen Beziehungen weiter zu normalisieren. Artikel 4 entsprach wörtlich Artikel 5 des deutsch-sowjetischen Vertrags. Die polnische Seite wollte eigentlich einen Vertrag, in dem die Bundesrepublik ohne Wenn und Aber die polnische Westgrenze anerkannte. Nachdem die Sowjetunion zuvor die weitere Gültigkeit der Potsdamer Vereinbarungen anerkannt hatte, musste Polen diese Bestimmungen jedoch akzeptieren. Die Bundesrepublik musste aufgrund des in der Präambel des Grundgesetzes festgelegten Wiedervereinigungsgebots auf dem „juristischen Offenhalten der deutschen Frage“ bestehen. Der Vertrag wäre sonst nicht verfassungskonform gewesen. Als langfristig wichtiger als dieser Vertrag erwies sich die Symbolkraft von Willy Brandts Kniefall vor dem Denkmal des Warschauer Ghettos.

Seit 1969 bildete die Ostpolitik eine entscheidende Konfliktlinie in der deutschen Politik. Der BdV gab seinen früheren parteipolitischen Pluralismus auf, die Gegner der sozialliberalen Ostpolitik versammelten sich in der CDU/CSU. Die SPD-FDP-Koalition verlor ihre knappe Mehrheit, da eine Gruppe Abgeordneter aus Protest gegen die Verträge der CDU/CSU beitrug. Im Frühjahr 1972 entstand ein Patt zwischen Regierung und Opposition. Dennoch ermöglichten die Unionsparteien schließlich die Ratifizierung der Ostverträge. In den Bundestagswahlen von 1972 war die Ostpolitik das dominierende Thema. Sie wirkte so polarisierend und mobilisierend, dass mehr als 91% der

Wahlberechtigten zur Urne gingen. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik erhielt die SPD mehr Stimmen als CDU und CSU.

Nach der Ratifizierung des deutsch-polnischen Vertrags wurden zwischen der Bundesrepublik und Polen diplomatische Beziehungen aufgenommen, doch kam es erst in Gesprächen zwischen Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) und dem polnischen Parteichef Edward Gierek am Rande des KSZE-Gipfels in Helsinki 1975 zu einem Durchbruch. In den nächsten Jahren sollten 120-125.000 Deutschstämmige aus Polen nach Deutschland ausreisen dürfen. Im Gegenzug erhielt Polen eine Pauschalzahlung von 1,3 Mrd. DM für Rentenansprüche aus Deutschland, die in Polen ausgezahlt wurden. Ferner erhielt Polen zu Vorzugskonditionen einen Kredit über 1 Mrd. DM („Jumbo-Kredit“). Die Zahl der tatsächlichen Ausreisen aus Polen lag in der Folgezeit deutlich höher als in Helsinki vereinbart. Die Bundesrepublik festigte ihren seit 1971 eingenommenen Platz als nach der UdSSR wichtigster Handelspartner Polens.

Als im August 1980 die parteiunabhängige Gewerkschaft *Solidarność* entstand und von der polnischen Führung anerkannt wurde, standen die deutschen Politiker vor dem Dilemma, sich einerseits mit den Zielen der *Solidarność* zu identifizieren. Andererseits schwächte die *Solidarność* die politische Position der Partner der deutschen Ostpolitik, der polnischen Parteiführung und Regierung. Die Verhängung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember 1981, mit der die Delegalisierung der *Solidarność* verbunden war, wurde daher von der deutschen Regierung zwar verurteilt, aber weniger scharf als von den politischen Führungen anderer westlicher Staaten.

Nach der Aufhebung des Kriegsrechts in Polen 1983 versuchte die Bundesregierung, die seit 1982 von Helmut Kohl (CDU) geführt wurde, eine Balance zwischen der Kooperation mit der kommunistischen Führung unter General Jaruzelski und der ab 1986 fast tolerierten Opposition zu finden, ging aber bei den offiziellen Kontakten mit der (illegalen) Opposition nicht so weit wie andere westliche Regierungen.

## Interesse an Polen in der Bundesrepublik durch das Entstehen der *Solidarność* 1980

Der nach der blutigen Niederschlagung von Protesten an der Ostseeküste kurz vor Weihnachten 1970 an die Macht gekommene Parteichef Edward Gierek versuchte Unterstützung in der Gesellschaft unter anderem durch eine großzügigere Genehmigung von Westreisen zu gewinnen, die auch jungen Leuten gestattet wurden. Polnische Bürger mussten für solche Reisen freilich erst einmal die nötigen Devisen aufbringen bzw. waren bei Westreisen weitgehend abhängig von der finanziellen Unterstützung durch im Westen lebende Verwandte oder Bekannte.

Immerhin ermöglichte die – gerade beim Vergleich mit der DDR – liberale Politik bei Westreisen Zehntausenden Polen in den 1970er Jahren den Besuch in Westdeutschland. Sie konnten aus eigenem Augenschein einerseits den höheren Lebensstandard als im eigenen Land kennenlernen. Zum anderen wurde für sie deutlich, dass die von der Partei in Situationen innenpolitischer Krisen immer noch wiederholten Warnungen vor der Gefahr des westdeutschen Revisionismus und Revanchismus keine Begründung in der Wirklichkeit besaßen. Die liberale Politik der Genehmigung von Westreisen hatte für die polnische Parteiführung also durchaus ambivalente Konsequenzen.

Die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre entstehende (illegale) Oppositionsbewegung in Polen formulierte eine neue Position zur deutschen Wiedervereinigung.

Während die Regierung der Volksrepublik die deutsche Zweistaatlichkeit fast zur Staatsdoktrin erhob, argumentierte eine 1977 von (damals anonymen) Intellektuellen verfasste Schrift, wenn Polen dem Westen angehören wolle, stehe die DDR dem buchstäblich im Wege. Im Interesse Polens liege daher eine deutsche Vereinigung, allerdings unter zwei Bedingungen. Zum einen müsse die gegenwärtige polnische Westgrenze ohne Einschränkungen anerkannt werden. Zum anderen müsse das vereinigte Deutschland integraler Teil der westlichen Gemeinschaft bleiben.<sup>4</sup> Diese Position wurde in den 1980er Jahren von der Mehrheit der polnischen Untergrundpresse geteilt.

Großes Interesse an Polen weckte in Deutschland das Entstehen der parteiunabhängigen *Solidarność* 1980. Die deutschen Medien berichteten ausführlich über die Situation im Lande. Sie waren fasziniert von der Existenz einer parteiunabhängigen Organisation in einem kommunistischen Staat, die immer mehr Zulauf erhielt und sich in der Praxis zu einer Organisation entwickelte, über die die Gesellschaft ihre Widersprüche zum bestehenden System zum Ausdruck brachte. Als Ende 1981 in Polen das Kriegsrecht verhängt und die *Solidarność* verboten wurde, löste das in Deutschland eine Welle der Hilfsbereitschaft aus. Millionen Pakete wurden von Privatpersonen nach Polen geschickt und bewirkten bei vielen von dieser Solidarität überraschten Polen einen Wandel des Deutschlandbildes, das noch stark durch die Kriegserfahrungen geprägt war.

## Die Beziehungen zwischen der DDR und Polen

Die sowjetische Besatzungszone Deutschlands war aufgrund der geografischen Nähe zu Polen und der Tschechoslowakei besonders betroffen vom Zustrom von Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen. 1949 setzte sich ein Viertel der Bevölkerung der SBZ aus solchen Neuankömmlingen zusammen. Zwar gab es in den ersten Monaten nach Kriegsende auch von Seiten hoher Funktionäre von KPD bzw. SED Stimmen, die „um jeden Quadratmeter deutschen Bodens“ kämpfen wollten. Die 1950 im Görlitzer Vertrag ausgesprochene Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als deutsch-polnischer Nachkriegsgrenze war seitens der SED ein Versuch, Vertrauen zu gewinnen und im Lager der sowjetischen Verbündeten als gleichberechtigter Partner anerkannt zu werden.

Die Flüchtlinge und Vertriebenen in der DDR durften sich anders als in Westdeutschland nicht organisieren und konnten keine Trauerarbeit über den Verlust der Heimat leisten. Sie wurden offiziell als „Umsiedler“ bezeichnet. Ihr Schicksal war der SED-Führung angesichts des politischen Bündnisses mit der Sowjetunion und Volkspolen unangenehm und wurde tabuisiert. Die Integration der „Umsiedler“ in die DDR-Gesellschaft wurde 1950 für abgeschlossen erklärt.<sup>5</sup>

In der ersten Hälfte der 1950er Jahre stellte die SED-Führung in ihrer Propaganda Polen als ein positives Beispiel vor, dem nachgeeifert werden sollte, etwa beim „Warschauer Tempo“ des Wiederaufbaus aus den Kriegsrüinen. Diese Haltung der SED-Führung änderte sich grundlegend, als nach der schweren politischen Krise in Polen im Oktober 1956 die neue Führung unter Władysław Gomułka die Kollektivierung der Landwirtschaft einstellte, den Kampf gegen die Katholische Kirche weitgehend beendete und zumindest in den ersten Monaten eine Liberalisierung der Kulturpolitik (z.B. Einschränkung der Zensur) zuließ.

Die SED rechtfertigte die Existenz eines zweiten deutschen Staates vorwiegend mit Gründen der Unterschiede im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen

System. Wenn beim Aufbau eines sozialistischen Systems auch nur in Teilbereichen vom sowjetischen Modell abgegangen wurde, wie das im Falle Polens ab 1956 zum Beispiel im Bereich der Landwirtschaft der Fall war, bedeutete das in letzter Konsequenz eine Infragestellung der Existenzberechtigung nicht nur der Herrschaft der SED, sondern der Existenz der DDR. Daher war die SED-Führung seit Oktober 1956 höchst misstrauisch gegenüber den Genossen in Warschau, die als Gefahr für die DDR wahrgenommen wurden.

Die Alarmglocken schrillten für die SED-Führung, als im Spätsommer 1980 die nach marxistisch-leninistischen Kriterien „systemwidrige“ parteiunabhängige Gewerkschaft „Solidarität“ in Polen offiziell zugelassen wurde. Honecker war im Sommer 1981 bereit, nach dem Beispiel der Tschechoslowakei 1968 militärisch in Polen zu intervenieren. Im Oktober 1980 wurde der seit 1972 geltende visafreie Grenzverkehr aufgehoben. Von offizieller DDR-Seite wurde danach eine Propaganda-Kampagne gegen Polen begonnen, die das Ziel hatte, den Funken der *Solidarność* nicht auf Polen überspringen zu lassen. Dabei wurden – erfolgreich – in der Gesellschaft der DDR bestehende antipolnische Stereotype instrumentalisiert.

Die Einführung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember 1981 und das Verbot der *Solidarność* wurden von der DDR-Führung begrüßt. Schon bald wurde jedoch innerhalb der SED-Spitze kritisiert, dass in Polen das Militär regiere und nicht die Partei. Als Michail Gorbatschow 1985 Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion wurde und mit der „Perestrojka“ den Sozialismus in seinem Land reformieren wollte, verlor die SED ihren wichtigsten ideologischen Rückhalt und resignierte zunehmend gegenüber der Entwicklung in Polen, die Ende 1980er Jahre auf einen Kompromiss zwischen der Parteiführung um General Jaruzelski und der gemäßigten Opposition hinauslief („Verhandlungen am Runden Tisch“).

In der offiziellen DDR gab es keine Auseinandersetzung mit den deutschen Kriegsverbrechen in Polen. Die DDR sei von Anfang an antifaschistisch gewesen und habe nichts mit den Verbrechen des Nationalsozialismus zu tun. Damit habe sich allein die Bundesrepublik auseinanderzusetzen. Eine öffentliche Diskussion darüber, wie weit die Deutschen in der DDR für den Nationalsozialismus und seine Verbrechen in den Nachbarstaaten mit verantwortlich waren, wurde unterbunden. Das wiederum weckte Misstrauen in Polen, auch wenn das angesichts der „von oben“ erklärten Freundschaft zwischen der DDR und Polen nicht offen ausgesprochen wurde.

Es gab jedoch Nischen in der Gesellschaft der DDR wie Kirchengemeinden, in denen die gemeinsame Verantwortung für die Vergangenheit betont wurde. Bereits 1958 wurde die „Aktion Sühnezeichen“ durch den Präses der Kirchenprovinz Sachsen, Lothar Kreyssig, ins Leben gerufen, die junge Deutsche zur Friedensarbeit in Länder entsandte, die unter deutscher Besatzung gelitten hatten. Die SED, die „Versöhnung“ als „anachronistisch“ betrachtete, da sie bereits während des Krieges unter Kommunisten stattgefunden habe, versuchte solche Reisen zu unterbinden.<sup>6</sup> Erst die am 18. März 1990 demokratisch gewählte Volkskammer der DDR bekannte sich in ihrer ersten Sitzung zur Mitverantwortung der in der DDR lebenden Deutschen für die Verbrechen des Nationalsozialismus unter anderem in Polen.

## Die Beziehungen zwischen Deutschland und Polen nach 1990

Der im September 1989 ernannte erste nichtkommunistische polnische Ministerpräsident der Nachkriegszeit, Tadeusz Mazowiecki, rief in seiner Regierungserklärung zu

einer Neugestaltung der deutsch-polnischen Beziehungen nach dem Muster der deutsch-französischen Beziehungen auf. Die Gesellschaften seien weiter als die Regierungen. Als am 9. November 1989 Bundeskanzler Helmut Kohl zu seinem lange vorbereiteten Besuch in Warschau eintraf, fiel in Berlin die Mauer. Kohl flog für einen Tag nach Berlin, kehrte aber nach Polen zurück, feierte mit Mazowiecki in Kreisau eine „Versöhnungsmesse“ und unterzeichnete eine Reihe von Verträgen zur engeren Zusammenarbeit im Bereich von Wirtschaft und Kultur.

Misstrauen blieb auf der polnischen Seite aber bezüglich der Haltung Kohls zur Grenzfrage bestehen, zumal er in seinem überraschenden Zehn-Punkte-Plan vom 28.11.1989 zur mittel- und langfristigen Herstellung der deutschen Einheit die deutsch-polnische Grenze mit keinem Wort erwähnte. Als der Weg zur deutschen Einheit über die so genannten Zwei-plus-Vier-Verhandlungen beschränkt wurde, wurde Polen im Juli 1990 an der Verhandlungsrunde in Paris beteiligt, auf der es um die endgültige Festlegung der deutschen Ostgrenze ging. Es wurde vereinbart, dass unmittelbar nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik ein Grenzvertrag unterzeichnet würde, der die bestehende Grenze bestätigt. Die Bundesrepublik verpflichtete sich, sofort nach der Vereinigung das Grundgesetz zu ändern und weitere Gesetze, die vom Fortbestehen des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 ausgingen, anzupassen. U.a. wurde aus der Präambel des Grundgesetzes das Wiedervereinigungsgebot gestrichen, so dass es für territoriale Ansprüche Deutschlands keine verfassungsrechtliche Grundlage mehr gibt.

Sechs Wochen nach der deutschen Vereinigung wurde am 14.11.1990 der Grenzvertrag unterzeichnet, mit dem ein schmerzhaftes Kapitel der deutsch-polnischen Geschichte abgeschlossen wurde. In die Zukunft gerichtet ist der am 17. Juni 1991 unterzeichnete umfangreiche „Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit“. Er legte die rechtlichen Grundlagen für eine engere Zusammenarbeit vor allem zwischen den beiden Gesellschaften im wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereich sowie bei Partnerschaften zwischen Städten und Regionen. Ferner wurde die Gründung eines deutsch-polnischen Jugendwerks beschlossen. Ein zentraler Punkt für die deutsche Seite war die Garantie von Rechten nach internationalen Standards für die in der Volksrepublik jahrzehntelang diskriminierte deutsche Minderheit in Polen. In Deutschland lebenden Polen, die allerdings keinen Minderheitenstatus erhielten, wurden identische Rechte zugesichert.

Alle Bundesregierungen hatten polnische Forderungen nach Entschädigung für Opfer von Konzentrationslagern und Zwangsarbeit mit dem Hinweis auf die im Londoner Schuldenabkommen von 1953 getroffene Regelung abgelehnt, hierüber werde auf der in Potsdam 1945 in Aussicht gestellten Friedenskonferenz verhandelt. Als 1990 die deutsche Einheit nicht durch eine Friedenskonferenz, sondern den „Zwei-plus-Vier-Prozess“ hergestellt wurde, verzichtete Polen in Erwartung einer großzügigen deutschen Entschädigung auf eine vertragliche Regelung. Die Bundesregierung zahlte 1992 in eine neu gegründete „Stiftung Polnisch-Deutsche Aussöhnung“ 500 Millionen DM ein, deutlich weniger, als die polnische Seite erwartet hatte. Erst 2000 wurde zwischen der rot-grünen Bundesregierung und Vertretern der deutschen Industrie eine Verständigung über die je zur Hälfte finanzierte Zahlung von 10 Milliarden DM an ehemalige KZ-Häftlinge, Ghetto-Insassen und Zwangsarbeiter vor allem aus den früher kommunistischen Ländern erzielt. 2001 bis 2006 wurden davon in Polen 975,5 Millionen Euro an 484.000 Personen ausgezahlt.

Die deutsche Seite hatte sich bereits im Nachbarschaftsvertrag bereit erklärt, Polens Bestrebungen zum Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften nach Kräften zu unter-

stützen. Tatsächlich hat kein anderer Staat die Integration Polens in das politische, wirtschaftliche und militärische Institutionensystem des Westens so nachhaltig gefördert wie Deutschland. Die politischen Eliten beider Staaten sprachen seit Beginn der 1990er Jahre von einer „Werte- und Interessengemeinschaft“, deren wichtigste strategische Ziele mit dem Beitritt Polens zur NATO 1999 und zur EU 2004 erreicht wurden.

Allerdings wurden im Irakkrieg 2003 auch politische Differenzen zwischen Deutschland und Polen deutlich. Während Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Beteiligung der Bundesrepublik an einem militärischen Einsatz im Irak kategorisch ablehnte, schickte Polen Soldaten, die an der Seite der US-Armee kämpften und sogar eine eigene Besatzungszone im Irak erhielten. Polen wollte in den Augen der Amerikaner ein loyaler Verbündeter sein, der im Bedarfsfall (d.h. bei einem eventuellen russischen Angriff auf Polen) auch auf die Loyalität der USA setzen kann. In überparteilichem Konsens befürworteten in Polen die politischen Eliten auch eine europäische Verteidigungsidentität, die allerdings nicht gegen die USA gerichtet sein dürfe, sondern komplementär zur NATO aufgebaut werden müsse.

In den bilateralen deutsch-polnischen Beziehungen hat es im ersten Jahrzehnt der 2000er Jahre gelegentliche Irritationen gegeben, die durch gegensätzliche Wahrnehmungen insbesondere bezüglich der Zeitgeschichte ausgelöst wurden. Im Anschluss an die Veröffentlichung von Günter Grass' Buch „Im Krebsgang“, das den Untergang der „Gustloff“ im Januar 1945 thematisierte,<sup>7</sup> befasste sich eine Reihe von Serien in Print- und audiovisuellen Medien in Deutschland mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Schicksal insbesondere der Ostdeutschen, die vor der Roten Armee flohen oder von ihr überrollt wurden. In polnischen Medien wurde daraufhin darüber diskutiert, ob sich die Deutschen nun von Tätern zu Opfern des Zweiten Weltkriegs wandelten. Zu einem solchen Eindruck trugen auch die Bemühungen von Persönlichkeiten des Bundes der Vertriebenen bei, in Berlin ein „Zentrum gegen Vertreibungen“ zu gründen. Die im Jahre 2000 von BdV-Funktionären gegründete, in Deutschland kaum bekannte „Preußische Treuhand“ erkannte zwar die Grenzänderung nach 1945 an, sah davon aber die privatrechtlichen Besitzverhältnisse nicht betroffen und forderte von der polnischen Regierung entweder die Rückgabe von Immobilien an ihre früheren Besitzer oder Entschädigung. Millionen Menschen in den Oder-Neiße-Gebieten fürchteten daraufhin um ihre Wohnungen. Städte wie Warschau ließen die Kosten der durch den Krieg verursachten Zerstörungen neu berechnen, der Sejm forderte im September 2004 die Regierung zu Reparationsverhandlungen mit der Bundesregierung auf, was beide Regierungen ignorierten. Erst als der Europäische Menschengerichtshof in Straßburg im Oktober 2008 eine Klage der Preußischen Treuhand abwies, war dieses Thema erledigt. In Polen war dieses Urteil in allen Medien das wichtigste Tagesthema, in Deutschland wurde es kaum zur Kenntnis genommen.

Dennoch hat sich in der wechselseitigen Wahrnehmung zwischen Deutschen und Polen in den letzten Jahren Grundlegendes geändert. Die Kontakte vor allem zwischen den Gesellschaften haben sich erheblich intensiviert. Es gibt fast 1000, sehr lebendige Partnerschaften zwischen Städten und Regionen, das Deutsch-Polnische Jugendwerk hat Begegnungen von bisher rund 2,5 Millionen jungen Polen und Deutschen ermöglicht, öffentlich-rechtliche und private Stiftungen fördern zahlreiche deutsch-polnische Aktivitäten im Bereich von Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur. Die seit 1972 tätige deutsch-polnische Schulbuchkommission hat mit zu einem Abbau von Feindbildern beigetragen, was bis nach Ostasien große Aufmerksamkeit gefunden hat.

Deutsche und Polen sehen sich zunehmend als Partner, die man früher nicht in so positiver Weise wahrgenommen hat. In Deutschland werden die makroökonomischen

Erfolgszahlen Polens in den letzten Jahren mit großem Respekt verfolgt. Als einziges Land der EU schrieb Polen während der Finanzkrise der Weltwirtschaft 2009 positive Zahlen beim Wirtschaftswachstum und wies auch in den Jahren danach beachtliche Wachstumszahlen auf (2014: 3,3%, Prognose 2015: 3,48%).<sup>8</sup> Dass sich das Image Polens in Deutschland sehr verändert hat, zeigte eine 2014 vom Auswärtigen Amt in Auftrag gegebene Umfrage in Deutschland, mit wem das Land international zusammenarbeiten sollte. Nach Frankreich (79%) wurde an zweiter Stelle Polen genannt (71%), weit vor den USA (56%), deren Ansehen damals allerdings unter dem NSA-Abhör-Skandal litt.<sup>9</sup> Auch die vom Warschauer Institut für öffentliche Angelegenheiten regelmäßig erhobenen Umfragen zur wechselseitigen Wahrnehmung von Polen und Deutschen zeigen eine fast kontinuierliche Verbesserung der Sicht des Partners und der deutsch-polnischen Beziehungen. 2015 bewerteten zwei Drittel (66%) der befragten Polen die deutsch-polnischen Beziehungen als „eher gut“ oder „sehr gut“, 68% meinten, dass Deutschland zu einer besseren Zusammenarbeit in Europa beitrage.<sup>10</sup>

Ein festes Fundament der deutsch-polnischen Beziehungen bildet die Wirtschaft. Deutschland ist Polens mit Abstand größter Handelspartner, der 2014 26% der polnischen Exporte (39,7 Milliarden Euro) aufgenommen hat und von dem 22% der polnischen Importe (47,5 Milliarden Euro) stammten. Bis 2014 flossen 27,5 Milliarden Euro deutsche Direktinvestitionen nach Polen.

Unter den Koalitionsregierungen der Bürgerplattform (PO) und der Bauernpartei (PSL), die von 2007 bis 2015 an der Macht waren, hat Warschau sich für Berlin zu einem verlässlichen und berechenbaren Partner entwickelt, wozu nicht zuletzt das persönliche Vertrauensverhältnis zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk beigetragen hat. Die veränderte Erwartungshaltung der polnischen Politik an Deutschland brachte der damalige Außenminister Sikorski während der polnischen EU-Ratspräsidentschaft im November 2011 mit den Worten zum Ausdruck: „Deutsche Macht fürchte ich weniger als deutsche Untätigkeit“. Polen ist in den beiden EU-Haushalten 2007-2013 und 2014-2020 der mit Abstand größte Nettoempfänger und hat die Milliarden aus Brüssel überwiegend in Infrastrukturprojekte gesteckt. Medien sprechen vom größten Modernisierungsprogramm der polnischen Geschichte. Für Deutschland und die EU ist wichtig, dass Polen sich in den letzten 25 Jahren zu einem Stabilitätsanker in Ostmitteleuropa entwickelt hat, dessen gelungene Transformation auch ein Vorbild für die Gesellschaften in der benachbarten Ukraine oder Belarus ist.

Meinungsunterschiede zwischen der deutschen und der polnischen Regierung bestehen in der Energiepolitik (Polens Energie beruht zu 80% auf Kohle), in der Beurteilung der deutsch-russischen Gaspipeline Nord Stream sowie generell im Verhältnis zu Russland. Die russische Annexion der Krim hat in Polen historische Erfahrungen wieder wach werden lassen, die zur Forderung nach der dauerhaften Stationierung von NATO-Einheiten (vor allem der USA) in Polen führen. Ferner ist die Annäherung der Ukraine an die EU und langfristig ihr Beitritt eine Priorität der polnischen Außenpolitik. Eine breite Mehrheit der polnischen Bevölkerung ist gegen die Aufnahme von Flüchtlingen. Unter den PO-PSL-Regierungen traten diese Meinungsunterschiede in den Hintergrund gegenüber den gemeinsamen deutsch-polnischen Interessen in EU und NATO. Nach dem Sieg der nationalkonservativen Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) des früheren Ministerpräsidenten Jarosław Kaczyński bei den Präsidentschafts- und den Parlamentswahlen 2015 steht allerdings zu erwarten, dass die neue Regierung die Positionsunterschiede zur deutschen Regierung und die eigenen Interessen stärker betonen wird. Freilich ist auch die neue polnische Regierung auf deutsche

Unterstützung in Brüssel angewiesen. Das gute Verhältnis zwischen den beiden Gesellschaften dürfte sich durch den Regierungswechsel in Warschau kaum ändern.

## Anmerkungen

- 1 Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen östlichen Nachbarn. Eine evangelische Denkschrift. 1965, <http://www.ekd.de/EKD-Texte/45952.html> (22.10.2015).
- 2 Die Akzeptanz der Oder-Neiße-Grenze in Westdeutschland stieg in den vom Allensbacher Meinungsforschungsinstitut erhobenen Umfragen von 1964: 22% auf 1970: 58% und 1972: 62%. Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 1002, 1032, 1063, 1093, 2032, 2052, 2061, 2082, 5055, 5074, 7012, <http://www.ifd-allensbach.de/leistungsspektrum/information-dokumentation-und-archiv.html> (2.11.2015).
- 3 Vgl. den Text des polnischen Bischofsbriefs: [http://berlin.msz.gov.pl/de/bilaterale\\_zusammenarbeit/deplbeziehungen/deplzusammenarbeit/hirtenbrief\\_der\\_polnischen\\_bischofe\\_an\\_ihre\\_deutschen\\_amtsbruder\\_vom\\_18\\_november\\_1965\\_und\\_die\\_antwort\\_der\\_deutschen\\_bischofe\\_vom\\_5\\_dezember\\_1965](http://berlin.msz.gov.pl/de/bilaterale_zusammenarbeit/deplbeziehungen/deplzusammenarbeit/hirtenbrief_der_polnischen_bischofe_an_ihre_deutschen_amtsbruder_vom_18_november_1965_und_die_antwort_der_deutschen_bischofe_vom_5_dezember_1965) (2.11.2015).
- 4 Polen und Deutschland, in: Osteuropa 29 (2), 1979, A 101-105.
- 5 Vgl. Philipp Ther: Deutsche und polnische Vertriebene. Gesellschaft und Vertriebenenpolitik in der SBZ/DDR und in Polen 1945-1956, Göttingen 1998.
- 6 Vgl. Theo Mechtenberg: Versöhnung gegen Widerstände. Kirchliche Poleninitiativen in der DDR, in: Friedhelm Boll, Wiesław Wysocki, Klaus Ziemer (Hrsg.): Versöhnung und Politik. Polnisch-deutsche Versöhnungsinitiativen der 1960er-Jahre und die Entspannungspolitik, Bonn 2009, S. 296-315.
- 7 Günter Grass: Im Krebsgang, Göttingen 2002.
- 8 Vgl. die Angaben bei <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/14550/umfrage/wachstum-des-bruttoinlandsprodukts-bip-in-polen/> (2.11.2015).
- 9 Vgl. „Germans voice US frustrations in policy poll“, <http://www.dw.com/en/germans-voice-us-frustrations-in-policy-poll/a-17763383> (2.11.2015)
- 10 Vgl. zuletzt: Agnieszka Łada: Deutsch-polnisches Barometer 2015. Polnische Ansichten zur deutsch-polnischen Partnerschaft im gemeinsamen Europa, Warschau 2015, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1887899851.pdf> (2.11.2015).

# Finanzbildung als Teilbereich der ökonomischen Bildung?

Plädoyer für eine multidisziplinäre finanzielle Bildung

*Eva-Maria Walker*

## Zusammenfassung

Finanzbildung wird häufig ausschließlich der ökonomischen Bildung zugerechnet, mit der Begründung, nur diese könne das für eine Teilhabe an einer zunehmend finanzialisierten Gesellschaft notwendige Handlungswissen vermitteln. Der vorliegende Beitrag argumentiert, (1) dass diese monodisziplinäre Verengung der Finanzbildung hinter den Forschungsstand der Verhaltensökonomie, aber auch der Wirtschaftssoziologie zurückfällt, (2) dass es sich bei der Begründung für diese monodisziplinäre Verengung lediglich um eine Scheinlegitimation handelt und daher (3) einer multidisziplinären Verankerung der Finanzbildung nichts entgegensteht.

## 1. Einleitung

Jüngst wird von etlichen Autoren der Wirtschaftsdidaktik nicht nur der Ruf nach (mehr) finanzieller Bildung laut (Birke/Seeber 2011; Koch et al. 2011; Reifner 2011), sondern es wird mit dieser das Ziel verfolgt, Lernende zu „mündigen Verbrauchern“ zu befähigen (Loerwald/Retzmann 2011: 78; vgl. auch Krol/Zoerner 2008: 94f.), also Lernende in die Lage zu versetzen, „sachgerecht“ und „verantwortlich“ in ökonomischen Situationen zu handeln. Damit werden mögliche Finanzbildungsinhalte per se auf die Vermittlung von *Handlungswissen* reduziert, das es Lernenden erlaubt, in einer bestehenden Wirtschaftsordnung ihre Ressourcen möglichst effizient einzusetzen. Curriculare Vorschläge beziehen sich dementsprechend auf Wissensinhalte, die beispielsweise die Absicherung von Lebensrisiken behandeln, die über Möglichkeiten zur Vermögens-



**Dr. Eva-Maria Walker**

ist Juniorprofessorin für Unternehmenskultur und Kommunikation im Handel, Alanus Hochschule für Kunst und Gesellschaft in Alfter

bildung oder zur Kreditaufnahme informieren sowie eine Übersicht über mögliche Finanzdienstleistungen geben (Koch et al. 2011: 21ff.; OECD 2013).

Nun ist das Anliegen nach mehr finanzieller Bildung natürlich prinzipiell – und zu Recht – ein streitbares Anliegen (Schürz/Weber 2005; Hedtke 2014c); darum soll es an dieser Stelle aber nicht gehen. Vielmehr interessiert, ob die dem obigen Verständnis von finanzieller Bildung zugrunde liegenden handlungs- respektive gesellschaftstheoretischen Konzepte disziplinär verengt sind, wenn Handlungssituationen auf das Kosten-Nutzen-Kalkül reduziert (2.1.), Interaktionssituationen auf Tausch- bzw. Dilemmasituationen beschränkt (2.2.) und soziale Ordnung – also die kapitalistische Wirtschaftsordnung – als die effizienteste und damit auch moralisch überlegene Ordnung verstanden wird (2.3.). Wenn dem so wäre, dann fielen sowohl die Bildungsinhalte als auch die Bildungsziele einer so verstandenen Finanzbildung hinter den Stand der verhaltensökonomischen, aber auch wirtschaftssoziologischen Forschung zurück. So belegt diese nämlich zum einen, dass wirtschaftliche Entscheidungen größtenteils vom Modell der nutzenmaximierenden Entscheidung abweichen (Kenning/Wobker 2013) und zum anderen, dass für die Ordnung auf Märkten eben gerade nicht zwangsläufig freie Tauschsituationen charakteristisch sind, sondern Machtasymmetrien und Phänomene strukturell bedingter sozialer Ungleichheit (Kraemer 2012). Dann aber kann die kapitalistische Wirtschaftsordnung – und konkret: die Soziale Marktwirtschaft – nicht objektiv als die beste aller möglichen Wirtschaftsordnungen verstanden werden, sondern muss als *eine, immer auch anders* gestaltbare Wirtschaftsordnung gedeutet werden (Hedtke 2008: 246ff.).<sup>1</sup>

Im Fazit wird ein multidisziplinäres Verständnis von Finanzbildung skizziert (3). Dazu wird zunächst geprüft, was die oben genannten Autoren dazu veranlasst, Finanzbildung ausschließlich der Wirtschaftsdidaktik zuzuschreiben und damit verhaltensökonomisches, aber auch wirtschaftssoziologisches Finanzwissen auszublenden (Birke/Seeber 2011; Koch et al. 2011). Eine Finanzbildung, die Lernende aber über die Begrenztheit rationaler Entscheidungen, über Machtungleichheiten – und eben nicht nur Informationsungleichheiten – auf Märkten sowie die begrenzte Steuerbarkeit von Individuen als auch kollektiven Ordnungen aufklären will, bedarf eines multidisziplinären Bildungskonzeptes, das Lernenden – ganz analog zur sozio-ökonomischen Bildung – eine „reflektierende, kritisch hinterfragende und alternative Ansätze bedenkende Auseinandersetzung mit der Wirtschaftswelt“ ermöglicht (Hedtke 2014b; Zurstrassen 2012).

## 2. Die monodisziplinäre Verengung von Finanzkompetenz in der ökonomischen Bildung

Völlig zu Recht werden in der ökonomischen Fachdidaktik die seitens der Finanzindustrie herausgegebenen Lehr-Lern-Materialien wie beispielsweise das von der Allianz entwickelte Material „my finance coach“ oder die von der Schufa initiierte Plattform „Schufa macht Schule“ kritisiert. Moniert werden vor allem die fehlende Transparenz der dahinter stehenden (Lobby)interessen, die Einseitigkeit der präsentierten Finanzproduktarten (z.B. die einseitige Aufwertung privater Altersvorsorgeprodukte bei gleichzeitiger Abwertung der gesetzlichen Rentenversicherung) (Hippe 2011) sowie die Ausblendung des Problems der Falschberatung infolge von Vertrauensproblemen, Informationsasymmetrien und dem Opportunismus der Bankberatungsindustrie (Loerwald/Retzmann 2011). Kurz: In Kritik geraten diese, der Finanzdienstleistungsbranche nahestehenden Lehr-Lern-Materialien wegen ihrer Verletzung zentraler fachdidaktischer Prinzipien wie dem der Kontroversität, der Problemorientierung als auch dem der

Handlungsorientierung. In der Folge, so die Autoren, werden die genannten Materialien ihrem Selbstanspruch, Lernende zu „mündigen Bürgern“ zu befähigen, nicht gerecht (Hippe 2011: 62; Loerwald/Retzmann 2011: 78). Gefordert werden daher alternative Konzepte einer finanziellen (Allgemein)Bildung, die die zentralen Bildungsziele ökonomischer Bildung – die Befähigung zur Mündigkeit (Autonomie), Tüchtigkeit (Fachkompetenz) und Verantwortung – berücksichtigen (Loerwald/Retzmann 2011; vgl. auch Birke/Seeber 2011; Seeber et al. 2012).

Aus Sicht einer multidisziplinären sozio-ökonomischen Bildung (Hedtke 2014b) greift ein solches Verständnis einer finanziellen Bildung gleichwohl zu kurz. So wird hier zwar das einseitige und interessen geleitete Kompetenzverständnis in den o.g. Lobbymaterialien zu Recht kritisiert, allerdings selbst mit einem Bildungsziel operiert, das Finanzbildung monodisziplinär verengt, nämlich auf das Ziel, Lernende zu „mündigen Finanzbürgern“ zu befähigen. Problematisch ist dies nicht nur deshalb, weil die Autoren den Anspruch auf eine finanzielle *Allgemeinbildung* erheben und damit Lernenden infolge ihrer Finanzkompetenz ein gesellschaftliches Teilhabeversprechen in Aussicht stellen, sondern weil Finanzbildung damit zu einem (bildungs-)politischen Instrument wird, das finanzielle und gesellschaftliche Risiken individualisiert; es wären ja dann die Individuen – und eben nicht die Sozialpolitik –, die nicht ausreichend „mündig“ sind, um finanzielle Absicherungen treffen zu können.

Welche Konsequenzen zieht das Bildungsziel eines „mündigen Verbrauchers“ mit Blick auf die Finanzbildung nach sich? Prinzipiell adressieren die Bildungsziele der ökonomischen Bildung – Mündigkeit (Autonomie), Tüchtigkeit (Fachkompetenz) und Verantwortung – drei verschiedene Ebenen, nämlich die Handlungsebene (mikro), die Interaktions- bzw. Kommunikationsebene (meso) und die Ordnungs- bzw. Systemebene (makro).

Mit Blick auf alle drei Bildungsebenen schließen sich aus der Perspektive einer multidisziplinären sozio-ökonomischen Bildung kritische Rückfragen an eine so verstandene finanzielle *Allgemeinbildung* an.

## 2.1 Kritische Rückfragen: die Handlungsebene

Beginnen wir auf der Handlungsebene (mikro) mit der Frage, wie sich aus Sicht einer ökonomistisch geprägten Finanzbildung Finanz- bzw. Konsumententscheidungen erklären lassen, welche Handlungsmodelle hier zugrunde liegen und mit welchem Verständnis von „Wissen“ operiert wird.

So ist zunächst auffällig, dass die ökonomistisch geprägte Finanzbildung voraussetzt, dass Handlungsergebnisse – also Konsum- bzw. Finanzentscheidungen – alleine dadurch verbessert werden können, dass das zugrunde liegende (Sach-)Wissen vertieft, erweitert, kurz: optimiert wird (Birke/Seeber 2011: 176ff.; Seeber et al. 2012: 86ff.). Dieses objektivistische Selbstmissverständnis von „Wissen“ ist typisch für erklärende Theoriebildungsmodelle, die in einer Änderung der situativen Rahmenbedingungen die Ursache für die Änderung individuellen Verhaltens sehen. In der Tat könnte dann die Optimierung des Finanzhandelns ursächlich auf eine Verbesserung des Finanzwissens der Lernenden zurückgeführt werden.

Es ist daher auch wenig überraschend, dass diese Finanzbildung mit einem Handlungsmodell operiert, das in der nutzenmaximierenden Entscheidung das alleinige Handlungsmotiv sieht. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass man mittlerweile von einem ökonomistisch verengten „homo oeconomicus“-Modell Abstand nimmt und „Nutzen“ nicht nur individuell-materiell (Geld, Macht oder Prestige) definiert, sondern

eben auch kollektiv-psychisch (z.B. eine nachhaltige Lebensqualität) (Hippe 2009: 52; Seeber et al. 2012: 97)<sup>2</sup>.

Vor dem Hintergrund empirisch forschender Disziplinen wie der Verhaltenswissenschaften, aber auch der Wirtschaftssoziologie ist diese monodisziplinäre Verengung auf *ein* Handlungsmotiv problematisch und damit die Annahme, dass Verbraucher ihre Lebenssituation quasi natürlicherweise verbessern wollten (und dies auch könnten).

Zunächst unterschätzt dieser handlungstheoretische Zugriff auf Konsum- bzw. Finanzhandeln, dass Handeln mit *Sinnfragen* verbunden und nicht nur das Ergebnis einer rationalen Kosten-Nutzen-Überlegung ist. Damit existieren aber neben dem Handlungsmotiv der Nutzenmaximierung gleichberechtigt weitere Handlungsmotive wie beispielsweise das Motiv der Tradition, der Wertrationalität oder der Emotion, die sich gerade nicht in *einen* Nutzenbegriff überführen lassen (Hedtke 2014a; Schimank 2002).

Beeindruckend belegt Sandel (2012) dies am Beispiel von Lebensversicherungen, die Unternehmen für ihre Topmanager abschließen können (ebd.: 164ff.). So haben nach us-amerikanischem Versicherungsrecht Unternehmen ein „versicherbares Interesse“ am Leben ihrer Topmanager, da ihnen im Todesfall erhebliche Transaktionskosten entstehen können (z.B. der Verlust unternehmensspezifischen Wissens oder die Kosten für die erneute Personalrekrutierung). In der Folge ist es ihnen gestattet, Lebensversicherungen auf ihre Angestellte abzuschließen. Warum erscheint diese Rechtspraxis aus Sicht der Beschäftigten als „unmoralisch“? Antwort: Ihr Leben wird verobjektiviert und zu einer bloßen Handelsware. Sie werden aus ihrem sozialen Kontext entbettet und zu Objekten der nutzenmaximierenden Kalkulation. Während nun wertrationales Handeln diesen sozialen Kontext stets mitdenkt, reduziert nutzenmaximierendes Handeln soziale Interaktion auf ihren bloßen Tauschcharakter.

Die dem Bildungsziel eines „mündigen Verbrauchers“ zugrunde liegende Handlungstheorie ist allerdings nicht nur wegen ihrer Verengung auf Nutzenmaximierung problematisch, sondern ebenfalls, weil sie prinzipiell unterstellt, dass Handlungen *intentionale*, also bewusste Entscheidungen seien. Dabei machen die empirischen Forschungsergebnisse der Verhaltensökonomie offensichtlich, dass ein Großteil des Konsum- bzw. Finanzhandelns gar nicht auf bewusste Entscheidungen zurückzuführen ist (Kenning/Wobker 2013). Vielmehr orientieren sich Verbraucher an unreflektierten Handlungs-routinen und mimetischen Prozessen und zwar gerade nicht infolge eines *Mangels* an Informationen, sondern infolge eines Informationsüberflusses (Kenning/Wobker 2013). Demnach genüge es nicht, „fehlende oder falsche Information durch mehr oder bessere Informationen zu ersetzen, da die affektiven und kognitiven Fähigkeiten der Verbraucher kontextspezifisch limitiert sind“ (Kenning/Wobker 2013: 286). Damit wird allerdings das Ideal, Verbraucher zu „mündigen Verbrauchern“ zu befähigen, aus Sicht der Verhaltensökonomik zu einer „wissenschaftlichen und politischen Fiktion“ (ebd.: 287).

Zum einen begründen sich diese kognitiven Beschränkungen nun durch das Subjekt selbst. So sind Verbraucher beispielsweise häufig durch die Anzahl, aber auch die Ähnlichkeit der Alternativen überlastet (Reisch/Oehler 2009: 34ff.) oder sie neigen zu kognitiver Dissonanzfreiheit (Kohlert & Oehler 2009: 89ff.), das heißt, sie nehmen selektiv nur jene Informationen wahr, die ihrem bestehenden Präferenzsystem nicht widersprechen. Zum anderen sind Verbraucherentscheidungen dadurch „beschränkt“, dass Handelnde sozio-kulturell eingebettet sind und sich somit auch Konsum- und Finanzentscheidungen am Handeln anderer orientieren. Gerade weil für Finanzentscheidungen das „Herdenverhalten“ der Anleger empirisch besonders gut belegt ist und Anleger zur Nachahmung kollektiver Trends (Kraemer 2012) als auch dem Anlegerverhalten ihres sozialen Milieus (Deutschmann 2008) neigen, muss es überraschen, dass dieses in die

Handlungstheorie ökonomistischer Finanzbildungskonzepte bislang noch keinen Eingang gefunden hat.

Daraus folgt, dass die unterstellte Kausalitätsannahme zwischen einer Verbesserung des Finanzwissens der Lernenden einerseits und einer Optimierung von individuellen ökonomischen Entscheidungen andererseits so nicht haltbar ist. Sowohl aus verhaltensökonomischer als auch wirtschaftssoziologischer Perspektive lässt sich damit zusammenfassen, dass der Nachweis einer verbesserten finanziellen Handlungskompetenz infolge eines umfangreicheren und vertieften individuellen Finanzwissens nicht erbracht ist.<sup>3</sup> Konsequenterweise kommt die Verhaltensökonomie in ihren politischen Empfehlungen zum Verbraucherschutz daher auch zu dem Fazit, dass eine Verbesserung der Verbraucherpolitik eine Verbesserung des *institutionellen* Verbraucherschutzes (z.B. Produkthaftungen auch bei Finanzprodukten) erforderlich mache (Tiffe 2009: 172).

## 2.2. Kritische Rückfragen: die Interaktionsebene

Im Anschluss an das neoklassische Marktverständnis geht die ökonomische Bildung davon aus, dass sich jedwede Interaktionssituation als eine freiwillige Tauschhandlung verstehen lässt, die nur dann vollzogen wird, wenn sich die Tauschpartner einen Vorteil davon versprechen (Seeber et al. 2012: 93ff.). Damit schließen die Autoren konfligierende Interessen zwischen den Tauschpartnern zwar nicht aus (Seeber et al. 2012: 94). Entscheidend ist aber, dass auch Tauschpartner mit konfligierenden Interessen eine Tauschbeziehung nur dann eingehen, wenn sie davon Vorteile tragen. Dies kann aber nur dann der Fall sein, wenn es sich um *wechselseitige* Abhängigkeiten handelt. Damit sind *erzwungene* Tauschbeziehungen, die sich durch *Machtasymmetrien* zwischen Anbietern und Verbrauchern auszeichnen, in der Logik atomistischer, freier Marktakteure nicht denkbar. Konsequenterweise folgern die Autoren für die Ziele einer finanziellen *Allgemeinbildung*, dass es genüge, die Informationsasymmetrien zwischen Anbietern (z.B. Investmentfonds, Versicherungen, Banken) und Verbrauchern durch eine umfangreichere und fundiertere Finanzkompetenz zu minimieren.

Problematisch ist diese Verengung von Machtasymmetrien auf Informationsasymmetrien deshalb, weil auf diese Weise die sozial ungleiche Verteilung von Renditechancen und Investmentrisiken an Kapitalmärkten völlig aus dem Blick gerät (Kraemer 2012: 43ff.). So sind nämlich sowohl die Informations- als auch Anlagemöglichkeiten für institutionelle Investoren (Investmentfonds, Versicherungen, Pensionsfonds) als auch für vermögende Privatkunden ungleich höher bzw. profitabler als für durchschnittlich vermögende Anleger. Kraemer sieht daher in der „gleichmachenden ‚Markt‘-Semantik“ (ebd.: 46) einen Schleier, der die asymmetrischen Beziehungen zwischen unterschiedlichen Typen von Käufern und Verkäufern, institutionellen Investoren und Geldvermögensbesitzern, Gläubigern, Schuldnern und Steuerzahlern verschwinden lässt. Die Verteilung von Renditechancen und -risiken ist, so Kraemer (2012), nämlich alles andere als zufällig<sup>4</sup> verteilt, sondern vielmehr regelmäßig ungleich verteilt und zwar in Abhängigkeit der positionalen Marktchancen der Marktteilnehmer, die sich in ihrem Vermögen, aber auch ihren Informationsvorsprüngen sowie der ihnen zugeschriebenen Reputation begründet (ebd.: 48ff.).

Infolge der sozialen Position der Marktteilnehmer sind allerdings nicht nur die Zugänge zu Informationen ungleich verteilt, sondern ganz prinzipiell die Möglichkeit an lukrativen Anlagemöglichkeiten überhaupt teilhaben zu können (Deutschmann 2008). So sind in der derzeitigen Niedrigzinsphase Spareinlagen im Vergleich zu alternativen

Anlageformen wie beispielsweise Immobilien wenig lukrativ, allerdings setzt der Zugang zu dieser Vermögensform ein Grundvermögen voraus, das Kleinanlegern gerade nicht zur Verfügung steht (Grabka/Westermeier 2014).

Wenn nun ein Finanzbildungskonzept den Anspruch erhebt, einen Beitrag zur finanziellen *Allgemeinbildung* zu leisten, sollten die hier skizzierten sozialen Ungleichheiten in der Verteilung von Investmentrisiken und -chancen zumindest reflektiert werden.

### 2.3. Kritische Rückfragen: die Ordnungsebene

Drittens beziehen sich die ökonomischen Bildungsziele auf die System- bzw. Ordnungsebene: der „ökonomisch gebildete Mensch versteht, dass das Wirtschaftssystem politisch gestaltbar ist und inwiefern es der politischen Ordnung bedarf“ (Birke/Seeber 2011: 174). Zugrunde liegt hier die Annahme, dass sowohl individuelles als auch kollektives Verhalten durch die Setzung von Handlungsanreizen bzw. Handlungssanktionen gesteuert werden kann (Seeber et al. 2012: 95).

Wir haben gegen diese Kausalitätsannahme in zweierlei Hinsicht Bedenken angemeldet: Zum einen treffen Marktakteure ihre Entscheidungen weder stets intentional, also bewusst, noch haben sie ein „natürliches“ Interesse an der Optimierung ihres Nutzens. Vielmehr folgen Verbraucher eben *auch* traditionellen und wertrationalen Handlungsmotiven (Stehr 2007). Damit ist aber zum zweiten die seitens einer ökonomistisch geprägten Finanzbildung unterstellten Kausalannahme zwischen einer Optimierung des Finanzwissens und des Finanzhandelns schon alleine deshalb nicht haltbar, weil das wirtschaftliche Handeln selbst nicht alleinig den Prinzipien des intentionalen Kosten-Nutzen-Kalküls folgt.

Diese kritischen Einwände gegen intentionale und nutzenmaximierende Entscheidungen haben nun aber mit Blick auf die Erklärung respektive Prognose von Makro-Phänomenen zur Folge, dass sich das kollektive Verhalten der Wirtschaftsakteure eben gerade nicht lediglich durch Anreize bzw. Sanktionen steuern lässt.

Gerade für den Gegenstand der ökonomischen Bildung und hier: der Finanzbildung finden sich etliche empirische Belege, die die Grenzen der Verhaltenssteuerung aufzeigen. So wird beispielsweise in der derzeitigen Niedrigzinsphase für Sparbucheinlagen argumentiert, dass Bürger doch als Aktionäre „von dem Zinsumfeld [profitieren], das sie als Sparer belastet“ (Weidmann 2013); die Folgen der Niedrigzinspolitik demnach also auch für Sparer verkräftbar sind. Unterstellt wird dieser Argumentation implizit, dass Bürger dem Anreiz höherer Renditemöglichkeiten am Kapitalmarkt „natürlicherweise“ folgen und ihr Portfolio um Kapitalmarktprodukte erweitern werden. Das Gegenteil ist allerdings der Fall: Wie jüngst eine GfK-Umfrage für den privaten Bankenverband BdB herausstellte, ist der Anteil der Bundesbürger, der riskantere Anlagen ablehnt im Vergleich zum Vorjahr sogar von 63 Prozent auf 67 Prozent gestiegen und das obwohl die Unzufriedenheit der Bundesbürger mit den Anlagemöglichkeiten steigt (FAZ 2015).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Finanzbildungskonzept dann zu kurz greift, wenn es zur Erklärung kollektiver Handlungsphänomene ausschließlich auf den Steuerungsoptimismus kausaler Theoriebildungsmodelle zurückgreift. Vielmehr sollte sich Finanzbildung zur Aufgabe machen, auf diese Steuerungsmechanismen aufmerksam zu machen und Lernende darüber aufzuklären, unter welchen situativen Bedingungen sie sich als Verbraucher tatsächlich in ihrem Verhalten steuern lassen. Mit Blick auf die Steuerung einer kollektiven Ordnung (also der Wirtschafts- respektive Finanzordnung) hätte dieser Steuerungs-skeptizismus dann die politische Konsequenz,

dass Lernende nicht lediglich in ihrer Rolle als Verbraucher, sondern vor allem in ihrer Rolle als Bürger adressiert würden, die vermittels politischer Wahlentscheidungen oder zivilgesellschaftlicher Reaktionen auf die bestehende Finanzordnung Einfluss nähmen; dann wäre die finanzielle Allgemeinbildung aber auch Teil der politischen Bildung.

### 3. Ausblick: Finanzbildung als Teilbereich der ökonomischen Bildung? Plädoyer für eine multidisziplinäre finanzielle Bildung

Wenden wir uns abschließend der Frage zu, durch welchen Umstand sich die Autoren dazu veranlasst und berechtigt sehen, Finanzbildung ausschließlich der ökonomischen Bildung zuzurechnen. Es wird sich zeigen, dass es sich bei ihrem Begründungsmuster lediglich um eine Scheinlegitimation handelt. Ich plädiere daher für eine multidisziplinäre Verankerung der finanziellen Bildung, die die hier vorgebrachten Einwände an einer ökonomistisch verengten Finanzbildung aufgreift.

Die originäre Zuständigkeit der Wirtschaftsdidaktik für die Finanzbildung begründet sich in der Wahrnehmung der eingangs genannten Autoren (Koch et al. 2011: 19ff.; Retzmann 2011) mit einem gesellschaftstheoretischen – und damit auf den ersten Blick analytischen – Argument: den Strukturmerkmalen der modernen Gesellschaft (Reifner 2011; vgl. auch Krol/Zoerner 2008: 93, 102, 127). So zeichnen sich moderne Gesellschaften durch eine funktionale Differenzierung und damit durch immer dichtere wechselseitige Abhängigkeits- und Konkurrenzbeziehungen aus (Krol/Zoerner 2008: 96ff.; Seeber et al. 2012), die aufseiten der Akteure eine „grundsätzliche Orientierung der Entscheidungen an Vorteils-, d.h. Kosten-Nutzen-Kalkülen erzwingen (sic!)“ (Krol/Zoerner 2008: 105).

Für die disziplinäre Zuordnung der Finanzbildung bedeutet dies, dass es die Finanzialisierung der modernen Gesellschaft ist, die eine Zuordnung der Finanzbildung zur Ökonomik erforderlich mache (Koch et al. 2011; Loerwald/Retzmann 2011; Reifner 2011). Ganz grundsätzlich wird mit dem Begriff „Finanzialisierung“ eine Machtverschiebung zugunsten des Finanzsektors bezeichnet, die zulasten der „produktiven“ Wirtschaftssektoren, der Unternehmen, aber auch der Staaten und der Bürger verläuft (Heires/Nölke 2011: 38ff.). So prägt der Einfluss der Kapitalmärkte zunehmend den Alltag der Beschäftigten, aber auch der Bürger, wenn ihnen neue und steigende Verantwortlichkeiten wie beispielsweise die Altersvorsorge oder die Vermögensbildung aufgebürdet werden (Weber 2010: 377f.). Infolge dieser Individualisierung gesellschaftlicher Risiken einerseits und der „objektiv zunehmenden Bedeutung von Finanzdienstleistungen für die Privaten Haushalte“ sowie dem „notwendigen (sic!) Umbau der sozialen Sicherungssysteme“ (Koch et al. 2011: 20) andererseits, ist eine „Teilhabe an der Sozialen Marktwirtschaft und dem gesellschaftlichen Fortschritt“ (sic!) nur noch unter der Voraussetzung möglich, dass Bürger über ein Wissen um den „sinnvollen Gebrauch von Finanzdienstleistungen“ (ebd.) verfügen. Folgerichtig ziehen die Autoren den Schluss, dass sich Finanzbildung im Kern mit der Vermittlung von *Handlungswissen* zur (informationsasymmetrischen) Verbesserung der persönlichen Vorsorge, zur Absicherung von Lebensrisiken oder zur Kreditaufnahme (Koch et al. 2011; Reifner 2011) befassen sollte. Dieses Handlungswissen fällt nicht nur in den originären Zuständigkeitsbereich der Ökonomik, sondern kann zusätzlich den Anspruch auf „Allgemeinbildung“ erheben (ebd.; Seeber et al. 2012: 67ff.), da es (scheinbar) das Teilhabeversprechen an der modernen Gesellschaft einlöst.

Nun ist diesen gesellschaftstheoretischen Analysen gar nicht prinzipiell zu widersprechen. Sowohl die funktionale Differenzierung als auch die zunehmende Finanzialisierung zentraler Bereiche der gesellschaftlichen Ordnung sind empirisch gut doku-

mentierte Befunde (Heires/Nölke 2011; van der Zwan 2014). Kritische Rückfragen sind allerdings dann anzumelden, wenn aus dem gesellschaftlichen Ökonomisierungsdruck auf der Ordnungsebene „zwangsläufig“ auf ein Kosten-Nutzen-Kalkül auf der Handlungsebene geschlossen wird (Koch et al. 2011; Krol/Zoerner 2004). Dagegen sprechen nicht nur verhaltensökonomische und wirtschaftssoziologische Befunde, sondern viel grundsätzlicher die Sinnhaftigkeit sozialen Handelns (Hedtke 2014a: 68ff.).

So zeigt beispielsweise Schimank (2008) für das unternehmerische Handeln, dass ein zunehmender Ökonomisierungsdruck auf Organisationen keinesfalls zwangsläufig zu einer (Steigerung) nutzenorientierten Handelns führen muss (ebd.: 230) und unterscheidet zwischen dem „Müssen“, dem „Wollen“ und dem „Können“ zu ökonomisiertem (sprich: nutzenmaximierendem) Handeln (ebd.: 231). So finden sich beispielsweise Unternehmer, die durchaus über ausreichend Finanzwissen und unternehmerische Befugnisse verfügen *würden*, sich aber gemäß ihres professionellen Ethos „traditionell nicht als „Manager““ (ebd.: 232) verstehen, sondern sich ihrer professionellen Fachidentität verpflichtet fühlen. Ihre Antwort auf den Ökonomisierungsdruck ist daher: „Aussetzen“ (ebd.). Auch aus Sicht der Beschäftigten führt der betriebliche Ökonomisierungsdruck nicht zwangsläufig zu einer Zunahme kalkulierenden und ausschließlich interessegeleiteten Handelns. Dies belegt Vormbusch (2009) für den subjektiven Umgang der Beschäftigten mit Erwerbskarrieren. So ist der subjektive Umgang mit dem neuen Leitbild des flexiblen und unternehmerisch agierenden Beschäftigten keinesfalls zwangsläufig strategisch, sondern es finden sich ebenfalls Beschäftigte, die sich diesem neuen Leitbild aktiv verweigern und ein Modell der Lebensführung wählen, das dem Freizeit-/Privatleben einen hohen Wert beimisst (ebd.: 290).

Wenn sich nun aber Handlungsmotive infolge der zunehmenden Ökonomisierung moderner Gesellschaften nicht zwangsläufig auf das Kosten-Nutzen-Kalkül verengen, so ist es doch aus einer gesellschaftswissenschaftlichen Perspektive von Interesse, unter welchen Bedingungen Akteure vom Motiv der Nutzenorientierung (bewusst) abweichen, welche Risiken und Nachteile sie in Kauf zu nehmen bereit sind und unter welchen Voraussetzungen sie gar die gesellschaftliche Norm der Nutzenorientierung als Restriktion wahrnehmen, da diese gegen ihre subjektiven Präferenzen und Handlungsmotive verläuft. Genau dafür bedarf es aber eines Finanzbildungskonzeptes, das auf allen drei Ebenen (mikro-, meso-, makro-) multidisziplinär ausgerichtet ist. Eine multidisziplinäre Finanzbildung zeichnet sich dadurch aus, dass sie

- (1) erstens plurale Handlungsmotive<sup>5</sup> zulässt und die Entstehung subjektiver Präferenzen nicht nur als eine zwangsläufige Folge der Handlungssituation auffasst (Hedtke 2014a). Ganz analog zur sozio-ökonomischen Bildung, sieht sich damit auch eine multidisziplinäre Finanzbildung vor allem den subjektiven Handlungsentwürfen der lernenden Person verpflichtet und berücksichtigt (und akzeptiert) die *unterschiedlichen* Gründe, die Lernende für ihr wirtschaftliches Handeln anführen (Hedtke 2014b: 85ff.). Anders als eine ökonomistisch verengte Finanzbildung, setzt es sich eine multidisziplinäre Finanzbildung also gerade nicht zum Ziel, Lernende zu einer Selbstoptimierung im bestehenden Wirtschaftssystem zu befähigen, sondern ihnen vielmehr einen distanziert (selbst-)reflektierenden und kritisch hinterfragenden Blick auf ihre eigene sowie die kollektive Wirtschaftsordnung zu ermöglichen. Ergebnis einer so verstandenen Finanzbildung kann es folglich also auch sein, dass sich Lernende der zunehmenden gesellschaftlichen Ökonomisierung bewusst sind und sich von dieser aber – *gerade* wegen ihres Finanzwissens – in ihrem Handeln distanzieren. (mikro)

- (2) zweitens eine Interaktionstheorie zugrunde legt, die soziale Beziehungen nicht zwangsläufig auf Tauschsituationen und „soziale Dilemmata“ reduziert, sondern auch Phänomene der sozialen Einbettung oder Machtungleichheit zwischen den Individuen in den Blick nimmt. (meso)
- (3) sich drittens auf eine Gesellschaftstheorie beruft, die die derzeitige Wirkmacht des wirtschaftlichen Teilsystems als ein Ergebnis einer gesellschaftlichen Konstruktion begreift (Strulik 2012) und damit eben gerade nicht als „natürlicherweise“ gegeben, sondern als prinzipiell veränderbar begreift. (makro)

Erst mit diesem multidisziplinären handlungs- und gesellschaftstheoretischen „Rüstzeug“ ist eine Finanzbildung möglich, die Finanzwissen nicht auf eine Gestaltungsorientierung *innerhalb* der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung verengt, sondern eine kritische Reflexion über diese – vorliegend: die Finanzialisierung moderner Gesellschaften – erlaubt. Erst dann kann das Verhältnis von Gesellschaft und Wirtschaft in den Blick genommen werden. Dies bedeutet dann aber für die disziplinäre Verortung der Finanzbildung – ganz analog zur ökonomischen Bildung –, dass diese nicht dem alleinigen disziplinären Ressort der Ökonomik zugeschrieben werden kann, sondern dass diese eine multidisziplinäre Perspektive benötigt (Hedtke 2014b).

## Anmerkungen

- 1 Freilich ist eine „Bildung zur Sozialen Marktwirtschaft“ (Seeber 2014) trotzdem möglich. Es ist dann aber in Rechnung zu stellen, dass dieses Bildungsziel nur normativ begründbar ist – etwa weil man der Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft politisch nahesteht und Lernende für diese sozialisieren möchte – nicht aber mit dem „objektiven“ Verweis, dass die Soziale Marktwirtschaft auch moralisch die überlegenere Ordnung darstellt, da sie mit freien Tauschsituationen einhergeht und damit Chancengerechtigkeit bietet.
- 2 Ebenfalls fällt darunter die Sicherung bzw. Steigerung der sozialen Einbindung durch eine Stärkung des sozialen Zusammengehörigkeitsgefühls oder durch Formen der sozialen Anerkennung (Frey 1997, zit. nach Hippe 2009: 71f.).
- 3 Eine parallele Entwicklung findet sich im Übrigen beim Gesundheitswissen: So zeigt Samerski (2013) am Beispiel der genetischen Beratung auf, wie Klienten zunehmend dazu aufgefordert werden, sich professionelles Gesundheitswissen anzueignen, um damit als „mündige Patienten“ (ebd.: 145) informiertere Entscheidungen zu treffen.
- 4 Mit „nicht zufällig“ ist hier gemeint, dass sich die ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken nicht mit der Unterschiedlichkeit des Finanzprodukts erklären lässt (es ist unmittelbar einleuchtend, dass eine Spareinlage ein geringeres Risiko-, damit aber auch geringeres Renditepotential birgt), sondern mit der sozialen Position des Marktteilnehmers.
- 5 Wenn wir von pluralen Handlungsmotiven sprechen (siehe 2.2.1.), dann wird damit die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Handlungsmotive bezeichnet (u.a. Tradition, kulturelle Verankerung, Altruismus) und nicht die summative Unterordnung dieser unter das Rationalhandlungskalkül.

## Literatur

Aus Platzgründen kann die Literatur in der Druckfassung des Aufsatzes nur gekürzt wiedergegeben werden. Im Internet (<http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp>) findet sich der Text mit dem vollständigen Literaturverzeichnis.

Birke, Franziska/Seeber, Günther (2011): Kompetenzerwartungen an den Konsumenten in der Marktwirtschaft, in: Retzmann, Thomas (Hrsg.): *Finanzielle Bildung in der Schule. Mündige Verbraucher durch Konsumentenbildung*. Schwalbach/Ts., S. 171-184.

- Hedtke, Reinhold (2008): *Ökonomische Denkweisen. Eine Einführung. Multiperspektivität – Alternativen – Grundlagen.* Schwalbach/Ts..
- Hedtke, Reinhold (2014a): *Wirtschaftssoziologie. Eine Einführung.* Konstanz.
- Hedtke, Reinhold (2014b): Was ist sozio-ökonomische Bildung?, in: Fischer, Andreas/Zurstrassen, Bettina (Hrsg.): *Sozioökonomische Bildung.* Bonn, S. 81-127.
- Heires, Marcel/Nölke, Andreas (2011): Finanzkrise und Finanzialisierung, in: Kessler, Oliver (Hrsg.): *Die Internationale Politische Ökonomie der Weltfinanzkrise.* Wiesbaden, S. 37-52.
- Hippe, Thorsten (2009): Wie ist sozialwissenschaftliche Bildung möglich? Gesellschaftliche Schlüsselprobleme als integrativer Gegenstand der ökonomischen und politischen Bildung. Wiesbaden.
- Hippe, Thorsten (2011): Lernen in der Grauzone zwischen Bildung und Werbung? Zur Notwendigkeit einer kritischen Finanzbildung, in: Retzmann, Thomas (Hrsg.): *Finanzielle Bildung in der Schule. Mündige Verbraucher durch Konsumentenbildung.* Schwalbach/Ts., S. 61-76.
- Koch, Michael/Friebel, Stephan/Raker, Martina (2011): Unterrichtseinheit „Finanzielle Allgemeinbildung“, Institut für Ökonomische Bildung an der Carl Ossietzky Universität Oldenburg. Oldenburg.
- Kohlert, Daniel/Oehler, Andreas (2009): Scheitern Finanzdienstleistungen am Verbraucher? Eine theoretische Analyse rationalen Verbraucherverhaltens im Rahmen des Anlageberatungsprozesses, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 78, Heft 3, S. 81-95.
- Kraemer, Klaus (2012): Ideen, Interessen und Institutionen: Welchen Beitrag kann die Soziologie zur Analyse moderner Finanzmärkte leisten?, in: Kraemer, Klaus/Nessel, Sebastian (Hrsg.): *Entfesselte Finanzmärkte. Soziologie Analysen des modernen Kapitalismus.* Frankfurt/Main, S. 25-62
- Krol, Gerd-Jan/Zoerner, Andreas (2008): Ökonomische Bildung, Allgemeinbildung und Ökonomik, in: Kaminski, Hans & Krol, Gerd-Jan (Hrsg.): *Ökonomische Bildung: legitimiert, etabliert, zukunftsfähig. Stand und Perspektiven.* Bad Heilbrunn, S. 91-129.
- Loerwald, Dirk/Retzmann, Thomas (2011): Falschberatung durch Banken als Gegenstand des Ökonomieunterrichts? Eine wirtschaftsdidaktische Analyse in Anbetracht der Finanzkrise, in: Retzmann, Thomas (Hrsg.): *Finanzielle Bildung in der Schule. Mündige Verbraucher durch Konsumentenbildung.* Schwalbach/Ts., S. 77-98
- Reifner, Udo (2011): Finanzielle Allgemeinbildung und ökonomische Bildung, in: Retzmann, Thomas (Hrsg.): *Finanzielle Bildung in der Schule. Mündige Verbraucher durch Konsumentenbildung.* Schwalbach/Ts., S. 9-30.
- Retzmann, Thomas (2011): Einführung in die Thematik: Finanzielle Allgemeinbildung im Defizit – Eine Herausforderung für die ökonomische Bildung!, in: Retzmann, Thomas (Hrsg.): *Finanzielle Bildung in der Schule. Mündige Verbraucher durch Konsumentenbildung.* Schwalbach/Ts., S. 5-7.
- Schimank, Uwe (2002): *Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie.* Weinheim, München, 145-167.
- Schürz, Martin/Weber, Beat (2005): Finanzielle Allgemeinbildung. Ein Lösungsansatz für Probleme im Finanzsektor?, in: *Kurswechsel: Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen*, Jg. 6, Heft 3, S. 55-69.
- Seeber, Günther (2014): Ist sozioökonomische Bildung die bessere ökonomische Bildung? – Anmerkungen zu einer Begriffsverwirrung, in: Müller, Christian/Schlösser, Hans Jürgen/Schuhlen, Michael/Liening, Andreas (Hrsg.): *Bildung zur Sozialen Marktwirtschaft. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft.* Stuttgart, S. 19-31.
- Seeber, Günther/Retzmann, Thomas/Remmele, Bernd/Jongebloed, Hans-Carl (2012): *Bildungsstandards der ökonomischen Allgemeinbildung. Kompetenzmodell – Aufgaben – Handlungsempfehlungen.* Schwalbach/Ts.
- Weber, Beat (2010): Finanzbildungsbürgertum und die Finanzialisierung des Alltags, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Jg. 40, Heft 160, S. 377-393.
- Zurstrassen, Bettina (2012): Politisches Lernen in der beruflichen Bildung, in: *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Auch das Berufliche ist politisch.* Bonn, S. 9-31.

## Pretesting – Verfahren zur Evaluation von Fragebogen(entwürfen)

Rolf Porst<sup>1</sup>

Durch die Lektüre der bisherigen Beiträge zur Serie „Forschen in der Schule“ haben wir uns – hoffentlich – das Rüstzeug angeeignet, um einen guten Fragebogen für unser schulisches Umfrageprojekt zu konstruieren. Wir haben die *zentralen Begrifflichkeiten* kennengelernt, die uns auf dem Weg von der Fragestellung zum Fragebogen begleiten: Theorien, Konzeptualisierung, Operationalisierung, Variablen, Hypothesen (Porst 2014a). Wir haben *Arten von Befragungen* und *Befragungstechniken* kennengelernt (Porst 2015a); wenn wir eine standardisierte Befragung durchführen wollen, können wir uns jetzt begründet für eine Befragungstechnik – persönlich-mündlich, schriftlich oder telefonisch – entscheiden. Wir haben dann (Porst 2015b, c) die unterschiedlichen *Bestandteile eines Fragebogens* (Arten von Fragen, Arten von Skalen) und *Regeln zur Formulierung von Fragebogen-Fragen* kennengelernt.

Wir sollten nun also in der Lage sein, einen „guten“ Fragebogen für unser schulisches Umfrageprojekt zu konstruieren bzw. von unseren SchülerInnen konstruieren zu lassen.

Aber Vorsicht: Ein Fragebogen ist meist ein recht komplexes und nicht einfach zu erstellendes wissenschaftliches Produkt, und es ist keineswegs Understatement, wenn renommierte Umfrageforscher wie Sudman & Bradburn (1982: 283) schreiben: „*Even after years of experience, no expert can write a perfect questionnaire.*“ Oder noch deutlicher: „*If you don't have the resources to pilot test your questionnaire, don't do the study*“ (ebenda: 283).

Wer also nach einem wirklich guten Fragebogen strebt – und wer wollte oder tut das nicht? – wird nicht umhinkommen, seinen oder ihren Fragebogenentwurf einem



**Rolf Porst**, Markt- und Sozialforscher  
Römerberg

(oder mehreren) systematischen Pretest(s) zu unterziehen. Wir halten einen Pretest für eine unabdingbare Voraussetzung für die Vorbereitung der Hauptstudie. Was ist also ein Pretest, und welche Ziele werden mit dem Pretest verfolgt?

## Definition und Zielsetzung von Pretests

Unter Pretest verstehen wir – ganz allgemein gesagt – die Testung und Evaluation eines Fragebogens oder einzelner seiner Teile vor ihrem Einsatz in der Hauptbefragung: „Praktisch handelt es sich bei einem Pretest um einen Testlauf eines ‚Fragebogen-Prototyps‘, also eines mutmaßlich noch nicht ausgereiften Fragebogens.“ (Porst 2000: 65).

Pretests geben uns – im Vorfeld unserer Haupterhebung, also bevor es zu spät ist – Auskunft über...

- die Verständlichkeit von Fragen
- die Reihenfolge der Fragen
- Kontexteffekte
- das Zustandekommen von Antworten
- Probleme der Befragten mit ihrer Aufgabe
- Interesse und Aufmerksamkeit der Befragten bei einzelnen Fragen
- das Wohlbefinden der Befragten
- Probleme der Interviewer mit dem Fragebogen
- technische Probleme bei Fragebogen und Befragungshilfen
- Häufigkeitsverteilungen der Antworten
- die Zeitdauer der Befragung

Diese Liste mit ihren sehr unterschiedlichen Zielrichtungen lässt erahnen, dass es *den* Pretest gar nicht gibt. Und tatsächlich ist es so, dass wir zum Erreichen der einzelnen Ziele recht unterschiedliche Pretest-Wege gehen müssen.

Zunächst einmal unterscheiden wir zwei große Gruppen von Pretests, nämlich *Standardbeobachtungspretests* und *kognitive Pretesttechniken*. Da es sich bei Fragebogen für schulische Projekte zumeist um kurze, wenig umfängliche Instrumente handeln wird, werden Standardbeobachtungspretests, bei denen umfangreichere Fragebogen komplett getestet werden, üblicherweise nicht zum Einsatz kommen. Wir werden uns deshalb im Folgenden ausschließlich mit kognitiven Pretestverfahren beschäftigen.<sup>2</sup>

## Kognitive Pretesttechniken

Kognitive Pretestinterviews zählen zu den „aktiven“ Pretesttechniken; sie werden zum Einsatz gebracht, um einen Einblick in die kognitiven Prozesse zu bekommen, die beim Beantworten von Fragen ablaufen:

- Wie interpretieren Befragungspersonen Fragen oder Begriffe?
- Wie rufen sie Informationen und Ereignisse aus dem Gedächtnis ab?
- Wie kommen sie zu einer Entscheidung darüber, wie sie antworten?
- Wie ordnen sie ihre „intern“ ermittelte Antwort formalen Antwortkategorien zu?

Dazu ein Beispiel zum Frageverständnis. Bei einem Pretest sollte folgendes Item bewertet werden:

„Das Ziel der Nationalsozialisten war, durch den Krieg gegen die Sowjetunion den jüdischen Bolschewismus zu beseitigen“.<sup>3</sup>

Unser Einwand, dass diese Aussage nicht geeignet sei, bei einer Allgemeinpopulation abgefragt zu werden, wurde erst akzeptiert, nachdem wir das Item zwanzig Testpersonen vorgelegt und sie gebeten hatten, es vermittels einer Skala von 1 = „stimme überhaupt nicht zu“ bis 7 = „stimme voll und ganz zu“ zu bewerten. Das Interessante daran war, dass nur zwei der zwanzig Testpersonen angaben, sie könnten diese Bewertung nicht vornehmen; alle anderen 18 Testpersonen haben spontan einen Skalenwert vergeben, und mit Hilfe kognitiver Pretesttechniken konnten wir zeigen, dass alle diese 18 Testpersonen zwar eine Bewertung abgegeben, aber keine klare Vorstellung vom Inhalt der Aussage hatten.

Wie kann es zu einem solchen Ergebnis kommen?

Zunächst einmal deshalb, weil Befragungspersonen in Umfragen üblicherweise nicht ermuntert werden, Probleme beim Beantworten von Fragen zu benennen. Ihre Aufgabe besteht im Beantworten der Fragen, nicht darin, die Fragen selbst zu hinterfragen.

Dazu kommt, dass Befragungspersonen ein Problem natürlich nur dann benennen können, wenn sie sich selbst dieses Problems bewusst sind. Nehmen sie ein Problem gar nicht als solches wahr, kann es natürlich auch nicht zu entsprechenden Reaktionen (wie etwa Nachfragen nach dem Sinn der Frage) kommen.

Und schließlich tendieren Personen in Befragungen dazu, sich selbst möglichst positiv darzustellen, und dazu gehört manchmal auch, dass sie Fragen beantworten, die sie eigentlich nicht wirklich verstanden haben.

Für die Evaluation von Fragebogen heißt das: Wir müssen beim Pretesten aktiv vorgehen und den Befragten *Fragen zu den Fragen* stellen – und genau das machen wir mit kognitiven Pretesttechniken.

Die wichtigsten kognitiven Pretesttechniken sind das *think aloud* (Technik des lauten Denkens), das *paraphrasing* (Paraphrasieren), das *sorting* (Sortiertechniken) und das *probing* (Nachfragetechniken). Wir wollen uns ganz kurz mit diesen Techniken beschäftigen, um Ihnen zu zeigen, wie Sie selbst mit kognitiven Pretesttechniken zur Verbesserung Ihrer Fragen beitragen können.

## 1. Think aloud

Beim *think aloud* werden die Befragungspersonen aufgefordert, während des Beantwortens einer Frage „laut zu denken“, also sämtliche Gedankengänge, die zur Antwort führen, zu formulieren. Damit soll der Antwortprozess erkennbar werden und dadurch auch eventuell vorhandene Probleme mit dem Fragenverständnis.

Das laute Denken fällt den meisten Befragungspersonen schwer. Sie sind häufig nicht in der Lage, die Prozesse zu artikulieren, die zu einer Antwort führen oder geführt haben. Deshalb ist eine detaillierte Anleitung für die Befragten wichtig. Wichtig sind auch wiederholte Aufforderungen, laut zu denken. Die Instruktion zum lauten Denken könnte etwa wie in dem folgenden Beispiel aussehen:

*„Bitte sagen Sie mir bei der folgenden Frage alles, an was Sie denken oder was Ihnen durch den Kopf geht, bevor Sie die Frage beantworten. Sagen Sie bitte auch Dinge, die Ihnen vielleicht unwichtig erscheinen. Die Frage lautet:*

(zu testende Frage)

*„Wie oft waren Sie in den letzten 12 Monaten beim Zahnarzt?“*

(Antwort einer Testperson)

*„Oh, lassen Sie mich nachdenken. Ich glaube, ich war einmal zum Nachsehen und um die Zähne reinigen zu lassen. An ein anderes Mal kann ich mich nicht erinnern. Ich bin mir nicht sicher. Aber irgendwann um diese Zeit habe ich Probleme mit meinem Kiefer gehabt, aber sie konnten nichts finden. Ich bin mir aber nicht sicher, welcher Monat das war. Ich würde also sagen ein Mal.“*

Aus Antworten wie dieser müssen Sie dann Ihre Schlüsse ziehen: Hat die Befragungsperson die Frage richtig verstanden? Wie gehen Befragungspersonen vor, wenn sie diese Frage beantworten? Ist Ihre Frage geeignet, diese Vorgehensweise so zu provozieren, dass die Frage in Ihrem Sinne „richtig“ verstanden und beantwortet wird?

## 2. Paraphrasing

Beim *paraphrasing* soll die Testperson nach Beantworten einer Frage den Fragetext in eigenen Worten wiederholen. Diese Vorgehensweise führt zu Informationen darüber, ob die Person die Frage überhaupt verstanden und sie so verstanden hat, wie von dem Forscher/der Forscherin intendiert. Wichtig dabei ist: Die Befragungsperson soll nicht versuchen, den Text wörtlich zu erinnern; es geht nicht um das Gedächtnis der Person, sondern um das Verständnis einer Frage. Paraphrasing eignet sich von daher nicht für den Test kurzer Faktfragen.

Für *paraphrasing* spricht, dass es leicht anwendbar ist und wenig Vorbereitung bedarf; auch reagieren die Testpersonen zumeist recht amüsiert.

Auch hier ein Beispiel; die zu testende Frage hieß:

*„Was ist aus Ihrer Sicht die ideale Kinderzahl für eine Familie in Deutschland?“*

Nachdem die Testperson die Frage beantwortet hat, wird sie gebeten, die Frage zu paraphrasieren:

*„Bitte wiederholen Sie die Frage, die ich Ihnen eben vorgelesen habe, noch einmal in Ihren eigenen Worten.“*

Entscheiden Sie selbst, ob die im Folgenden zitierten Testpersonen die Frage verstanden haben oder nicht:

- „Wie viele Kinder heutzutage zu einer Familie gehören.“
- „Wie viele Kinder die ideale Familie hat in Deutschland.“
- „Was die ideale Anzahl der Kinder in Deutschland für eine Familie ist.“
- „Wenn ich das aus meiner Sicht sehe, wie viele Kinder ich akzeptieren würde.“
- „Was in Deutschland am besten ist von der Anzahl der Kinder, was man sich vielleicht noch erlauben kann und was nicht mehr.“

### 3. Sorting

Mit Sortiertechniken wird exploriert, wie Testpersonen Begriffe oder Situationen bestimmten Überbegriffen oder Kategorien zuordnen. Wir unterscheiden zwischen freiem und dimensionalem Sortieren: Beim *freien Sortieren* sollen die Testpersonen vorgegebene Items nach eigenen Kriterien gruppieren, beim *dimensionalen Sortieren* sollen vorgegebene Items nach von Ihnen vorab festgelegten Dimensionen sortiert werden.

Beim folgenden Beispiel geht es um die Zuordnung von Alltagssituationen zu übergeordneten Begriffen; es handelt sich um ein dimensionales Sortieren, weil wir den Testpersonen die übergeordneten Begriffe – „Verkehrsunfall“ bzw. „kein Verkehrsunfall“ vorgegeben haben:

*„Auf diesen Kärtchen sind verschiedene Situationen beschrieben, die sich auf der Straße abspielen können. Sagen Sie mir bitte für jede Beschreibung, ob Sie diese Situation als „Verkehrsunfall“ bezeichnen würden oder als „kein Verkehrsunfall“.“*

Die zu beurteilenden Situationen haben wir jeweils einzeln auf Kärtchen geschrieben, und die Testpersonen sollten die Kärtchen auf ein großes Blatt sortieren, das jeweils ein Feld mit der Inschrift „Verkehrsunfall“, „kein Verkehrsunfall“ und „unentschieden“ enthielt. Vorgegeben waren unter anderem die Kärtchen:

- „Zwei Autos stoßen auf einer Kreuzung zusammen“
- „Ein Radfahrer gerät ohne Fremdverschulden mit seinem Fahrrad in eine Straßenbahnschiene und stürzt“
- „Ein Busfahrgast stürzt beim Aussteigen und bricht sich ein Bein“
- „Ein Fußgänger rutscht auf dem Gehweg auf einer Bananenschale aus und verletzt sich“.

Durch diese Vorgehensweise erfahren wir, was Personen als „Verkehrsunfall“ bezeichnen würden und was nicht. Ergebnis im Übrigen: Ein „Verkehrsunfall“ zeichnet sich im Wesentlichen dadurch aus, dass mindestens zwei Akteure beteiligt sind und das Ereignis sich im öffentlichen Verkehrsraum abspielt.

### 4. Probing

Mit *probing* bezeichnen wir kognitive Techniken, bei denen Begriffe, Fragetexte oder Antwortkategorien mittels einer oder mehrerer Zusatzfragen hinterfragt werden mit dem Ziel, Informationen zum Verständnis der Fragen und Begriffe zu erhalten. Dabei unterscheiden wir vier zentrale *probing*-Techniken

- Comprehension Probing: Nachfragen zum Verständnis
- Category Selection Probing: Nachfragen zur Wahl der Antwortkategorie
- Information Retrieval Probing: Nachfragen zur Informationsbeschaffung
- Confidence Rating: Bewertung der Verlässlichkeit der Antwort

Beginnen wir mit einem Beispiel für *comprehension probing*, also für Nachfragen zum Verständnis; die Frage, deren Inhalt hinterfragt werden sollte, lautet:

*„In der folgenden Frage geht es um Familie und Partnerschaft. Glauben Sie, dass man eine Familie braucht, um wirklich glücklich zu sein, oder glauben Sie, man kann alleine genauso glücklich sein?“*

Unmittelbar nachdem die Testpersonen die Frage beantwortet hatten, wurden sie mit der folgenden *probing*-Frage konfrontiert:

*„In der Frage ist ja von ‚Familie‘ die Rede. Was verstehen Sie unter ‚Familie‘?“*

Ohne die Ergebnisse dieses Tests im Detail darstellen zu wollen, zeigte sich, dass sich die Testpersonen drei Arten von Verständnis von Familie zuordnen ließen; die meisten Testpersonen verstanden unter „Familie“ entweder eine Form der Kernfamilie („Familie ist verheiratet sein, mit Kind oder ohne Kinder“ – „Unter Familie verstehe ich ein Ehepaar oder auch zwei Lebenspartner mit Kind“ – „Frau und Mann mit Kind oder Kindern“) oder eine Art der „modified extended family“ („Eltern, Geschwister, enge Verwandte“ – „Meine Ehefrau, meine Kinder, meine Eltern und Geschwister“); nur vereinzelt aufgetreten, aber dennoch interessant ist die Definition von Familie ohne Rückgriff auf deren Personalinventar: „Familie ist für mich, dass ich sagen kann, ich kann viel einbringen und bekomme auch viel zurück. Es ist ein Geben und Nehmen. Und ein gewisser Halt.“ Oder: „Zusammenhalt, Sicherheit“.

*Comprehension probing* ist bestens geeignet, um das Verständnis von Begriffen zu ermitteln, aber auch dazu, zu erkennen, wenn Begriffe falsch verstanden werden. Betrachten wir uns dazu das folgende (warnende) Beispiel:

*„Volksbegehren und Volksentscheide sind eine notwendige Ergänzung der repräsentativen Demokratie.“*

Unmittelbar nach der Bewertung dieses Items mittels einer Skala wurde nachgefragt:

„Was – würden Sie sagen – ist das, eine „repräsentative Demokratie?“

Dass Sie den Begriff „repräsentative Demokratie“ zumindest in Fragebogen für Allgemeinpopulationen nicht verwenden sollten, zeigen die folgenden Antworten auf diese Frage:

- „Die Demokratie wird hier repräsentiert, sie wird eben repräsentiert, dargestellt.“
- „Eine Demokratie, die nach außen gerne gezeigt wird, weil sie in vielen Dingen gut ist und eine Demokratie mit Menschennähe.“
- „Was sich darstellt. Und Demokratie ist das, was wir haben. Die präsentiert sich halt.“

Sie erkennen selbst das Verständnisproblem, das mit dem Begriff „repräsentative Demokratie“ verbunden ist.

Das nächste Beispiel dient der Veranschaulichung der Vorgehensweise beim *category selection probing*, also dem Nachfragen bei der Wahl der Antwortkategorie. Vermittels einer Skala von 1 = „stimme überhaupt nicht zu“ bis 7 = „stimme voll und ganz zu“ sollten Testpersonen das folgende – Ihnen bereits bekannte – Item bewerten:

*„Das Ziel der Nationalsozialisten war, durch den Krieg gegen die Sowjetunion den jüdischen Bolschewismus zu beseitigen“*

Wie schon dargestellt, haben 18 von 20 Testpersonen spontan eine Bewertung dieses Items vorgenommen. Unmittelbar danach wurden die Testpersonen gefragt, warum sie sich gerade für den von ihnen gewählten Skalenwert entschieden hätten.

Eine Auswahl der Begründungen für die Entscheidung für einen bestimmten Skalenwert zeigt uns – und das ist eines der zentralen Probleme, mit denen sich die Umfrageforschung herumschlagen hat – dass Personen Fragen beantworten, ohne

überhaupt zu wissen, um was es dabei geht<sup>4</sup> (in Klammern jeweils der gewählte Skalenwert):

- (4) „Das weiß ich nicht. Ich kann damit nichts anfangen.“
- (5) „Es war immer das Ziel der Nationalsozialisten, gegen die Juden zu sein.“
- (2) „Ich weiß es nicht, aber ich glaube es nicht. Habe die „2“ vergeben auf Grund meines Bauchgefühls“
- (6) „Ich vergebe ungerne „1“ und „7“. Mit der „6“ möchte ich relativieren und ich glaube, dass es das Ziel der Nationalsozialisten war.“
- (4) „Bin mir relativ unsicher. Ich dachte, ich nehme einen Mittelweg. Die „4“ deshalb, weil ich es nicht weiß.“
- (1) „Weil ich mir einfach nicht vorstellen kann, dass die Nationalsozialisten ein anderes Ziel hatten. Ich vermute es, habe keinen blassen Schimmer.“

Beim *information retrieval probing* geht es darum zu erfahren, wie sich Personen die Informationen beschaffen, die sie zum Beantworten einer Frage brauchen. Dieses Verfahren wird häufig bei retrospektiven (Verhaltens-)Fragen zum Einsatz gebracht. Auch hier ein Beispiel:

Zu testende Frage:

„Wie oft sind Sie in diesem Jahr bisher zur Behandlung bei einem Arzt gewesen, egal ob im Krankenhaus oder in der Praxis?“

Antwort:

„Fünfmal.“

Nachfrage:

„Wie haben Sie sich daran erinnert, dass Sie in diesem Jahr fünfmal beim Arzt gewesen sind?“

Antwort:

„Ich habe im Januar angefangen und dann Monat für Monat überlegt, wie oft ich beim Arzt war, aber an manche Monate konnte ich mich nicht richtig erinnern.“

Und schließlich die vierte zentrale Probing-Technik, das *confidence rating*. Bei dieser Technik soll die Testperson nach der eigentlichen Antwort den Grad der Verlässlichkeit dieser Antwort selbst bewerten, entweder offen, zumeist aber auch mit Hilfe einer Skala, z.B. so:

„Wie sicher waren Sie sich beim Beantworten der Frage – sehr sicher, eher sicher, eher unsicher oder sehr unsicher?“

Oder:

„Wie genau ist Ihre Antwort – sehr genau, ziemlich genau, eher ungenau oder nur grob geschätzt?“

Und dann, immer wenn eine Antwortkategorie gewählt wird, die Unsicherheit erkennen lässt, wird die Nachfrage gestellt, warum man beim Beantworten der Frage nicht „sehr sicher“ oder „eher sicher“ gewesen ist bzw. warum man die eigene Antwort für „eher ungenau“ hält oder „nur grob geschätzt“ habe.

## Wie Sie und Ihre SchülerInnen kognitive Pretestinterviews durchführen könn(t)en

Zunächst einmal sollten Sie wissen, dass es zur Durchführung kognitiver Interviews eigentlich keine „festen Regeln“ gibt. Die Spannweite der Vorgehensweisen reicht hier von völlig unstrukturiert und vollkommen unstandardisiert (quasi wie ein Tiefeninterview) bis hin zu völlig strukturiert und vollkommen standardisiert (quasi wie ein standardisiertes Interview); am wirkungsvollsten sind Vorgehensweisen, die zwischen diesen beiden extremen Polen liegen.

Weiterhin gibt es (fast) auch keine Regeln über die Auswahl und Anzahl der Testpersonen. Bei der Anzahl der Testpersonen sollten Sie aber daran denken, dass Sie mit kognitiven Interviews qualitative Daten(massen) produzieren, die es später interpretativ auszuwerten gilt.

Die Frage, welche Personen Sie für den Test auswählen, beantwortet sich über die Zielgruppe Ihrer Hauptbefragung; die Testpersonen sollten grundsätzlich Personen sein, die später auch in der Hauptbefragung befragt werden könnten. Planen Sie eine Befragung einer relativ homogenen Zielpopulation, ist die Definition der Testpersonen eher einfach, planen Sie eine Befragung einer Allgemeinpopulation, sollten Sie bei der Auswahl Ihrer Testpersonen darauf achten, dass Sie zumindest Personen unterschiedlichen Geschlechts, unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher formaler Bildung testen. Was die Bildung angeht, empfehle ich Ihnen, eher auf Personen mit niedriger und Personen mit hoher Bildung zurückzugreifen, weniger auf Personen mit mittlerer Bildung; denn, etwas platt ausgedrückt, sind es die „Dümmeren“ und die „Klügeren“, die uns im kognitiven Pretest die besseren Informationen liefern, nicht die Personen mit „mittlerer“ Bildung.

Unabhängig von dem Befragungsmodus Ihrer geplanten Befragung muss das kognitive Interview persönlich-mündlich erfolgen, oder sagen wir mal vorsichtiger: Den größten Nutzen aus kognitiven Pretestinterviews erzielen Sie, wenn Sie der Testperson gegenüber sitzen und dadurch nicht nur deren verbale Reaktionen erfassen können, sondern auch deren Mimik und Gestik.

Wie sollten oder könnten Sie vorgehen, wenn Sie einen kognitiven Pretest durchführen wollen? Ich würde Ihnen folgende Vorgehensweise empfehlen:

1. Legen Sie fest, welche Ihrer Fragen im kognitiven Pretest getestet werden sollen. Testen Sie Fragen, die für Sie von besonderer Wichtigkeit sind oder/und solche Fragen, bei denen Sie Probleme erwarten, z.B. Probleme mit dem Verständnis der Frage oder einzelner ihrer Bestandteile. Bei kurzen Fragebogen können Sie natürlich alle inhaltlichen Fragen testen.
2. Denken Sie dabei daran, dass die Gesamtdauer Ihres kognitiven Pretests möglichst nicht länger als 60 Minuten sein sollte. Die kognitive Vorgehensweise ist für die Testpersonen sehr anstrengend, und wenn Sie zu lange testen, müssen Sie mit Abstrichen bei der Antwortqualität rechnen.
3. Arbeiten Sie halbstandardisiert. Erstellen Sie zunächst einen „kognitiven Fragebogen“, der die zu testenden Fragen und die zugeordneten kognitiven Techniken enthält. Lassen Sie Platz für Kommentare der Testperson sowie Mitschriften und Kommentare des Testleiters/der Testleiterin (also z.B. für Ihre eigenen Erkenntnisse aus der speziellen Testsituation). Die halbstandardisierte Vorgehensweise erleichtert Ihnen später die ansonsten (und auch so noch immer) sehr aufwändige Auswertung.
4. Zeichnen Sie die kognitiven Interviews mit – wenn das möglich ist – einer Videokamera auf, zumindest aber mit einem Tonbandgerät oder digitalem Aufnahmegerät.

5. Wählen Sie die Testpersonen so aus, dass sie zur Menge Ihrer späteren Zielpersonen gehören könnten. Instruieren Sie die Testpersonen dahingehend, dass sie nicht als „Befragungspersonen“ im üblichen Sinne mit Ihnen arbeiten, sondern als Quasi-„Experten“, die Ihnen helfen sollen, Ihren Fragebogen zu verbessern.
6. Wenn es Ihnen möglich ist, sollten Sie den Testpersonen ein Honorar für ihre Mitarbeit zahlen; angemessen erscheint ein Betrag von 30 Euro für eine Stunde Teilnahme am kognitiven Interview. Stehen Ihnen keine Mittel zur Bezahlung der Testpersonen zur Verfügung, müssen Sie stärker auf Ihren Charme und Ihre Überredungskunst bauen, vielleicht auch auf eine Art „Mitleidseffekt“.
7. Sie brauchen normalerweise mindestens 5, höchstens 30 Testpersonen, wobei Sie bei der Anzahl der Testpersonen immer den Aufwand für die Verarbeitung der im Interview gewonnenen Texte berücksichtigen sollten. Stellen Sie schon nach den ersten Interviews bestimmte Schwächen bei einer Frage fest, müssen Sie sich natürlich diese Schwächen nicht auch noch von weiteren Testpersonen aufzeigen lassen.
8. Zum Ablauf: Lassen Sie die Testperson die zu testende Frage beantworten. Bringen Sie dann die im kognitiven Fragebogen vorbereiteten und geplanten kognitiven Techniken zum Einsatz. Schieben Sie bei Bedarf spontan weitere, nicht vorbereitete kognitive Techniken und Fragen nach. Fragen Sie so lange nach, bis Sie sich sicher sind, die Testperson „verstanden“ zu haben.
9. Zur Auswertung: Erstellen Sie für jede zu testende Frage eine fallspezifische Auflistung, in der Sie die Antworten auf die getestete Fragen festhalten, spontane Äußerungen der Testperson zur Frage, die Antworten und Reaktionen der Testperson auf die kognitiven Nachfragen und die Anmerkungen des Testleiters/der Testleiterin (also z.B. Ihre eigenen Anmerkungen).
10. Ziehen Sie auf der Grundlage dieser fallspezifischen Auflistungen Ihre Schlüsse auf die Qualität Ihrer Frage. Beachten Sie aber: Wir haben es bei der Interpretation der Daten aus kognitiven Interviews mit qualitativen Daten zu tun, deren Auswertung interpretativ und oft nicht ohne Beeinflussung durch subjektive Komponenten erfolgt. Wenn Sie also nicht möchten, dass Sie aus den Daten das herauslesen, was Sie schon vor dem Test erwartet hatten, sollten Sie – das wäre grundsätzlich zu empfehlen – die Auswertung eines kognitiven Pretests nie alleine vornehmen. Lassen Sie zwei oder mehrere Ihrer SchülerInnen die Auswertung parallel vornehmen. Vergleichen Sie dann die Interpretationen. Haken Sie ab, wo es Übereinstimmungen gibt; kommt es nicht zu einer übereinstimmenden Interpretation, und können Sie eine solche im Diskurs auch nicht herbeiführen, sollten Sie weitere Personen zu Rate ziehen, die die Texte zu der entsprechenden Frage ebenfalls bearbeiten und ihre Schlüsse ziehen.

Jetzt können Sie aufgrund der Ergebnisse Ihres kognitiven Pretests Ihren Fragebogenentwurf überarbeiten. Natürlich wäre es wünschenswert, wenn Sie die aufgrund des Pretest veränderten Fragen jetzt noch einmal kognitiv testen würden, aber weil das natürlich den Aufwand an Zeit und Geld erhöhen würde, werden Sie das im Normalfalle nicht tun. Aber wenn Sie die gerade beschriebenen zehn Schritte absolviert haben, haben Sie schon sehr viel für die Verbesserung Ihres Fragebogenentwurfes geleistet.

Wenn Sie jetzt vielleicht resigniert sein sollten, weil Sie den Aufwand eines kognitiven Interviews mit den Ihnen verfügbaren Mitteln nicht schultern können: Es gibt durchaus weitere, weniger aufwändige Verfahren, um die Qualität eines Fragebogenentwurfes zu prüfen und zu verbessern: Lassen Sie auf jeden Fall eine Kollegin oder

einen Kollegen einen Blick auf Ihren Fragebogenentwurf werfen, wenn Sie zwei oder drei KollegInnen haben, die Ihnen hier helfen – umso besser. Sie wissen, dass man seinen eigenen Texten gegenüber sehr schnell betriebsblind wird.

Nehmen Sie Ihren Fragebogen-Entwurf, suchen Sie sich ein paar wenige potenzielle Befragungspersonen und „simulieren“ Sie auf einfache Weise einen kognitiven Pretest: Lassen Sie diese Personen Ihre Fragen beantworten und sprechen Sie dabei oder danach mit ihnen: Wo hat es Probleme gegeben? Welche Fragen oder Begriffe in Fragen waren unklar gewesen und warum? Welche Fragen könnte man anders und besser formulieren?

Damit kommen Sie ohne großen Aufwand schon ein gutes Stück weiter. Lassen Sie sich selbst Strategien einfallen, wie Sie Ihren Fragebogenentwurf verbessern könnten. Alles, was Sie in dieser Phase der Fragebogenentwicklung tun, ist besser als nichts zu tun.

## Zum Schluss

Jetzt, da wir unseren Fragebogen konstruiert und durch Pretests evaluiert haben, können wir uns auf die Durchführung unserer Befragung konzentrieren. Bevor wir aber unsere Fragebögen „in's Feld“ schicken, sollten wir uns im Klaren darüber sein, wen wir eigentlich befragen wollen. Vom Ablauf des Forschungsprozesses muss dieser Schritt natürlich lange vor dem Fragebogen stehen. Wir müssen uns schon sehr früh darüber im Klaren sein, wer die Zielgruppe unserer Befragung ist und über wen wir Aussagen treffen wollen.

Im nächsten Beitrag zur Serie „Forschen in der Schule“ werden wir uns mit den Begriffen Population, Vollerhebung, Stichprobe und Repräsentativität beschäftigen. Wenn wir im Fernsehen oder in der Zeitung oder sonst wo Ergebnisse einer Befragung zur Kenntnis nehmen, stellen wir gerne mit einer gewissen Erleichterung fest, dass es sich bei der jeweiligen Studie um eine „repräsentative“ Befragung handelt. Warum erleichtert uns das? Was ist das überhaupt: „Repräsentativität“? Dazu müssen wir Begriffe wie „Population“, „Vollerhebung“ und „Stichprobe“ näher erläutern. Insbesondere sollten wir wissen, welche Arten von Stichproben es gibt und welche Arten von Aussagen welche Arten von Stichproben zulassen. Und natürlich die Frage: Können SchülerInnen „repräsentative“ Befragungen durchführen (Antwort: Ja!) und sollten SchülerInnen „repräsentative“ Befragungen durchführen (Antwort: Warum sollten sie?).

## 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 Der Verzicht auf Standardbeobachtungspretests bringt es mit sich, dass wir einige der Informationen auf der gerade dargestellten Liste nicht erhalten können, vor allem Häufigkeitsverteilungen, technische Probleme bei Fragebogen und Befragungshilfen oder Zeitdauer der Befragung. Wenn Sie Näheres zu Standardbeobachtungspretests erfahren möchten, empfehlen wir Ihnen die kurze Darstellung bei Porst (2014b: 191f).
- 3 Wenn Sie beim Lesen dieser Aussage jetzt den Kopf schütteln und der Ansicht sind, niemand würde ernsthaft ein solches Item in einer Befragung vorlegen, muss ich Sie leider enttäuschen: Dieses Item wurde nicht von mir zur besseren Illustration erfunden, sondern

war in einem von mir beratenen Fragebogenentwurf zur Befragung einer Allgemeinpopulation enthalten; durch die Ergebnisse unseres Pretests konnten wir seine Verwendung in der Hauptbefragung allerdings verhindern.

- 4 Der Nachweis zu dieser Behauptung lässt sich mit kognitiven Pretests eigentlich einfach leisten; kognitive Pretests helfen aber auch, Lösungen für dieses Problem zu finden, indem sie Verständnisprobleme überhaupt erst aufzeigen, in Zusammenarbeit mit den Testpersonen zu alternativen Formulierungen oder – wenn es gar nicht anders geht – zu der Erkenntnis führen können, dass man auf eine Frage oder ein Item besser gleich ganz verzichten sollte, bevor man mit unverständlichen Fragen „Rauschen“ produziert.

## Literatur

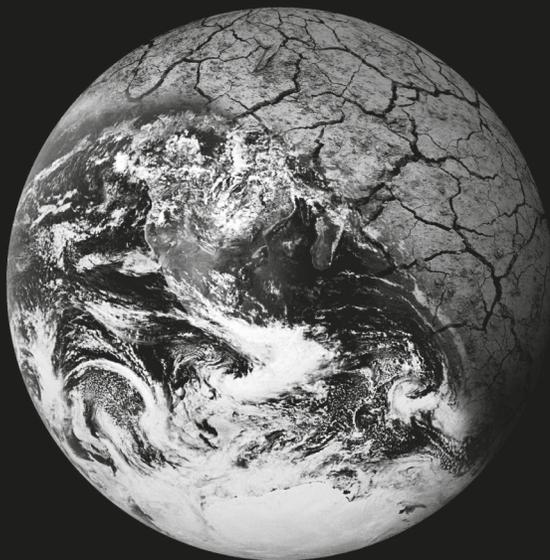
- Porst, R. (2000): Praxis der Umfrageforschung. 2. Auflage. Wiesbaden: Teubner
- Porst, R. (2014a): Von der Fragestellung zum Fragebogen – Zentrale Begrifflichkeiten. S. 221 – 232 in Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 63, Heft 2
- Porst, R. (2014b): Fragebogen. Ein Arbeitsbuch. 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS
- Porst, R. (2015a): Arten von Befragungen und Befragungstechniken. S. 93 – 103 in Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 65, Heft 1
- Porst, R. (2015b): Fragebogenkonstruktion (I) – Grundlagen, Arten von Fragen, Arten von Skalen. S. 239 – 250 in Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 64, Heft 2
- Porst, R. (2015c): Fragebogenkonstruktion (II) – Question Wording und was sonst noch wichtig ist. S. 381–392 in Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 64, Heft 3
- Sudman, S. & Bradburn, N.M. (1982): Asking Questions. San Francisco: Jossey-Bass

# Ohne Wachstum ist alles nichts?

Blätter für deutsche und internationale Politik (Hg.)

## MEHR GEHT NICHT!

Der Postwachstums-Reader



editionBlätter

Alberto **Acosta**  
Elmar **Altvater**  
Maude **Barlow**  
Ulrich **Brand**  
Jayati **Ghosh**  
David **Harvey**  
Tim **Jackson**  
Naomi **Klein**  
Serge **Latouche**  
Niko **Paech**  
Vandana **Shiva**  
Harald **Welzer**  
**u.v.a.**

336 Seiten, 18,00 Euro  
ISBN: 978-3980492591

Ab sofort im Buchhandel – und als Dankeschön für  
jedes neue »Blätter«-Abo. Mehr auf [www.blaetter.de](http://www.blaetter.de)

# Die Forderung nach Gleichheit und ihre Dynamik: Von Rousseau bis Irland

Bernhard Schäfers

## Es begann mit Rousseau

Die mit der Französischen Revolution 1789ff. erhobenen Forderungen nach Freiheit und Gleichheit haben nichts von ihrer verändernden Kraft und Dynamik verloren. Im Gegenteil: Sie führen, wie als erster Alexis de Tocqueville gesehen hat, zu immer neuen Ansprüchen aus dem gesellschaftlichen Bereich und zu politischen Aktivitäten.

Als Jean-Jacques Rousseau (1712-1784) im Jahr 1755 seine Abhandlung über den Ursprung der Ungleichheit veröffentlichte, gewann er zwar nicht den Preis der auslobenden Akademie von Dijon (Burgund), aber bleibenden Ruhm.

*Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité. Par Jean-Jacques Rousseau. Citoyen de Genève, Amsterdam 1755.* – Schon 1756 gab es eine in Berlin verlegte deutsche Übersetzung: „Johann Jakob Rousseau Bürgers zu Genf Abhandlung von dem Ursprunge der Ungleichheit unter den Menschen, und worauf sie gründe“.

Ausgangspunkt für Rousseau war das Naturrechtsdenken seiner Zeit, nun angewandt auf eine der strittigsten Fragen des menschlichen Zusammenlebens und der Auffassung von der „wahren“ Natur des Menschen. In den Naturrechtslehren, so bei Samuel Pufendorf (1632-1694), war argumentiert worden, dass jedem Menschen Einmaligkeit und die gleiche Würde zukomme. Daraus folge die natürliche Gleichheit und Freiheit aller. Das naturrechtliche Denken von den unveräußerlichen Rechten der Menschen fand einen ersten praktischen Niederschlag in der Unabhängigkeitserklärung von 13 britischen Kolonien an der Ostküste der heutigen USA. Die Präambel beginnt mit dem bekannten Satz:



**Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers**

Karlsruher Institut für Technologie  
Institut für Soziologie, Medien- und Kulturwissenschaften  
Mitherausgeber dieser Zeitschrift

*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.*

In der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte zu Beginn der Französischen Revolution, August 1789, heißt es: „Die Menschen sind frei und in ihren Rechten gleich geboren, Die sozialen Unterschiede können nur auf dem allgemeinen Nutzen beruhen“. Der Einfluss von Rousseau ist evident. Im „Gesellschaftsvertrag“ von 1762 (vgl. w.u.) hatte Rousseau das 1. Kapitel des ersten Buches mit dem Satz begonnen: „Der Mensch ist frei geboren, und überall liegt er in Ketten“ (Rousseau 2011: 5). Dieser Satz wirkte wie ein Fanal; erinnert sei nur an Friedrich Schiller (1759-1805).

Rousseau beginnt seine Abhandlung zur Ungleichheit unter den Menschen mit der Prämisse: Es gibt „zwei Arten von Ungleichheit: die eine, welche ich die natürliche oder physische nenne, weil sie von der Natur eingerichtet ist, und die im Unterschied des Alters, der Gesundheit, der Kräfte und der Eigenschaften des Geistes oder der Seele besteht; die andere, die man die gesellschaftliche (frz. *morale*, B. Sch.) oder politische Ungleichheit nennen kann, weil sie von einer Art Übereinkunft abhängt und durch die Zustimmung der Menschen eingeführt oder wenigstens gebilligt wird. Die letztere besteht in verschiedenen Privilegien, die einige auf Kosten der anderen genießen“ (Rousseau 2010: 31). – In diesen Sätzen liegen alle nur denkbaren Anlässe und Antworten, die soziale, sittliche und politische Ungleichheit entweder zu legitimieren oder sie in ihren Voraussetzungen und Folgen zu ändern, also (mehr) Gleichheit herzustellen.

Die Einleitungssätze zum zweiten Teil der Abhandlung machen auf einen materiellen „Urgrund“ der Gleichheit/Ungleichheit aufmerksam: „Der erste, der ein Stück Land eingezäunt hatte und auf den Gedanken kam zu sagen: ‚Dies ist mein‘, und Leute fand, die einfältig genug waren, ihm zu glauben, war der wahre Begründer der bürgerlichen Gesellschaft“ (Rousseau 2010: 74).

Die Sprengkraft der Schrift lag auch darin, dass Rousseau von einem Urzustand der Menschheit ausging, in dem alle gleich waren und keiner dem anderen an Rang oder Besitz überlegen war. Ungleichheit entstehe mit dem Verlassen des Naturzustandes der Menschen. Einschränkend heißt es jedoch im Vorwort: „Es ist kein kleines Unterfangen, in der wirklichen Natur des Menschen das Ursprüngliche von dem Künstlichen zu unterscheiden und einen Zustand zu ergründen, der nicht mehr zu finden, vielleicht niemals da gewesen ist, und künftig auch, allem Anschein nach, nie vorkommen wird“ (Rousseau 2010: 23).

Dieser bis heute wirkungsreichen Schrift über den Ursprung der Ungleichheit folgte eine weitere, die noch unmittelbarer auf die Ideengeber der Französischen Revolution einwirkte: *Du Contract Social, ou Principes Du Droit Politique. Par J.J. Rousseau, Citoyen de Genève*, Amsterdam 1762.

Der Abhandlung – eine der wichtigsten staatsrechtlichen und politischen Schriften über die Grundlagen und Möglichkeiten des friedlichen Zusammenlebens und der Demokratie – liegt die Annahme zugrunde, „dass der Grundvertrag, anstatt die natürliche Gleichheit zu zerstören, im Gegenteil eine sittliche und rechtliche Gleichheit an die Stelle dessen setzt, was die Natur an physischer Ungleichheit unter den Menschen hervorbringen kann, und dass die Menschen, die möglicherweise nach Stärke und Begabung ungleich sind, durch Vertrag und Rechte alle gleich werden“ (Rousseau 2011: 26f.).

Diesen Satz versieht Rousseau mit folgender Fußnote: „Unter schlechten Regierungen ist diese Gleichheit vorgespiegelt, sie dient nur dazu, den Armen in seinem Elend und den Reichen in seinem angemessenen Besitz zu erhalten. In Wirklichkeit sind

die Gesetze immer den Besitzenden nützlich und den Habenichtsen schädlich. Daraus folgt, dass der gesellschaftliche Stand für den Menschen nur vorteilhaft ist, soweit alle etwas besitzen und niemand zu viel“.

Die Durchsetzung der rechtlichen Gleichheit aller Menschen war eine der Forderungen, die die Aufklärung dem *ancien régime*, der Gesellschaft der Stände, der Pfründe und der „von Gott gewollten Ordnung“, entgegenhielten. Die Zerschlagung dieser Ordnung war das Ziel der Französischen Revolution. Einer ihrer wichtigsten Protagonisten, Maximilien de Robespierre, verstand sich als Jünger Rousseaus und Vollstrecker seiner Ideen. Für ihn war Rousseaus *Contrat Social* ein Dogma.

## Das beginnende Zeitalter der Gleichheit: Alexis de Tocqueville

Die Verwirklichung der Rechtsgleichheit in einem die Freiheit des Einzelnen sichernden Rechtsstaat war das große Thema der Aufklärungsphilosophie, zumal von Immanuel Kant (1724-1804). Hegel (1770-1831) schuf auf diesen Grundlagen in seiner „Philosophie des Rechts“ (1821) ein einflussreiches Modell für die bürgerliche Rechtsgesellschaft und den das Recht schützenden Staat.

Diese Entwicklungen, mit ihren sukzessiven Gewährungen von allgemeiner Rechtsgleichheit und der von Frau und Mann, werden hier nicht weiter verfolgt, ebenso wenig die der sozialistischen Theoretiker, für die die Rechtsgleichheit nur eine Vorstufe der sozialen Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger war. Karl Marx (1818-1883) betonte in seiner Kritik der Hegelschen Rechts- und Staatsphilosophie: ohne soziale Gleichheit, vor allem in der Verteilung des gesellschaftlich relevanten Produktionseigentums, kann es keine wirkliche Rechtsgleichheit geben.

Hier stehen jene Forderungen und Realisierungen des Gleichheitsdenkens im Vordergrund, die mit dem Werk des normannischen Adligen Alexis de Tocqueville (1805-1859) in seinem Werk, *De la Démocratie en Amérique*, zum ersten Mal benannt und mit ihrer Dynamik unübertroffen charakterisiert wurden. Das 1835 und 1840 in zwei Bänden erschienene Werk basierte auf eigenen Anschauungen. Die 1789 gegründeten Vereinigten Staaten von Amerika waren ein noch junges Land, in dem Grundlagen seiner Entwicklung, nicht zuletzt die von Gleichheit, *in statu nascendi* beobachtet werden konnten.

1830 hatten Alexis de Tocqueville und Gustave de Beaumont den Regierungsauftrag erhalten, das Straf- und Gefängniswesen in den USA zu untersuchen. Die Resonanz auf die Veröffentlichung des ersten Bandes war äußerst positiv. Noch im Erscheinungsjahr erschienen überall in Europa, so auch in Deutschland, Besprechungen (vgl. Eschenburg 1959).

Nicht zuletzt wegen seiner Beobachtungen über die Entwicklung des Gleichheitsdenkens und -empfindens in den Vereinigten Staaten ist das Werk von Tocqueville von bleibender Aktualität. Einige Zitate können das verdeutlichen:

„Unter den neuen Erscheinungen, die während meines Aufenthaltes in den Vereinigten Staaten meine Aufmerksamkeit erregten, hat keine meinen Blick stärker gefesselt als die Gleichheit der gesellschaftlichen Bedingungen. Ich entdeckte ohne Mühe den erstaunlichen Einfluss, den diese Tatsache auf die Entwicklung der Gesellschaft ausübt; sie gibt dem Denken der Öffentlichkeit eine bestimmte Richtung, den Gesetzen einen bestimmten Anstrich, den Regierungen neue Grundlagen und den Regierten besondere Gewohnheiten.“

Bald erkannte ich, dass sich der Einfluss dieser Erscheinung weit über die politischen Zustände und die Gesetze hinaus erstreckt, und dass er auf die bürgerliche Gesellschaft nicht weniger als auf die Regierung einwirkt: er erzeugt Meinungen, ruft Gefühle hervor, zeigt Gebräuche, und alles, was er nicht hervorbringt, wandelt er“ (Bd. I: 5).

„Selbstverständlich durchdringt die Gleichheit schließlich das politische wie das übrige Leben. Die Menschen können unmöglich in einer einzigen Hinsicht immer ungleich, in allen andern gleich sein; eines Tages werden sie sich in jeder Hinsicht angleichen“ (Bd. I: 61).

„Die erste und stärkste Leidenschaft, die aus der Gleichheit der gesellschaftlichen Bedingungen hervorgeht, ist die Liebe zu eben dieser Gleichheit [...]. Die Gleichheit kann in der bürgerlichen Gesellschaft bestehen und in der politischen Welt nicht herrschen. Man kann das Recht haben, sich denselben Vergnügungen hinzugeben, die gleichen Berufe zu ergreifen, sich an den gleichen Orten zu treffen [...], ohne dass alle denselben Anteil an der Regierung haben“ (Bd. I: 109).

## Das Ende des Patriarchalismus

Seit der Französischen Revolution gab es erste Ansätze einer Frauenbewegung, die um rechtliche Gleichheit und größere Unabhängigkeit von den dominierenden Autoritäten in der klerikal und patriarchalisch strukturierten Ständegesellschaft kämpfte. Am bekanntesten wurde die Schriftstellerin Olympe de Gouges. Sie veröffentlichte 1791 ein Manifest über die „Rechte der Frau und Bürgerin“. Dass sie 1793 durch die Guillotine hingerichtet wurde, kann auch als Beleg dafür gelten, wie weit Olympe de Gouges ihrer Zeit voraus war.

Die von den bürgerlichen und sozialistischen Frauenbewegungen des 19. und 20. Jahrhunderts im wahrsten Sinne des Wortes erkämpften Rechte, u.a. das Wahlrecht (in Deutschland erst mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 verwirklicht), der Zugang zur höheren Bildung, die freie Berufsausübung ohne Zustimmung des Ehemannes – erst 1975 im Bürgerlichen Gesetzbuch festgeschrieben – und viele Rechte mehr können hier nicht im einzelnen zur Sprache kommen.

Ein Zeitsprung führt in die 1960er Jahre, als soziale und kulturelle Bewegungen zu einer „Revolution der Denkart“ (Kant) führten. Diese Bewegungen begannen fast alle, wie ja auch die Studentenbewegung, in Kalifornien. Dort schrieb Manuel Castells (geb. 1942 in Spanien) sein dreibändiges Werk über „Das Informationszeitalter“. Der zweite Band trägt den Titel „Die Macht der Identität“. Das vierte Kapitel hat die Überschrift: „Das Ende des Patriarchalismus“. Seine Aussagen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Patriarchalismus ist ein grundlegendes Strukturmerkmal in allen gegenwärtigen Gesellschaften. Es wird durch eine institutionell verankerte Macht der Männer über die Frauen charakterisiert.
- Eckpfeiler dieses patriarchalen Gebäudes ist die Familie. Doch die Beteiligung am Arbeitsleben habe die ökonomische und soziale Stellung der Frau erheblich verbessert.
- Die demonstrative Vertretung ihrer Rechte in der Öffentlichkeit durch feministische Bewegungen habe einen allgemeinen Bewusstseinswandel bewirkt.

Den Frauen-Selbsterfahrungsgruppen folgten „feministische Projekte“, z.B. nur von Frauen geführte Buchläden und Verlage oder feministische Gesundheits- und Therapiezentren. In verschiedenen Institutionen, nicht zuletzt in Universitäten, wurde das Amt einer Gleichstellungsbeauftragten (auch: Frauenbeauftragten) eingeführt. Es bil-

deten sich erste, von Frauen initiierte und geleitete Forschungsprojekte. An vielen Hochschulen wurden Professuren für *Gender-Studies* eingerichtet.

Den theoretischen Orientierungen über das Geschlechterverhältnis und zur Geschlechterdifferenz ist die Absicht gemeinsam, traditionelle Sichtweisen auf Mann und Frau, *sex* und *gender*, Körper und Emotion radikal zu hinterfragen – und zu verändern. Hierbei kommt der 1956 in Cleveland/Ohio geborenen Judith Butler eine besondere Rolle zu. Mit ihrer Schrift, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity* (1990; dt.: Das Unbehagen der Geschlechter) beflügelte sie die *Gender-Studies*. Eine Kernaussage lautet: Geschlecht ist gesellschaftlich konstituiert.

Völlig neue Dimensionen in der Auseinandersetzung von Gleichheit in ihrem Kernbestand wurden berührt: Die Eindeutigkeit des Geschlechts und aller daraus in der Kultur-, Sozial- und Sittengeschichte abgeleiteten Rechte und Vorrechte des Mannes wurden an der Wurzel, dem Frau- und Mann-Sein, infrage gestellt.

Doch bevor die wissenschaftliche Haltbarkeit der entsprechenden Aussagen von Judith Butler et al. bestritten wird, ist daran zu erinnern, dass die Wissenschaften im 19. und 20. Jahrhundert: Medizin und Biologie, Philosophie, Psychologie und Pädagogik, in nicht wenigen ihrer „Erkenntnisse“ die geistige, psychische und moralische Minderwertigkeit der Frau für eine ausgemachte Sache hielten. Zu erinnern ist an Schriften von Arthur Schopenhauer (1788-1860) und Friedrich Nietzsche (1844-1900), die auf das Bürgertum dieser Zeit von erheblichem Einfluss waren. Einen besonderen Stellenwert hatte in diesem Zusammenhang die Schrift des Wiener Philosophen und Psychologen Otto Weininger (1880-1903) über „Geschlecht und Charakter“ (1903).

## Inklusion als Auftrag an Politik und Gesetzgebung

Mit der UN-Behindertenkonvention vom 13. Dezember 2006 für die gleichberechtigte Teilnahme aller Menschen an gesellschaftlichen Prozessen des Lernens und der Ausbildung, des Berufs und auf allen Feldern des kulturellen, sozialen und politischen Lebens wurde eine neue Stufe in der Gleichheits- und Gleichberechtigungsdiskussion erreicht. In ihrem Beitrag über „Inklusive Pädagogik“ in Heft 3/2015 dieser Zeitschrift definierte Annedore Prengel: „Mit ‚Inklusion‘ wird für alle gesellschaftlichen Sphären angestrebt, dass *unterschiedlichste* Menschen gleichberechtigt miteinander aufwachsen, lernen, leben und arbeiten“.

Deutschland gehört zu den gegenwärtig 159 Staaten, die sich mit ihrer Unterschrift unter die Konvention im Jahr 2009 bereit erklärt haben, die Inhalte umzusetzen. Zu den Forderungen gehört auch das Recht auf Bildung und Erziehung in einer Schule für Kinder mit und ohne Behinderung (vgl. hierzu den Beitrag von Lydia Buchmann in diesem Heft).

Es konnte nicht ausbleiben, dass die Forderung danach, offenkundig Ungleiches (als) gleich zu behandeln, auf viel Widerstand stößt. Im föderalen Bildungssystem Deutschlands entscheiden die Länder darüber, ob sie bestimmte Studiengänge und Einrichtungen – wie z.B. für Sonderschulpädagogik und Sonderschulen – überhaupt noch weiterführen sollen bzw. können. Denn es ist denkbar, dass der öffentliche und politische, aber auch der wissenschaftliche Druck so groß wird, dass für ein „Vorsortieren“ unterschiedlich ausgestatteter und veranlagter Menschen institutionell keine Chancen mehr bestehen.

Damit würde im Ansatz rückgängig gemacht, was ein einflussreicher Theoretiker der Soziologie und Sozialgeschichte, Michel Foucault (1926-1984), der wissenschaftlich-

technischen Zivilisation und der bürgerlichen Gesellschaft zum Vorwurf machte: Dass sie in unnötiger und humanrechtlich unzulässiger Weise die Menschen separierte und nach bestimmten Merkmalen aufgeteilt habe, um sie besser disziplinieren und überwachen zu können (vgl. z.B. Foucault 1976).

So gesehen ist die Diskussion um Inklusion mit ihrer Ausgangsthese von der prinzipiellen Gleichheit aller Menschen in allen Lebenslagen auch eine Möglichkeit, kulturell und institutionell Selbstverständliches zu überprüfen und es, mit Hegels Dialektik gesprochen, auf eine neue Stufe zu stellen.

## Irlands Verfassungsreform zugunsten der gleichgeschlechtlichen Ehe

Im deutschen Gesetz zu gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften (LPartG), das am 1. August 2001 in Kraft trat, taucht das Wort Ehe nicht auf – was die Medien nicht davon abhält, unablässig von „Homo-Ehe“ zu sprechen. Das alt-katholische Irland ging über diese Bestimmungen weit hinaus. Seit der Verfassungsänderung vom Mai dieses Jahres gibt es keinen Unterschied mehr, wer da heiratet, ob Mann und Frau, Frau und Frau, Mann und Mann.

Die Republik Irland ist mit ca. 4,5 Mio. Einwohnern eines der kleinsten Länder in der EU. Es galt bis vor wenigen Jahren als ein ur-katholisches Land, in dem sich vier Fünftel auch gegenwärtig als gläubige Katholiken bezeichnen. Irland war eines der ersten katholischen Länder überhaupt. Seit dem 7. Jahrhundert haben seine Missionare große Teile Germaniens missioniert (erinnert sei an Gallus und Patrick).

Im Mai 2015 hat Irland als erstes Land per Volksentscheid die gleichgeschlechtliche Ehe in der Verfassung verankert. Art. 41 wurde mit folgendem Satz ergänzt:

*Marriage may be contracted in accordance with law by two persons without distinction as to their sex.*

Alle großen Parteien empfahlen ihren Wählern ein „Ja“. Mit einem Ja, so wurde argumentiert, werde in Irland endlich wahre Gleichberechtigung herrschen. Bei einer Wahlbeteiligung von über 65% stimmten 62% für die Verfassungsänderung (ZEIT-ONLINE vom 23. Mai 2015).

Bedenkt man, dass in Irland Homosexualität noch bis 1993 unter Strafe stand und katholisch geschlossene Ehen nicht geschieden werden konnten, lässt sich von einer kulturellen Revolution sprechen.

## Die weitere Entwicklung der Forderungen nach Gleichheit

Der irische Volksentscheid hat große Bedeutung für alle Mitgliedsländer der EU, weil er als Aufbruch und Signalfunktion verstanden wird, nicht zuletzt in Deutschland. Aber er hat auch tief greifende Bedeutung für bisher Selbstverständliches: Dass die Ehe zwischen Frau und Mann geschlossen wird und ihr primärer „Zweck“ in der Zeugung und der Aufzucht des Nachwuchses liegt. Fortschritte in der Biologie, der Transplantations-Medizin und anderen Zweigen der Wissenschaft haben dieses Selbstverständnis ebenso unterlaufen wie die radikalen Thesen von Judith Butler und anderen, dass es sich beim Geschlecht nicht um eine einmal fixierte Größe handelt.

Damit ist ein breites Feld der Argumentation und Machbarkeit im Hinblick auf Gleichheitsforderungen – zumeist ergänzt durch die nach Gerechtigkeit – jenseits bisheriger Konventionen und Rechtsauffassungen eröffnet. Forderungen nach Gleichheit und Gleichberechtigung haben sich in bisher unabsehbare Weiten geöffnet. Sie haben die bisherigen Felder, auf denen es um Abbau von rechtlicher, sozialer und politischer Ungleichheit ging – nicht zuletzt zwischen Mann und Frau – hinter sich gelassen. Zuviel Aufmerksamkeit für diese neuen Felder könnte mit der Gefahr verbunden sein, aus dem Auge zu verlieren, wo die entscheidenden Ursachen für fortbestehende Ungleichheiten liegen.

Sie liegen weiterhin in der auseinander driftenden Verteilung von Einkommen und Vermögen, in der ungerechten Entlohnung von Frauen im Arbeitsprozess (*gender gap*), in der Dominanz des Mannes bzw. des Männlichen, zumal in Personenkreisen, die dem wider erstarkten rechten politischen Spektrum zuzurechnen sind.

Vielleicht sind auch die Rückwirkungen des *religious revival*, vor allem des Islam, im Hinblick auf die dominante Stellung des Mannes gegenüber der Frau ein Hinderungsgrund für das mit Rousseau und der Französischen Revolution begonnene Fortschreiten von rechtlicher, politischer und sozialer Gleichheit und der Emanzipation der Frau.

## Einige Literaturhinweise

- Manuel Castells, Die Macht der Identität, Bd. II der Trilogie: Das Informationszeitalter, Opladen 2001 (Orig. amerik. 1997)
- Michel Foucault, Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt/M. 1976 (Orig. frz. 1975)
- Jean-Jacques Rousseau, Abhandlung über den Ursprung und die Grundlagen der Ungleichheit unter den Menschen, Stuttgart 2010 (Reclam Bd. 1770; zuerst frz. 1755)
- Ders., Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart 2011 (Reclam Bd. 1769; zuerst frz. 1762)
- Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, 2 Bde., Stuttgart 1959 (Orig. frz. 1835 und 1840). Mit einem Essay von Theodor Eschenburg: Tocquevilles Wirkung in Deutschland

Herwig Roggemann

## **Ukraine-Konflikt und Rußlandpolitik**

Ein Diskussionsbeitrag zum Ukraine-Konflikt für eine neue deutsche und europäische Rußlandpolitik

Der Ukrainekrieg hat Europa schwer beschädigt, die Rußlandpolitik der Europäischen Union und Deutschlands ist gescheitert. Ein baldiges Ende des Konflikts ist nicht in Sicht. Im Gegenteil, die Lage droht sich durch beiderseitige militärische Aufrüstung gefährlich zuzuspitzen. Wie kann es weitergehen? Diese Streitschrift stellt Fragen nach Entwicklungszusammenhängen und Konfliktursachen. Und sie stellt vermeintlich eindeutige Rechtspositionen, Schlußfolgerungen sowie Reaktionen darauf in Frage.

2015, 106 S., kart., dt./engl., 19,80 €, 978-3-8305-3554-6



Michael-Lysander Fremuth

## **Menschenrechte**

Grundlagen und Dokumente

Der vorliegende Band kombiniert eine Einführung in den internationalen und regionalen Menschenrechtsschutz (Teil I) mit einer Zusammenstellung von Menschenrechtsdokumenten (Teil II).

Er bietet Studierenden, Schüler\_innen, Referendar\_innen, Praktiker\_innen aus Justiz, Wirtschaft und Verwaltung, Journalist\_innen sowie interessierten Bürger\_innen einen umfassenden Überblick über die komplexen Strukturen des Menschenrechtsschutzes und erleichtert den Zugang zu menschenrechtlichen Dokumenten. Damit rüstet das Buch seine Leser\_innen auch für den öffentlichen und mitunter kontrovers geführten Menschenrechtsdiskurs.

Im ersten Teil wird das erforderliche Grundwissen vermittelt, indem der Begriff der Menschenrechte definiert, die verschiedenen Arten von Menschenrechten klassifiziert und ihre Bedeutung, Begründung und Geschichte dargestellt werden. Im Anschluss wird nach Begründung der vorrangigen Verantwortung der Staaten der Schutz der Menschenrechte auf internationaler Ebene, insbesondere durch die Vereinten Nationen, sowie auf regionaler Ebene besprochen. Es folgt eine exemplarische Prüfung einer Menschenrechtsverletzung, bevor der erste Teil mit einem Ausblick auf aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen schließt. Im zweiten Teil des Bandes wird eine annotierte Auswahl der wichtigsten historischen, internationalen und regionalen Menschenrechtsdokumente abgedruckt – darunter einige erstmals in deutscher Sprache.

2015, 800 S., 6 s/w Abb., 9 farb. Abb., 2 Tab., kart., 29,80 €, 978-3-8305-3599-7



**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**

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

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

[www.bwv-verlag.de](http://www.bwv-verlag.de)

# Inklusionspraxis in der Sekundarstufe I – Eine Untersuchung zu ersten Erfahrungen von Referendaren und Referendarinnen

*Lydia Buchmann*

Vorbemerkung: Im Heft 3 dieses Jahrgangs hat Annedore Prengel inklusive Pädagogik aus menschenrechtlichen Prinzipien hergeleitet und für unterschiedliche Handlungsebenen bestimmt. Hier werden Befunde einer Examensarbeit gezeigt, die die ersten Erfahrungen junger Referendare und Referendarinnen bei ihrer Begegnung mit der Praxis in einem Bundesland erhoben hat.

## 1. Einleitung

Am 13.12.2006 wurden auf der UN-Vollversammlung Rechte von Menschen mit Beeinträchtigung festgeschrieben, die Diskriminierung verhindern, Chancengleichheit fördern sowie Ausgrenzung aus dem gesellschaftlichen Leben verhindern sollen (vgl. Nuding/Stanislawski 2013, S. 27). Zwei Jahre später entwarf die Bundesregierung ein Gesetz zur Ratifizierung der UN-Konvention, das schließlich am 26.03.2009 in Kraft trat. Deutschland hat sich zum Aufbau eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen verpflichtet (vgl. Heimlich 2012, S. 10). Damit wurde der Weg für inklusive Gedanken geebnet, jedoch stellt die Umsetzung vor allem die Lehrer und Lehrerinnen vor eine große Herausforderung. Ziel ist weder die „Integration“ von Menschen mit Einschränkungen, noch ihre Wiedereingliederung nach einer Ausgrenzung, sondern die Etablierung eines neuen Gesellschaftsmodells, in dem Ausgrenzung nicht existiert (vgl. Lewy 2011, S. 9). Erste Begegnungen mit der inklusiven Schulpraxis haben junge Lehramtsanwärter und Lehramtsanwärterinnen in ihrem Vorbereitungsdienst. In einer qualitativen Erhebung in Form von zwei Gruppendiskussionen mit Sekundarschul- und Gymnasial-



**Lydia Buchmann**

Lehrerin im Vorbereitungsdienst für die Fächer Biologie und Ethik  
am Gymnasium in Halle (Saale)

Lehramtsanwärtern und Lehramtsanwärterinnen aus Sachsen-Anhalt im Jahre 2014, die mit der dokumentarischen Analyse ausgewertet wurden, wurden die Erfahrungen der Interviewten mit Inklusion und ihre Einstellungen dazu in den Blick genommen.

## 2. Entwicklungen in Sachsen-Anhalt

Auch fünf Jahre nach der Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention gibt es kein einheitliches Bundesländer übergreifendes Verständnis von Inklusion mit ausgereiften und praxiserprobten Konzepten und bundesweiten Standards. Die Zuständigkeit der Bundesländer im föderalen System bedingt, dass die Inklusion auf verschiedene Weise realisiert wird. Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich auf der Ebene des Schulgesetzes bereits seit einigen Jahren dazu verpflichtet, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten, inklusive Bildung zu verwirklichen (vgl. Appel u.a. 2012, S. 125).

In dieser Arbeit sollen Einstellungen von Referendaren und Referendarinnen aus Sachsen-Anhalt einer qualitativen Analyse unterzogen werden. Aus diesem Grund müssen auch die Entwicklungen hinsichtlich der Inklusion in diesem Bundesland in den Blick genommen werden. Seit Beginn seiner Existenz ist Sachsen-Anhalt das Bundesland mit der höchsten Förderschul- und geringsten Integrationsquote (vgl. Hinz 2011). Es leben derzeit in Sachsen-Anhalt 2,2 Millionen Einwohner. Im Schuljahr 2013/14 lernten ca. 183.000 Schüler und Schülerinnen an den allgemein bildenden Schulen. Der Anteil der Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf lag bei 8,2% und folglich über dem Bundesdurchschnitt von 6,4%. Von den 15.200 Mädchen und Jungen mit sonderpädagogischem Förderbedarf nahmen im Schuljahr 2013/14 ca. 4.100 am „Gemeinsamen Unterricht“ (GU) teil. Dies entsprach einer Integrationsquote von 27%. Im Vergleich zum vorherigen Schuljahr war die Zahl der Schüler und Schülerinnen an Förderschulen um 4,03% (von 11.268 auf 10.814) gesunken. Lenkt man den Blick auf Gesamtdeutschland, so ist jedoch zu bemerken, dass die vermehrte inklusive Unterrichtsgestaltung bisher zu keinem Rückgang der Zahl der Förderschulen geführt hat (vgl. Klemm 2013, S. 4ff., Kultusministerium Sachsen-Anhalt 2013, Heitkamp 2014, S. 39).

Betrachtet man die Inklusionsanteile der verschiedenen Bildungsstufen, so wird deutlich, dass vor allem die Grundschulen inklusiv arbeiten, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass es dort kaum Eingangsselektivität gibt. Nach und nach wird der „Gemeinsame Unterricht“ auch in den weiterführenden Schulen, vor allem in der Sekundarschule, etabliert. Im Gymnasium hingegen ist die Zahl der Schüler und Schülerinnen, die im „Gemeinsamen Unterricht“ lernen, noch gering.

## 3. Methodische Konzeption

Innerhalb des Vorbereitungsdienstes sammeln junge Referendare und Referendarinnen praktische Erfahrungen im Schulalltag. Im Rahmen einer ersten Staatsarbeit wurde mit einer qualitativen Erhebung in Form von zwei Gruppendiskussionen untersucht, welche Einstellungen diese Sozialkunde-Referendare und -Referendarinnen zur Inklusion haben und in wieweit sie an ihren Schulen bereits mit Inklusion konfrontiert werden.

Beide Erhebungen wurden in Sozialkunde-Seminaren für Referendare und Referendarinnen in Halle (Saale) durchgeführt, wobei sich Gruppe 1 aus Sekundarschul-Referendare

rendaren und -Referendarinnen und Gruppe 2 aus Gymnasial-Referendaren und -Referendarinnen zusammensetzte. Da sich die Teilnehmer(innen) der beiden Gruppendiskussionen auch außerhalb der Gesprächssituation im Rahmen der Fachseminare als eine Gruppe zusammenfinden, kann man von Realgruppen<sup>1</sup> sprechen. Die Diskussionen wurden akustisch und visuell aufgezeichnet, transkribiert und anschließend mit der dokumentarischen Methode nach Bohnsack ausgewertet (vgl. Bohnsack u.a. 2013). Durch das mit dieser Methode bereitgestellte Analyseverfahren erhält man sowohl einen Zugang zum reflexiven als auch zum handlungsleitenden Wissen der Akteure und damit zu ihrer Handlungspraxis. An beiden Gruppendiskussionen nahmen sechs Referendare teil, von denen jeweils zwei männlich waren. Beide Gespräche dauerten jeweils 30 Minuten.

#### 4. Exemplarische Textstellen – Interpretation der Einstellungen der Referendare und Referendarinnen zur Inklusion

Im Folgenden werden beispielhaft einzelne Transkriptionsausschnitte aus den rekonstruierten Diskussionssequenzen, die die Spezifik der jeweiligen Gruppe sowie die Einstellungen zur Inklusion aufzeigen, präsentiert und analysiert.

Die dokumentarische Analyse der Transkripte zeigt deutlich, dass die Einstellungen der interviewten Referendare und Referendarinnen zur Inklusion eher negativ sind, was möglicherweise auf die unzureichenden Rahmenbedingungen zur Realisierung von Inklusion zurückzuführen ist. Weder die Gymnasial- noch die Sekundarschul-Referendare und -Referendarinnen fühlen sich durch ihr Studium ausreichend auf Inklusion vorbereitet. Vergleicht man die Gruppendiskussionen, so erkennt man, dass sich die Erfahrungen der Referendare und Referendarinnen beider Gruppen und die damit einhergehenden Einstellungen zur Inklusion klar voneinander unterscheiden (GU steht für Gemeinsamen Unterricht):

Die Ergebnisse der ersten Gruppendiskussion mit Sekundarschul-Lehramtswärtinnen und -Lehramtswärtern belegen, dass sie hinsichtlich der Inklusion vor einem „riesengroßen Problem“ stehen. Sie erleben Inklusion als eine Sache, die von außen als EU-Vorgabe aufgezwungen wurde und die sie nun bewältigen müssen:

*Diskussionsleiterin: Welche Erfahrungen habt ihr bereits mit Inklusion gemacht?*

*Claudia: Im Studium (.), keine. ( ) °nur auf theoretischer Ebene.°*

*Diskussionsleiterin: °Etwas lauter sprechen°*

*Claudia: Nur auf theoretischer Ebene war im Studium die Begegnung mit diesem Thema und (.) jetzt im Referendariat äh (.) ( ) also es ist wirklich jetzt greifbarer, aber für mich selbst, bin an einer Schule, die kaum GU-Schüler hat (.) und (.) von daher aber (.) kann ich bisher noch nicht so viel dazu sagen.*

*Gundula: Also ich muss sagen, ich hatte im Studium gar nich, also gar kein Fach, was bei mir Bestandteil. Ähm an meiner Schule sind GU-Schüler. Wird gehandhabt, ja gucken wa mal. [zieht die Schultern hoch] @(. )@ Also die Lehrer wissen selber nicht, wie sie damit umgehen sollen (.), müssen. Es gibt engagierte Lehrer, der-die es versuchen, aber es gibt eigentlich von den Lehrern selber wenig Motivation, sich in die Thematik einzuarbeiten, weil es einfach mal enormer Zeitaufwand ist. Man hat keine Hilfestellung, so wie ich das mitkriege, man soll zwar irgendwelche Weiterbildungen besuchen, aber pffff.*

Gleich zu Beginn der Diskussion thematisiert eine Referendarin das Studium und verneint in diesem Zusammenhang konkrete Erfahrungen. Stattdessen habe sie nur in der Theorie Erfahrungen mit Inklusion gemacht. Damit wird die Dualität zwischen Theorie und Erfahrung verdeutlicht, wobei der Impuls auf konkrete Erfahrungen abzielte. Der

erste Abschnitt von Claudias Ausführungen ist sehr passiv („nur auf theoretischer Ebene war...“). Erst durch das Referendariat ist für sie die Inklusion „greifbarer“. Nun kann sie eigene Erfahrungen sammeln, jedoch ist Inklusion weiterhin etwas, das sie nicht in vollem Maße erfassen kann. In ihren Ausführungen ist der Begriff „GU-Schüler“ sehr präsent und wird als allgemein bekannt vorausgesetzt. Zur Inklusion kann sie jedoch „nicht so viel“ sagen. Diese partielle Negation impliziert, dass sie bereits im geringen Maße Erfahrungen gemacht und gleichzeitig eine Distanz zum Thema hat.

Demgegenüber verneint die zweite Referendarin Gundula deutlich, bestimmte Erfahrungen mit Inklusion gemacht zu haben. Mit einer Passivkonstruktion spricht sie davon, dass es „gehandhabt wird“. Dabei schließt sie weder sich noch Kollegen konkret mit ein. Für sich genommen ist die Konstruktion instrumentalistisch bzw. mechanistisch und wird normalerweise nicht im Zusammenhang mit Menschen verwendet. Es scheint ihr um eine *Sache* zu gehen, die von außen aufgezwungen wurde und mit der man nun umgehen muss. Indem sie darauf hinweist, dass selbst die Lehrer und Lehrerinnen nicht wissen, wie sie damit umgehen „sollen, müssen“, verdeutlicht sie ihre starke Verunsicherung. So kommt durch Gundulas Beschreibung der Ratlosigkeit auch engagierter Lehrer und Lehrerinnen zum Ausdruck. Dadurch, dass Gundula in ihrer Aussage das „Sollen“ durch ein „Müssen“ korrigiert, verdeutlicht sie die Zwangssituation der LehrerInnen und unterstreicht, dass sie sich in einer Lage befinden, die sie nicht selbst gewählt haben. Nun müssen sie „damit umgehen“. Diese Wendung ist zwar nicht ganz so negativ wie die der Handhabung, hat aber trotzdem einen gewissen Bewältigungscharakter.

Sie deutet in einem positiven Halbsatz an, dass es engagierte Lehrer und Lehrerinnen gibt, die sich der Herausforderung der Inklusion stellen, geht aber nicht weiter darauf ein. Stattdessen betont sie, dass die Lehrer und Lehrerinnen wenig Motivation besitzen, es ein enormer Zeitaufwand ist und dass es keine Hilfestellungen gibt. Hier ist auffällig, dass sie entweder von „den Lehrern“ spricht oder allgemeine Aussagen formuliert und nicht konkret von sich spricht. Auch weist Gundula darauf hin, dass es „irgendwelche Weiterbildungen“ gäbe. Diese Aussage ist ebenfalls sehr ungenau. Inklusion scheint für sie etwas undefiniertes zu sein, das man nicht fassen kann. Durch die Verwendung vieler negativ konnotierter Begriffe, das Schulterzucken und das „Pfff“ bringt Gundula eine gewisse Abwehr oder Distanz zum Ausdruck und spiegelt eine negative Grundstimmung wieder.

Im weiteren Verlauf der Gruppendiskussion (hier ohne Textstellen) zeigt sich, dass beide Referendarinnen sowohl die Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf als auch die Lehrkräfte der Förderschule als Fremdkörper verstehen, die von außen in die Schule dringen und sich nicht als gleichwertig in das bestehende System einfügen. Zur erfolgreichen Realisierung der Inklusion fordern sie u.a. genug Personal, ein ausgereiftes Konzept und Veränderungen in der universitären Ausbildung. Mehrmals formulieren sie Ziele der Inklusion: Von Anfang an voneinander und gemeinsam zu lernen und das ganze Leben lang – unabhängig von den individuellen Voraussetzungen – ein vollwertiges Mitglied der Gesellschaft zu sein. Im Kontrast zu diesen formulierten Zielstellungen der Inklusion steht die Auffassung, dass das einzige, was ein „durchschnittlicher“ oder „sehr guter Schüler“ bei der Inklusion lernt, ist, zurückzustecken. Im Gegensatz zu den Gymnasial-Lehrramtsanwärtern und -Lehrramtsanwärterinnen können sie bereits auf diverse Erfahrungen innerhalb des inklusiven Unterrichts zurückgreifen und sind mit verschiedenen Methoden der differenzierten Unterrichtsgestaltung vertraut. Aufgrund der unzureichenden Rahmenbedingungen und den damit einhergehenden Erfahrungen der Überforderung distanzieren sie sich deutlich stärker von der Inklusion als die Gymnasial-Lehrramtsanwärter und -Lehrramtsanwär-

terinnen, für die die Inklusion noch in weiter Ferne zu sein scheint. Am Ende der Gruppendiskussion erklären sie sogar, dass sie in Bezug auf Inklusion „eine Mauer aufbauen“, weil sie mit Problemen konfrontiert werden, auf die sie nicht vorbereitet wurden und für die sie an ihren Schulen keine angemessene Unterstützung erfahren.

Die Gymnasial-Lehramtsanwärter und -Lehramtsanwärterinnen vertreten im Vergleich zur ersten Gruppe einen deutlich weiter gefassten Inklusionsbegriff, indem sie Inklusion schon verwirklicht sehen, wenn Schüler und Schülerinnen mit Lernschwächen einbezogen werden. Bereits darin spiegelt sich, dass Inklusion bislang vermehrt nur an den Grund- und Sekundarschulen realisiert wurde und wird; denn für die Sekundarschul-Lehramtsanwärter und -Lehramtsanwärterinnen gehören Schüler und Schülerinnen mit Lernschwächen bereits zur Normalität. Die Teilnehmer der zweiten Gruppendiskussion sehen diese Schüler und Schülerinnen mit Lernschwächen und sonderpädagogischem Förderbedarf als Fremdkörper, die in den Unterricht mit „eingebaut“ werden müssen:

*Tim: [...] Ich hab bei mir nen Schüler mit drin, der ADHS hat, so und man merkt es sehr stark, dass er eingeschränkt is und es gibt auch verschiedene Regeln so, die wir dann, die ich da mit einhalten muss. Ja, ob das jetzt auch schon mit zu Inklusion zählen würde, oder ob man da dann, das wär wahrscheinlich die große Frage.*

*Doris: Geht's nicht, geht's nich, geht's nich um, mehr so Kinder mit Behinderung? Also, würde ich sagen?*

*Tim: Es geht wahrscheinlich mehr um Kinder mit Beeinträchtigungen, wie die die ganze Zeit da mit eingebaut werden. Deshalb würde ich ihn auch mit dazuzählen.*

Mehrheitlich berichten sie nur von Problemen mit Schülern und Schülerinnen mit Beeinträchtigungen. Kein einziges Mal thematisieren sie beispielsweise das Miteinander in der Klasse, was zeigt, dass sie keine Vorstellung von „Inklusion“ haben, sondern maximal von „Integration“ sprechen. Sie beklagen ihre mangelnde Erfahrung und befürchten, den mit der Inklusion einhergehenden Anforderungen nicht gerecht werden zu können. Aufgrund der mangelnden Vorbereitung auf Inklusion in ihrer universitären Ausbildung stellen für sie die immer heterogener werdenden Lerngruppen ein großes Problem dar, für das ihnen die entsprechenden Bewältigungsstrategien fehlen. Die Chance der Inklusion besteht für die Gymnasial-Referendare und -Referendarinnen darin, dass die Schüler und Schülerinnen bereits im Kindesalter lernen, dass auch Menschen mit Beeinträchtigung ganz „normal“ sind. Auf diese Weise kann der gegenwärtigen Ausgrenzungspraxis entgegengewirkt werden und jeder, unabhängig von seinen Voraussetzungen, als ein vollwertiges Mitglied der Gesellschaft geschätzt werden. Sie selbst betonen, dass sie sich bisher in ihrem Schulalltag kaum mit Inklusion auseinandersetzen mussten. Generell haben sie den Eindruck, dass derzeit v.a. das Gymnasium hinsichtlich der Inklusion noch unbeteiligt ist. Da ihnen tiefgreifende inklusionsbezogene Erfahrungen fehlen, haben sie „Angst vor dem Unbekannten“ und sehen Inklusion als eine neue Herausforderung.

Im Zuge der Analyse konnte ein Zusammenhang zwischen positiven bzw. negativen Erfahrungen und positiven bzw. negativen Einstellungen zur Inklusion herausgearbeitet werden. So liegt die ausgesprochen negative Haltung einer Interviewten zur Inklusion innerhalb ihrer Erfahrungen und Eindrücke während eines einmonatigen Praktikums an einer Schule in freier Trägerschaft begründet. Dort hat sie erlebt, dass die gemeinsame Beschulung von Schüler und Schülerinnen mit und ohne Förderbedarf „nicht funktioniert“:

*Gundula: [...] und ich habs gesehn, es funktioniert auch nicht. Ich habs im Praktikum einen Monat mir angeguckt an ner Schule mit freier Trägerschaft. Da wurden normale Schüler mit Inklus-*

*sionsschülern, körperlich behindert, geistig behindert unterrichtet. Wo ich mir sage, wo ist hier jetzt der Sinn und Zweck. Jemand mit nem IQ von nem anderthalbjährigen in ne Klasse zu setzen. Der sabbert vor sich hin, da ist überhaupt kein Fortschritt festzustellen. Der stört mit seinem Laut-Von-Sich-Geben die anderen beim Lernprozess [...]*

Demgegenüber hat ein anderer Interviewter eine Schule in Westdeutschland kennengelernt, an der Inklusion erfolgreich realisiert wurde, da diese Schule ein ausgereiftes Konzept und ausreichend Personal zur Verfügung hatte. In seinen Äußerungen spiegelt sich wider, dass er der Inklusion positiv gegenübersteht:

*Darius: Also das war in Westdeutschland. Ähm, aber dort fand ich, hatte die Schule so ein Konzept. Das war jetzt auch schon über Jahre, sieben acht Jahre jetzt schon gemacht und da hat das funktioniert. Weil der Lehrer, der dann extra war, ähm, der konnte dann den Schüler mal mit rausnehmen, ähm, was weiß ich, da sind die mal über den Schulhof gegangen. Da konnte der sich dann wieder beruhigen und dann ist der wieder in den Englischunterricht gegangen oder °bei Geo war er eben nicht dabei also die Kernfächer hauptsächlich wo es hinfällt.° Da hat es funktioniert. Aber an unserer Schule, äh, sehe ich das eher nicht so. Da sehe ich das eher, dass sich die Lehrer total überfordert fühlen. Weil sie einfach sagen, das wird uns jetzt aufoktroiert, wir konnten da nicht mitentscheiden und wir fühlen uns da eigentlich nen bisschen (.) naja hilflos.*

Eine andere Gymnasial-Lehramtswärterin (hier ohne Textstelle) ist wiederum hinsichtlich ihrer Einstellungen zur Inklusion sehr ambivalent. Den vielen positiven Erfahrungen aus ihrer Kindheit, die ihr gezeigt haben, wie gut sich Schüler und Schülerinnen mit Förderbedarf entwickeln können, wenn man sie entsprechend unterstützt, stehen die wenigen (z.T. auch negativen) Erfahrungen aus ihrem Schulalltag als Referendarin gegenüber.

## 5. Ergebnisse beider Gruppendiskussionen

Im Vergleich zu den Sekundarschul-Referendaren und -Referendarinnen formulieren die Gymnasial-Referendare und Referendarinnen nur sehr wenige Bedingungen für die erfolgreiche Realisierung von Inklusion. Dies ist sicherlich ihrer mangelnden Praxiserfahrung geschuldet. Sie beziehen sich in ihren Äußerungen vornehmlich auf Schüler und Schülerinnen, die sozial-emotional gefördert werden müssen, sowie auf Schüler und Schülerinnen mit Lernschwächen, was ihrem weiter gefassten Inklusionsverständnis entspricht.

Vier verschiedene Typen der Herangehensweise an Inklusion und damit verbundene Bewältigungsmuster im Schulalltag konnten herausgearbeitet werden:

Typ 1 fühlt sich von der Inklusion überrollt und möchte sich zunächst nicht mit ihr auseinandersetzen, da die Rahmenbedingungen an den Schulen unzureichend sind.

Typ 2 stellt sich den mit Inklusion einhergehenden Anforderungen und versucht, die Situation bestmöglich zu bewältigen, wobei hier eher der Gedanke eines Betreuungsverhältnisses dominiert.

Typ 3 beklagt die mangelnde inklusionsbezogene Erfahrung. Er weiß nicht, was ihn erwartet, ist jedoch bereit, sich der Herausforderung zu stellen.

Typ 4 hat aufgrund reichhaltiger Erfahrungen keine Angst vor Inklusion, fürchtet jedoch den enormen Vorbereitungsaufwand.

Aus den Gruppendiskussionen konnte durch eine Inhaltsanalyse eine umfangreiche Liste an Bedingungen zur erfolgreichen Realisierung von Inklusion aus Sicht der Referendare herausgearbeitet werden. Dabei benennen besonders die Sekundarschul-Referendare und Referendarinnen konkrete Bedingungen für die erfolgreiche Umsetzung der Inklusion:

- eine verstärkte Vorbereitung der Lehrkräfte auf Inklusion in der universitären Ausbildung, beispielsweise durch Seminare zur Inklusion
- die Möglichkeit Zusatzqualifikationen zur Inklusion zu erwerben
- ausreichend pädagogisch geschultes Personal an den Schulen
- ein über Jahre gereiftes Konzept zur Realisierung von Inklusion
- die Unterstützung durch Förderschullehrkräfte, die individuell auf die Bedürfnisse der Schüler und Schülerinnen mit Förderbedarf eingehen können
- die Realisierung von Seminaren zur Inklusion während des Vorbereitungsdiensts unter der Leitung einer Förderschullehrkraft, in denen anhand von Fallbeispielen Handlungsstrategien eingeübt werden
- die Differenzierung zwischen verschiedenen Förderschwerpunkten hinsichtlich der Inkludierbarkeit der Schüler und Schülerinnen
- konkrete Lösungsansätze
- die Praktizierung des „Gemeinsamen Unterrichts“ ab der ersten Klasse, sodass sich sowohl die Schüler und Schülerinnen als auch die Lehrer und Lehrerinnen daran gewöhnen können und Inklusion etwas ganz normales ist
- die Beendigung der Sparpolitik am Bildungssystem und verstärkte Investitionen in die Realisierung der Inklusion
- die Anpassung/Individualisierung der Lernziele für jeden/jede SchülerIn
- die Bereitstellung entsprechender Mittel und Methoden zur Realisierung von Inklusion

## 6. Fazit und Ausblick

Die Gruppendiskussionen zeigen, dass die Einstellungen der beteiligten Referendare und Referendarinnen zur Inklusion eher negativ sind, was möglicherweise auf die unzureichenden Rahmenbedingungen zur Realisierung von Inklusion zurückzuführen ist. Hierbei lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den Sozialkunde-Referendaren und Referendarinnen der Sekundarschulen, die schon recht viele Erfahrungen mit Inklusion haben, und denjenigen der Gymnasien, denen diese Erfahrungen noch fehlen, erkennen.

Um Inklusion erfolgreich zu realisieren, müssen Schulen organisatorische und pädagogisch-didaktische Maßnahmen ergreifen. Es müssen finanzielle, personelle und räumliche Ressourcen mobilisiert und die Struktur von Schule und Unterricht grundlegend verändert werden. Inklusion setzt generell ein vollkommen neues Verständnis von Normalität und Vielfalt voraus (vgl. Nuding/Stanislawski 2013, S. 3), in dem jeder in seiner Einzigartigkeit geachtet wird. Doch von diesem neuen Miteinander sind wir noch sehr weit entfernt. Solange man zwischen „normalen“ und „nicht-normalen“ Schülern und Schülerinnen unterscheidet und befürchtet, dass die vermeintlich „Starken“ bei der Inklusion benachteiligt werden, ist die „Zwei-Gruppen-Theorie“ noch lange nicht überwunden.

In beiden Gruppendiskussionen wurden Schüler und Schülerinnen mit bestimmten Förderschwerpunkten als nicht-inkludierbar eingestuft. So halten die Interviewten beider Schulformen das Unterrichten von Schülern und Schülerinnen mit körperlichen Beeinträchtigungen für „das kleinste Problem“. Stattdessen bewerten die Sekundar-

schul-Referendare und -Referendarinnen die Inkludierung von Schülern und Schülerinnen mit „sozial-emotionalen“ Verhaltensauffälligkeiten als kritisch. Die Gymnasial-Referendare und -Referendarinnen sind im Gegensatz zu den Sekundarschul-Referendaren und bezüglich der Inkludierbarkeit von Schülern und Schülerinnen mit „Lernschwächen, ADHS oder Autismus“ skeptisch. Für die Sekundarschul-Referendare und -Referendarinnen sind hingegen Schüler und Schülerinnen mit Lernschwächen oder ADHS bereits Normalität. Auch sie stellen aber die Inkludierbarkeit von Schülern und Schülerinnen mit schweren geistigen Beeinträchtigungen grundsätzlich in Frage.

Praktische Wege zur Inklusion müssen weiter entwickelt und evaluiert werden. Dann wird ein klareres Bild ihrer Möglichkeiten und Grenzen entstehen.

## Anmerkung

- 1 Man unterscheidet Realgruppen, die auch außerhalb der Forschungssituation als ein soziales Gefüge existieren, von Gruppen, deren Mitglieder lediglich über gemeinsame sozialisationsgeschichtliche Hintergründe verfügen. Ziel der Gruppendiskussionen ist es, sich in den Real-Gruppen über ein von der Diskussionsleitung vorgegebenes Thema auszutauschen. Dabei geht es nicht um ein fokussiertes Abfragen von Einzelmeinungen, sondern darum, einen offenen und unbefangenen Austausch über ein bestimmtes Thema zu initiieren (Loos/Schäffer 2001, S. 13).

## Literatur

- Appel, T.-M./Lieske, N./Reinelt, K.: Umsetzung in Deutschland. In: Saldern, M. (Hrsg.): *Inklusion – Deutschland zwischen Gewohnheit und Menschenrecht*. Norderstedt 2012, S. 125-141.
- Bohnsack, R./Nentwig-Gesemann, I./Nohl, M.: Einleitung: Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. In: Bohnsack, R./Nentwig-Gesemann, I./Nohl, M. (Hrsg.): *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis – Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. 3. Aufl. Wiesbaden 2013, S. 9-32.
- Heimlich, U.: Inklusion und Sonderpädagogik. In: Heimlich U./Kahlert J. (Hrsg.): *Inklusion in Schule und Unterricht – Wege zur Bildung für alle*. Stuttgart 2012, S. 9-26.
- Heitkamp, S.: „Wie die Jungfrau zum Kind“. In: *Gewerkschaft Erziehung & Wissenschaft* 4 (2014), S. 38-39.
- Hinz, A.: Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Sachsen-Anhalt. *Zeitschrift für Inklusion* 2 (2011). Zugriff am: 14.06.2012. verfügbar unter: <http://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion/article/viewArticle/114/115>.
- Irlle, K.: Inklusionsgipfel: Streit ums Geld. In: *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* 4 (2014), S. 35-36.
- Klemm, K.: *Inklusion in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse*. Erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2013.
- Klemm, K.: *Update Inklusion – Datenreport zu den aktuellen Entwicklungen*. Gütersloh 2014. Kultusministerium Sachsen-Anhalt – Pressemitteilung Nr.: 129/2013.
- Lewy, S.: Reform ‚Fördern und Fordern‘ Inklusion – Integration – und die Lehrkräfte? In: *Erziehung und Wissenschaft* 02 (2011), K 6549, S. 9-11.
- Loos, P./Schäffer, B.: Das Gruppendiskussionsverfahren. In: Bohnsack, R./Lüders, C./Reichert, J. (Hrsg.): *Qualitative Sozialforschung* Bd. 5. Opladen 2001. S. 11-14.
- Nuding, A./Stanislawski, M.: *Grundlagen und Grundfragen der Inklusion – Theorie und Praxis des inklusiven Unterrichts*. Hohengehren 2013.
- Staudacher, G.: ‚Inklusion ist ein Prozess und gleichzeitig ein Ziel, menschliche Verschiedenheit als Normalität anzunehmen und wertzuschätzen‘. 2008. Zugriff am: 16.07.2014, verfügbar unter: [www.definitiv-inklusive.org](http://www.definitiv-inklusive.org).
- UN-Behindertenrechtskonvention, Art. 24, Abs. 2a.

# Das Tarifeinheitsgesetz

*Stefan Kerber-Clasen, Jasmin Schreyer*

Das seit 2010 geplante und schließlich im Juli 2015 verabschiedete Tarifeinheitsgesetz wurde vom Herbst 2014 bis zum Sommer 2015 in Deutschland politisch und öffentlich breit diskutiert. Diese große Aufmerksamkeit erreichte dieses im Kern tarifpolitische und tarifrechtliche Thema vor allem dadurch, dass die Diskussionen um das Gesetz zeitlich parallel zum Streik der GDL bei der Deutschen Bahn AG stattfanden. Immer wieder wurde öffentlich ein Zusammenhang zwischen beidem hergestellt: Für die BefürworterInnen des Tarifeinheitsgesetzes stand der Streik der GDL geradezu sinnbildlich für die Notwendigkeit, neue Regelungen und Beschränkungen der Tarifautonomie gerade kleiner Gewerkschaften politisch zu beschließen; für die GegnerInnen des Gesetzesvorhabens hingegen war der Streik Ausdruck der funktionierenden Tarifautonomie, auch mit neuen AkteurInnen neben den DGB-Gewerkschaften. Darüber hinaus teilen die GegnerInnen die Auffassung, dass der Streik der GDL dazu instrumentalisiert wurde, eine bereits länger geplante Einschränkung von Tarifautonomie und Streikrecht zu legitimieren und durchzusetzen.

## Änderung der Rechtsprechung

Am Anfang der Debatte um die Tarifeinheit und ihre neue rechtliche Regelung im Tarifeinheitsgesetz steht die über 60-jährige Tradition: „ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ (BT-Drucksache 18/91: 8629). Diese findet ihre Grundlage im Tarifvertragsgesetz (TVG), das seit April 1949 in Kraft ist, und besagt, dass prinzipiell mehrere Tarifverträge nebenei-



**Stefan Kerber-Clasen, M.A.**

Institut für Soziologie der Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg



**Jasmin Schreyer**

Institut für Soziologie der Friedrich-Alexander Universität  
Erlangen-Nürnberg

einander anwendbar sind (Tarifpluralität). In der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung wurde das Tarifvertragsgesetz nach dem Prinzip der Tarifeinheit „ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ angewendet, also zugunsten des je gültigen spezielleren Tarifvertrags<sup>1</sup>. Argumentiert wurde bei dieser Rechtsprechung mit Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bei der Anwendung des Grundsatzes. Allerdings entschied das Bundesarbeitsgericht (BAG) 2010 den Grundsatz der Tarifeinheit aufzugeben, da dieser gegen Art. 9, Abs. 3 GG verstoße, indem er in die Grundrechtsposition der Gewerkschaften eingreife.

## Stärkung kleinerer Gewerkschaften

Dieser Entschluss führte zu einer Stärkung kleinerer Gewerkschaften und löste dadurch bei der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) sowie dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) die Sorge aus, dass die etablierte Praxis der Tarifautonomie in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werde, weswegen in einer gemeinsamen Initiative ein Enturf zur gesetzlichen Regelung des Grundsatzes der Tarifeinheit ausgearbeitet wurde (vgl. BDA/DGB 2010). Der Entwurf thematisierte einerseits die Befürchtungen, welche mit der Aufgabe des traditionellen Grundsatzes für die Tarifakteure einhergehen, wie etwa die „Zersplitterung des Tarifvertragssystems, eine Spaltung der Belegschaften und eine Vervielfältigung kollektiver Konflikte“ (ebd.: 1), andererseits wurden konkrete Maßnahmen zur Regulierung der Tarifautonomie vorgeschlagen, u.a. nach dem Mehrheitsprinzip zu entscheiden, welcher Tarifvertrag angewendet werden soll, sowie die Friedenspflicht während der Laufzeit des vorrangigen Tarifvertrags einzuführen.

## Ziel des Gesetzes: ein Betrieb, ein Tarifvertrag

Nachdem die Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP eine neue rechtliche Regulierung der Tarifeinheit zwar diskutiert, aber nicht realisiert hatte, vereinbarten CDU/CSU gemeinsam mit der SPD im Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode, die Tarifeinheit gesetzlich zu regeln (vgl. Bundesregierung 2013:70<sup>2</sup>). Dabei nahm die Große Koalition, bzw. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, den Aufruf der Gewerkschaften und der Arbeitgeber als „dringliche Aufforderung“ (Nahles. Plenarprotokoll 18/91: 8630) zum Anlass eines Gesetzesentwurfs, mit dem Ziel, den Grundsatz „ein Betrieb, ein Tarifvertrag“ zu erneuern:

„Die Tarifautonomie darf in ihrer zentralen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktion nicht bedroht oder beeinträchtigt werden. Es ist Aufgabe des Staates, einen Rahmen zu schaffen, der das Funktionieren der Tarifautonomie sichert. Daher brauchen wir auch eine Regelung zur Tarifeinheit“ (Nahles. Plenarprotokoll 18/91: 8630 B).

Das im Juli 2015 in Kraft getretene Gesetz zur Tarifeinheit spricht daher von der „Sicherung der Schutzfunktion, Verteilungsfunktion, Befriedungsfunktion sowie Ordnungsfunktion von Rechtsnormen des Tarifvertrags“ (TVG § 4 (1)) um einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie, im Falle von Tarifkollisionen, entgegenzuwirken. Denn „nach der Aufgabe des Grundsatzes Tarifeinheit durch das Bundesarbeitsgericht [...] können [nun] für dieselbe Beschäftigtengruppe unterschiedliche Tarifverträge konkurrierender Gewerkschaften gleichzeitig zur Anwendung gelangen (Tarifkollision)“ (BT-Drucksache 18/4062: 1). Dabei soll das Tarifeinheitsgesetz,

konzipiert als gesetzliche Normierung hinsichtlich der Auflösung einer Tarifikollision, nur subsidiär greifen, falls sich die konkurrierenden Gewerkschaften nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können.

„Denn wir setzen bei den verfassungsgemäßen Rechten und Pflichten an. Es ist und bleibt grundsätzlich in der Verantwortung der Tarifvertragsparteien, durch eigene autonome Entscheidungen Tarifikollisionen zu vermeiden. Nur nachrangig, als Ultima Ratio, wirkt das Gesetz“ (Nahles. Plenarprotokoll 18/91: 8630 C).

Die Intention der gesetzlichen Regelung der Tarifeinheit, so Nahles, rücke daher vor allem die Kooperation unter den Gewerkschaften in den Fokus (vgl. BT-Drucksache 18/4062). Bevor es zu einer Tarifikollision kommt, sollten die betreffenden Gewerkschaften beispielsweise Zuständigkeitsabstimmungen abhalten, oder sich ergänzende Tarifverträge aushandeln. Es könne aber auch über Tarifgemeinschaften nachgedacht werden, oder die Bildung von Dachverbänden evaluiert und forciert werden (vgl. Nahles. Plenarprotokoll 18/91: 8630 Cf.). Falls trotzdem kein einvernehmliches Handeln der konkurrierenden Gewerkschaften herbeigeführt werden kann, soll, um eine widerspruchsfreie Ordnung der Arbeitsbeziehungen zu gewährleisten, nun anhand des betrieblichen Mehrheitsprinzips, also zugunsten der Mehrheitsgewerkschaft in einem Betrieb, entschieden werden, welcher Tarifvertrag angewendet wird.

„Welcher Tarifvertrag gilt, entscheiden also die Beschäftigten selbst. Die gemeinsame Leistung aller soll wichtiger sein als eine bestimmte Machtposition im Betriebsablauf, die sich bisher für die Durchsetzung von Einzelinteressen nutzen lässt“ (Nahles. Plenarprotokoll 18/91: 8630 D).

Das Mehrheitsprinzip soll dafür sorgen, die „Entsolidarisierung der Belegschaft“ (BT-Drucksache: 18/4062: 9) aufzuhalten. Darüber hinaus versicherte die Ministerin, dass weder das Streikrecht noch die Koalitionsfreiheit angetastet werden:

„Streikrecht und Koalitionsfreiheit tasten wir nicht an. Das sind Grundrechte, für die lange gekämpft wurde. [...] Aber das Koalitionsrecht ist nicht allein ein Freiheitsrecht. Es so eng zu führen, entspricht nicht unserer Verfassungsordnung: Den Koalitionen kommt die im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe zu, innerhalb ihres Bereichs das Arbeitsleben sinnvoll zu ordnen und zu befrieden, so hat es das Bundesverfassungsgericht festgehalten“ (Nahles. Plenarprotokoll 18/91: 8630 A).

Außerdem würden die Belange von Minderheitsgewerkschaften durch flankierende Verfahrensregelungen, wie etwa das Anhörungsrecht oder das Nachzeichnungsrecht, ausreichend berücksichtigt werden (vgl. Drucksache 18/4062: 9).

Der DGB zeigte sich, nachdem der Referentenentwurf des Gesetzes zur Tarifeinheit in Umlauf gekommen war, sehr verhalten. Dies lag darin begründet, dass einige DGB-Gewerkschaften, vor allem die IG Metall und die IG BCE, den Gesetzesentwurf entschieden begrüßten, andere wie ver.di, GEW und NGG sich aber skeptisch bis ablehnend gegenüber der Neuregelung positionierten. Die gemeinsame Stellungnahme durch den Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes Reiner Hoffmann befürwortet den „Kerngedanken des Gesetzes, wonach über das Mehrheitsprinzip der Grundsatz »Ein Betrieb – ein Tarifvertrag« gestärkt wird“ (DGB 2014<sup>3</sup>). Jedoch „sehen alle Gewerkschaften in vielen Details des Entwurfs einen erheblichen Nachbesserungsbedarf“ (ebd.). Die Bewertung des Gesetzes durch den DGB befürwortet vor allem das Ziel, eine höchstmögliche Geschlossenheit, im Fall von mehreren konkurrierenden Gewerkschaften, anzustreben (vgl. DGB 2014<sup>4</sup>). Sie stellte aber zugleich fest, dass „im Einzelfall“ die geplante Regelung „durch eine entsprechende Gerichtsentscheidung zu einer Einschränkung des Streikrechts führen [könne]“ (ebd.).

## Arbeitgeber: Sozialpartnerschaft erhalten

Von Seiten der Arbeitgeber wurde die Verabschiedung des Gesetzes einhellig begrüßt. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln betonte, dass dies „ein längst überfälliger Beitrag zur Befriedung von Tarifkonflikten“<sup>5</sup> sei – denn das Handeln der Sparten- gewerkschaften entwertete die tarifliche Friedenspflicht und verlagere Verteilungskonflikte in die Betriebe, wodurch insgesamt die Konsenskultur der Sozialpartnerschaft in Mitleidenschaft gezogen wird (vgl. Lesch/Hellmich 2015: 6). BDA-Präsident Kramer lobte die zu erwartende Rechtsklarheit und die Beschränkung der Konkurrenz zwischen Gewerkschaften, denn aus dieser Konkurrenz resultierten bisher, wie im Fall des Streiks der GDL, unmittelbare negative Konsequenzen für die Unternehmen der deutschen Wirtschaft:

„Das Tarifeinheitsgesetz kann ein nachhaltiger Beitrag sein, um die Sozialpartnerschaft zu stärken, der weiteren Zerfaserung der Tarifautonomie entgegenzuwirken und so die Akzeptanz unseres Tarifvertragssystems in Deutschland zu fördern. Tarifeinheit gewährleistet, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer wissen, woran sie sind und was für sie gilt“ (BDA 2015<sup>6</sup>).

„Das Gesetz unterstreicht, dass bei der Verhältnismäßigkeit von Arbeitskämpfen das Prinzip der Tarifeinheit und die im Gesetz verankerte Befriedungsfunktion von Tarifverträgen Berücksichtigung finden müssen. Damit wird ausdrücklich klargestellt, dass der Tarifvertrag mit der Mehrheitsgewerkschaft für die betroffene Belegschaft abschließend die Arbeitsbedingungen regelt und der Mehrheitstarifvertrag als Übereinkunft nicht entwertet werden darf. So kann auf der Grundlage des Mehrheitstarifvertrages während seiner Laufzeit ohne Konflikte gearbeitet werden. Streiks gegen die Tarifeinheit führen demgegenüber zur Zerfaserung der Tarifautonomie“ (BDA 2015: 1).

„Die Streiks der Gewerkschaft der Lokomotivführer (GDL), u. a. ein Streik von mehr als 60 Stunden, sind ein weiterer Ausdruck dafür, was passieren kann, wenn der Streit um die Vertretung einzelner Arbeitnehmergruppen im Unternehmen in die Betriebe hineingetragen wird. Der Flächentarifvertrag wird dann seiner Befriedungsfunktion nicht mehr gerecht“ (BDA 2014: 2).

Die im Tarifeinheitsgesetz enthaltene Mehrheitsregel könne daher das Risiko vermindern, dass es zu weiteren Gewerkschaftsneugründungen komme, bzw., dass die neuen Gewerkschaften ihre Eigenständigkeit in der Tarifpolitik mittels Streiks durchsetzen (vgl. Lesch/Hellmich 2015: 26). Zudem werde auf diese Weise der Kooperationsanreiz zwischen den Gewerkschaften erhöht, indem der ‚gemeinsame‘ Fokus auf die unorganisierten Arbeitnehmer gerichtet werden kann. Denn, so BDA-Präsident Kramer, „der Grundsatz der Tarifeinheit stellt nur sicher, dass der Streit zwischen Gewerkschaften um Arbeitnehmer nicht in die Betriebe hineingetragen wird“ (Focus 2014<sup>7</sup>).

## Betriebsbegriff

Da der Betriebsbegriff entscheidend ist für die der Bestimmung der Mehrheitsgewerkschaft, sehen die politischen Befürworter der Tarifeinheit vor allem die Chancen des im Gesetz nur vage definierten Begriffs des Betriebs:

„Das Mehrheitsprinzip, wie es jetzt im Gesetz steht, bezieht sich auf den Betrieb. Es nimmt Bezug auf die Frage, was nach Betriebsverfassungsgesetz ein Betrieb ist. In Deutschland gibt es keine klare Definition, was ein Betrieb ist. Deswegen hat man darauf Bezug genommen, weil es auch um die Solidargemeinschaft in diesem Betrieb geht und weil dafür Tarifverträge gelten“ (Schiewerling. Plenarprotokoll 18/91: 8633 C).

Die Vermeidung und Befriedung von Tarifkonflikten, die Fortführung der etablierten Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgeberverbänden und DGB-Gewerkschaften sowie die neuen rechtlichen Bedingungen sehen die Befürworter des Tarifeinheitsgesetzes als entscheidende Argumente für dieses Gesetz. Die vielfach geäußerte Sorge kleiner Gewerkschaften, dass diese aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmung der Tarifeinheit nicht mehr in der Lage sein werden, eigenständige Tarifverträge abzuschließen, kommentierten BefürworterInnen aus der Politik wie folgt:

„Die Frage, ob jetzt eine kleine Gewerkschaft streiken darf, wird auch von diesem Gesetz, wenn es denn verabschiedet wird, nicht entschieden. Die Gewerkschaft kann natürlich streiken, wenn sie sich für zuständig hält und glaubt, die Mehrheit zu haben. Dann muss natürlich festgestellt werden, ob sie wirklich die Mehrheit der Mitglieder hat. Wir haben jetzt auch bei der Bahn gesehen, wie die Diskussion ist“ (Rützel. Plenarprotokoll 18/91: 8637: A).

„Der große Bahnkonzern besteht aus über 300 einzelnen Betrieben. Nur in etwa 60 Betrieben überhaupt gibt es eine solche Kollision, in den anderen überhaupt nicht. Wenn man ungefähr abschätzt, wenn man abzählt, dann kommt man darauf, dass in etwa 40 dieser 60 Betriebe die große Gewerkschaft EVG eine Mehrheit haben würde, aber in 20 Betrieben die kleinere Gewerkschaft GDL“ (Weiß. Plenarprotokoll 18/91: 8645: B).

## Kritik am Gesetz: Eingriff in das Streikrecht

Die rechtlichen Mittel, die genutzt werden, um diese Ziele zu verfolgen, also das Tarifeinheitsgesetz, werden von verschiedenen Positionen aus kritisiert: Das Tarifeinheitsgesetz sei ein rechtlich unzulässiger Eingriff in das Streikrecht. Diese Kritik teilen Sparten- und Berufsgewerkschaften wie der Marburger Bund, die Vereinigung Cockpit, die GDL, u.a. , die nicht im DGB organisiert sind, DGB-Gewerkschaften des Dienstleistungsbereichs: ver.di, GEW und NGG, Die Linke und die Grünen, sowie ArbeitsrechtlerInnen – sowohl solche die arbeitgebernahe politische Positionen vertreten, als auch solche die arbeiternahere Position vertreten.

Die drei wichtigsten Kritikpunkte benennen AnwältInnen der Kanzlei Baum Reiter & Kollegen um den ehemalige Bundesinnenminister Gerhart Baum (FDP), die für die Pilotenvereinigung Cockpit den Gesetzesentwurf geprüft haben.

*„Das vorgesehene Tarifeinheitsgesetz greift verfassungswidrig in die Tarifautonomie ein, indem es das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen und damit auch das Streikrecht von Minderheitsgewerkschaften im Betrieb beschränkt. Ein Arbeitskampf wäre nämlich nach dem Gesetz unzulässig, wenn er auf den Tarifabschluss einer Minderheitsgewerkschaft gerichtet ist (§ 4a Abs. 2 S. 2 TVG-E).“*

*„Die stärkste Verletzung der Tarifautonomie gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes besteht darin, dass wegen einer gegebenenfalls knappen Mehrheitsentscheidung ein ausgehandelter und erkämpfter Tarifvertrag in einzelnen Betrieben im Nachhinein für nicht anwendbar erklärt wird. Der Minderheitstarifvertrag wird nicht nur im persönlichen Überschneidungsbereich, sondern komplett im Betrieb verdrängt (§ 4a Abs. 2 S. 3 TVG-E).“*

*„Das Mehrheitsprinzip soll an den Betrieb anknüpfen. Der Begriff des Betriebs ist aber unscharf und kann sich häufig ändern. Die Betriebszugehörigkeit einzelner Arbeitnehmer kann nicht immer klar festgestellt werden (§ 4a Abs. 2 S. 2-4 TVG-E).“ (Handelsblatt v. 11.12.2014)<sup>8</sup>.*

## Unverhältnismäßigkeit

Als verfassungswidrig stuft den Gesetzentwurf auch der Arbeitsrechtler Wolfgang Däubler in seinem Rechtsgutachten zum Gesetzentwurf für die Fraktion der Linkspartei im Bundestag ein<sup>9</sup>. Er kritisierte zudem das Gesetz als nicht verhältnismäßig: „Selbst wenn man die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele als legitim unterstellt, würde die Realisierung des Gesetzesvorhabens am Verhältnismäßigkeitsprinzip scheitern“. Es fehle an der Geeignetheit, „da die Förderung der Rechtssicherheit nicht ersichtlich ist und die gewünschte Regelung außerdem selektiven Charakter hat, d. h. im Aufbau befindliche oder nach bestimmten Kriterien organisierte Organisationen in besonderem Maße benachteiligt“ werden; es seien „mildere Mittel als die Herstellung der Tarifeinheit nach dem Mehrheitsprinzip vorhanden“; und die „erstrebten Regelungszwecke“ stünden „in keinem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Eingriffs in das Grundrecht aus Art. 9 Abs.3 GG.“

Mit dieser Position steht Däubler den gewerkschaftlichen Positionen von ver.di, GEW und NGG nahe, die neben verfassungsrechtlichen auch tarifpolitische Argumente gegen das Gesetz vorbringen:

*„Das Gesetz soll vorschreiben, dass nur der Tarifvertrag der Mehrheits-Gewerkschaft in einem Betrieb gelten soll. Die Mitglieder einer Minderheits-Gewerkschaft wären tariflos, und ein Streik für eigenständige tarifliche Bedingungen unterläge der gerichtlichen Prüfung, ob der Streik verhältnismäßig wäre. Und das wäre nichts anderes als eine Einschränkung des Streikrechts. Für NGG, GEW und ver.di nicht zu akzeptieren. Überdies könnte das Gesetz mit Inkrafttreten alsbald schon zu einer noch tieferen Aushöhlung des Flächentarifvertrags führen, als es sie ohnehin schon gibt, da der Gesetzentwurf aus dem Bundesarbeitsministerium dem Flächentarifvertrag keinen Vorrang einräumt.“ (NGG, GEW, ver.di 2015<sup>10</sup>)*

## Schwächung des Flächentarifvertrags

Die vorgeschlagenen Regularien zur Herstellung würden daher das „für den Standort Deutschland so wichtige Instrument des Flächentarifvertrags“ schwächen, einen „schädlichen und fehlgeleiteten Wettbewerb zwischen Gewerkschaften und Beschäftigten in Betrieben“ anstoßen und stellen sich auch in ihrer Ausgestaltung als ungenau dar. Der Gesetzentwurf „schaffe keine Rechtsklarheit, sondern verursache Rechtsunsicherheit.“ (ver.di 2014<sup>11</sup>)

Vor auf mittlerer Sicht negativen Konsequenzen für das Streikrecht und dessen Wahrnehmung durch Beschäftigte und Gewerkschaften warnt der Arbeitsrechtler und ehemalige Vorsitzende der IG Medien Detlef Hensche<sup>12</sup>: Die Initiative der Arbeitgeberverbände habe von Anfang an vorrangig auf das Streikrecht gezielt. Dieses sei nun akut gefährdet. Denn obwohl sich die Bundesregierung im Gesetzesentwurf eines ausdrücklichen Streik-Verbotes enthalte, setze sie „unverhohlen auf gerichtliche Untersagungen“. In Übereinstimmung mit wiederholten Äußerungen der Arbeitsministerin heiße es in der Gesetzesbegründung: „Da der Tarifvertrag der Minderheitsgewerkschaft ohnehin nicht in Kraft trete, dienten Streiks für diesen Tarifvertrag nicht der Tarifautonomie und seien unverhältnismäßig, also zu untersagen.“ Es bliebe zu hoffen, „dass die Gerichte souverän genug sind, der regierungsamtlichen Aufforderung zum Verfassungsbruch zu widerstehen.“

Doch noch „gravierender als das Risiko rechtlicher Eingriffe“ werde sich aus Henschens Sicht „die faktische Strangulierung der Streikfreiheit auswirken“:

*„Selbst wer aufgrund des Gesetzeswortlauts kein rechtliches Streikverbot befürchtet, muss davon ausgehen, dass den tarifentmündigten Gewerkschaften der Streik infolge der tatsächlichen Entwicklung aus den Händen fällt. (...) Welches Gewerkschaftsmitglied nimmt Risiko und Mühsal betrieblichen Ungehorsams und die Opfer eventuell länger dauernder Arbeitsniederlegungen auf sich, wenn absehbar ist, dass der erkämpfte Tarifvertrag ohnehin nicht gelten wird? (...). So wird der aufmüppigen Berufsgewerkschaft auch ohne rechtlichen Eingriff angesichts voraussehbarer Erfolglosigkeit der Schneid genommen. Auch dies ist verfassungsrechtlich nicht akzeptabel.“*

## Konträre politische Positionen der Kritiker

Die geteilte Kritik an der rechtlichen Unzulässigkeit des Gesetzesentwurfes, ist nicht gleichbedeutend damit, dass die verfolgten politischen Ziele gleichermaßen kritisiert würden. Im Gegenteil: Hier zeigen sich deutliche inhaltliche Unterschiede, je nach Nähe zu Positionen von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern.

Für die Fraktion der Linkspartei im Bundestag zeigt der Gesetzentwurf, „in welche Richtung die Bundesregierung die aktuelle Diskussion um Streikrecht und Tarifeinheit eigentlich führen will. [...] Unter dem Vorwand, Tarifautonomie „regeln“ zu wollen, wird sie stattdessen staatlich eingeschränkt. Denn von der gesetzlichen Tarifeinheit hin zu einem Streikverbot in der sogenannten „öffentlichen Daseinsvorsorge“, wie es bisher nur Beamte kennen, ist es nur ein kleiner Schritt.<sup>13</sup>“ Somit sei „die gesetzliche Vorgabe der Tarifeinheit [...] der elegante Versuch Gewerkschaften auszuschalten, ohne sie explizit zu verbieten.“ (Klaus Ernst, Die Linke)

Die Tarifautonomie lebe davon, dass sie nicht der politischen Kontrolle unterliege (Klaus Ernst, Die Linke); erst „die über Gewerkschaften erlangte vereinte Vertragsmacht der Beschäftigten ermöglicht es, auf Augenhöhe mit Arbeitgebern und deren Verbänden zu verhandeln. Deshalb ist Tarifeinheit eine Frage, die gewerkschaftspolitisch und auf die Situation angepasst zu lösen ist und nicht durch Beschränkung der Streikfreiheit.“ (ver.di). Wenn jedoch gesetzlich in die Tarifautonomie eingegriffen werde, sollten, so fordert ver.di, Eingriffe auf Entwicklungen zielen, von denen bisher vor allem die Arbeitgeber profitierten. Ver.di befürwortet in dieser Hinsicht beispielsweise „Regelungen zur Eindämmung der Tariffucht und des Lohndumpings, z.B. die sogenannte OT-Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden, die Betriebszersplitterung durch Outsourcing“ zu treffen. Denn diese Prozesse der „Flexibilisierung, Zersplitterung und Prekarisierung“ hätten „maßgeblich eine Konkurrenz zwischen Gewerkschaften erst angetrieben“, auf die nun mit einer Einschränkung gewerkschaftlicher Rechte reagiert werde.<sup>14</sup>

ArbeitsrechtlerInnen, die arbeitgebernahe politische Positionen vertreten, wie Wolfgang Lipinski von der Kanzlei Beiten Burkhardt, ziehen aus der Kritik am Gesetzesentwurf andere Schlussfolgerungen. Lipinski fordert Nachbesserungen des Gesetzes, die auf andere Weise Streiks einschränken: Zwangsschlichtungen, die vor einem Streik in bestimmten Schlüsselbranchen wie etwa Verkehr oder der Gesundheitsvorsorge zu gütlichen Einigungen führen sollen; neue, längere Fristen zur Ankündigung von Streiks; Mindeststandards für die Aufrechterhaltung eines Notbetriebs in Branchen, in denen dies bisher nicht der Fall ist vorgeben sowie eine Synchronisation der Laufzeiten unterschiedlicher Tarifverträge, die für Unternehmen Streikruhe bedeuten könnte (Handelsblatt v. 11.12.2014)<sup>15</sup>.

Entsprechend der geteilten rechtlichen Bedenken und unterschiedlichen politischen Einschätzungen nehmen auch die praktischen Schritte der GegnerInnen gegen

das Gesetz unterschiedliche Formen an: fünf Sparten- und Berufsgewerkschaften – Marburger Bund, die Vereinigung Cockpit, die GDL, der Deutsche Journalisten-Verband und die Deutsche Feuerwehr-Gewerkschaft (DFeuG) – haben Verfassungsbeschwerden gegen das Gesetz eingereicht. Mit Anträgen auf einstweilige Anordnung sollte zudem verhindert werden, dass das im Juli 2015 in Kraft getretene Gesetz bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angewendet wird – den Anträgen wurde nicht stattgegeben. Mit einer Unterschriftenaktion versuchten ver.di, GEW und NGG ihrer Forderung an die Bundesregierung, von einer gesetzlichen Regelung der Dritten abzusehen, Nachdruck zu verleihen.

Offen ist, ob und inwiefern die neue gesetzliche Regelung angewendet wird, solange die Verfassungsbeschwerden noch nicht entschieden sind. Das ist voraussichtlich nicht vor Ende 2016 der Fall<sup>16</sup>. Zumindest bis dahin, aber vermutlich weit darüber hinaus, bleibt die Frage nach Tarifeinheit eine kontroverse Frage.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu: <http://tarifeinheit.info/category/rechtsprechung/>.
- 2 Bundesregierung (2013): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode. Berlin.
- 3 <http://www.dgb.de/presse/++co++22d51aa4-6f1c-11e4-8f6a-52540023ef1a>.
- 4 [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2014/2014-11-18\\_Tarifeinheit\\_Stellungnahme\\_DGB.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2014/2014-11-18_Tarifeinheit_Stellungnahme_DGB.pdf).
- 5 <http://www.iwkoeln.de/infodienste/gewerkschaftsspiegel/beitrag/tarifeinheitsgesetz-streikrecht-versus-gemeinwohl-227083>.
- 6 [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de\\_pi03015](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de_pi03015).
- 7 [http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/arbeitgeberpraesident-kramer-tarifeinheit-ist-unverzichtbar\\_id\\_4338118.html](http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/arbeitgeberpraesident-kramer-tarifeinheit-ist-unverzichtbar_id_4338118.html).
- 8 [www.handelsblatt.com/finanzen/steuern-recht/recht/arbeitsrecht-wie-anwaelte-die-tarifeinheit-kippen-werden/11093570.html](http://www.handelsblatt.com/finanzen/steuern-recht/recht/arbeitsrecht-wie-anwaelte-die-tarifeinheit-kippen-werden/11093570.html).
- 9 <http://www.mdb-klaus-ernst.de/wp-content/uploads/2015/01/Gutachten-zur-Tarifeinheit-W-D%C3%A4ubler-DIE-LINKE.pdf>
- 10 [www.verdi.de/themen/geld-tarif/tarifeinheit](http://www.verdi.de/themen/geld-tarif/tarifeinheit).
- 11 [www.verdi.de/themen/geld-tarif/tarifeinheit/++co++c86a4d8e-7180-11e4-9090-52540059119e](http://www.verdi.de/themen/geld-tarif/tarifeinheit/++co++c86a4d8e-7180-11e4-9090-52540059119e).
- 12 [www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Analysen/Analysen17\\_Gesell\\_HaendeWeg.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Analysen/Analysen17_Gesell_HaendeWeg.pdf).
- 13 [www.linksfraktion.de/interview-der-woche/nur-kleiner-schritt-tarifeinheit-streikverbot/](http://www.linksfraktion.de/interview-der-woche/nur-kleiner-schritt-tarifeinheit-streikverbot/).
- 14 [www.verdi.de/themen/geld-tarif/tarifeinheit/++co++c86a4d8e-7180-11e4-9090-52540059119e](http://www.verdi.de/themen/geld-tarif/tarifeinheit/++co++c86a4d8e-7180-11e4-9090-52540059119e).
- 15 [www.handelsblatt.com/finanzen/steuern-recht/recht/arbeitsrecht-wie-anwaelte-die-tarifeinheit-kippen-werden/11093570.html](http://www.handelsblatt.com/finanzen/steuern-recht/recht/arbeitsrecht-wie-anwaelte-die-tarifeinheit-kippen-werden/11093570.html).
- 16 [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15073.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15073.html).

# Ich will demonstrieren – Refugees welcome!

Das Bundesverfassungsgericht folgte einem nächstens gestellten Antrag eines Studenten

*Heiner Adamski*

Demonstrationen und ihre rechtliche Sicherung auf möglichst hohem Niveau wie einem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gehören zur Demokratie. Die Bürger müssen sich versammeln und ihren Willen demonstrieren können. In der Bundesrepublik Deutschland ist dies in Art. 8 GG verankert. Die nach Art. 20 GG vom Volke ausgehende Staatsgewalt und ihre Ausübung in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung brauchen diese Ergänzung. Dabei geht es auch um die konkrete Gewährleistung eines Schutzes der Demonstration und damit auch der Demonstranten durch die Polizei. Diese Gewährleistung muss es auch dann geben, wenn Demonstrationen gegen den Staat (gegen „die Politik“) gerichtet sind; in einer Demokratie muss der Staat auch diejenigen schützen, die ihr Recht auf Demonstration wahrnehmen und gegen ihn – den Staat – demonstrieren. Dabei versteht es sich von selbst, dass das Versammlungsrecht und Demonstrationen kein „juristischer Schutzraum“ für Straftaten sind; hier muss der Staat selbstverständlich strafverfolgend tätig werden und so die Bürger schützen – aber er muss eben auch die Demonstration ganz konkret sichern. Staaten ohne diesen Rechtsschutz können kaum „demokratisch“ genannt werden. In der DDR war dies immer deutlich erkennbar. Bei jeder Demonstration war Polizei „zur Stelle“; sie hat aber nie die Demonstranten oder gar eine Demonstration, sondern immer nur den Machtapparat des Staates geschützt.

In Krisenzeiten wie in der gegenwärtigen Flüchtlingskrise sind das Grundrecht der Versammlungsfreiheit und die Demonstrationen besonders wichtig. Sie können nicht mit Verweisen auf Zusammenstöße rivalisierender Gruppen und Radikalisierung



**Heiner Adamski**

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

gen einerseits und mangelnde Polizeipräsenz etwa wegen „zu wenig Polizisten“ reduziert oder gar ausgehebelt werden. Wo kämen wir denn hin, wenn in einem der reichsten Länder der Welt kein Geld für Polizei da ist und ein Landrat deshalb für ein Wochenende mal Versammlungen und Demonstrationen verbieten und damit ein Grundrecht außer Kraft setzen kann. Dem angeblich gesunden Menschenverstand mag so etwas ja einleuchten. Ruhe versteht er dann als erste Bürgerpflicht. Aber was damit auf Dauer angerichtet werden kann ... Ein Student der Rechtswissenschaft hat dazu über Nacht einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts erwirkt.

## I. Reaktionen auf Flüchtlinge

Die Kriege im Nahen Osten und andere Konfliktherde haben viele Millionen Menschen in Elend und Leid gestürzt. Millionen Männer, Frauen und Kinder sind auf gefährlichen Wegen auf der Flucht vor Lebensbedrohungen durch Bombenangriffe und „religiös“ motivierte Mordbanden. Viele sind auf der Flucht wegen politischer Verfolgung. Viele sind auf der Flucht vor perspektivlosen sozialen Verhältnissen. Das relativ friedliche Europa ist für viele dieser Menschen eine Hoffnung. Dabei haben Hunderttausende dieses Ziel: Germany.

Die europäische wie die nationale Politik ist von diesem Ansturm der Flüchtlinge offensichtlich überfordert. Politiker wirken teilweise ratlos. Staatliche Stellen und Hilfswerke kommen an Grenzen. Auf Konferenzen und in Medien kommt es zu heftigen Auseinandersetzungen und zu Beschwörungen der europäischen Idee und besonders der Vorstellung von Europa als Wertegemeinschaft. Es gibt rechtliche und politische Kontroversen über Grenzsicherungen an Europas Außengrenzen und auch innerhalb Europas mit dem Ziel der Abschottung vor Flüchtlingen. Die Regierungen verhalten sich unterschiedlich. Einige sind hilfreich und andere sind es nicht. Unbeschadet der Notwendigkeit der Auseinandersetzungen und internationaler politischer Initiativen zur Begrenzung der Konflikte und damit des Elends und auch unbeschadet der Notwendigkeit der Klärung europarechtlicher wie nationalrechtlicher Fragen ist aber doch eins klar: Wenn man den Begriff Wertegemeinschaft ernst nimmt, dann kann es nicht sein, dass Flüchtlingen vor der Grenze oder im Land Hilfe verweigert wird. Auf welche Werte kann sich denn Europa oder ein einzelner Staat berufen, wenn hilfsbedürftigen Menschen keine Hilfe gewährt wird? Die Frage stellt sich doch ganz konkret angesichts der dramatischen und kaum zu beschreibenden Situationen von Frauen, Kindern, alten Menschen und vielen Männern auf der Flucht. Im normalen Alltag ist unterlassene Hilfeleistung ein Straftatbestand. Nach § 323 c des Strafgesetzbuches (StGB) wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, „wer bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not nicht Hilfe leistet, obwohl dies erforderlich und ihm den Umständen nach zuzumuten, insbesondere ohne erhebliche eigene Gefahr und ohne Verletzung anderer wichtiger Pflichten möglich ist“. Diese Strafnorm gilt aber nicht für Staaten. Man kann einen Staat nicht mit Haft bestrafen. Und Geldstrafen wären absurd ...

In Deutschland haben Tausende die dramatischen Situationen zur verbalen und tatsächlichen Brandstiftung genutzt. Sie wollen keine Flüchtlinge. Sie reden dumpfen Unfug über Ausländer und eine Islamisierung Deutschlands und Europas. Einer ihrer Wortführer ist ein Vorbestrafter. Ein anderer ist Oberstudienrat mit den Fächern Sport und Geschichte. Auf Demonstrationen gegen Ausländer werden unsäglich Reden gehalten und holzgezimmerter Galgen für die Kanzlerin und den Vizekanzler durch

Straßen getragen. Mehr als 500 Unterkünfte für Flüchtlinge wurden in Brand gesetzt. Der Bundesminister der Justiz sprach von „Galgen- und Hitlerhorden“. Aber auch das gibt es in Deutschland: Angesichts der realen Nöte haben ungeahnt viele Menschen „vor Ort“ private Hilfeleistungen für Flüchtlinge erbracht. Sie haben gesehen, dass staatliche Stellen allein nicht leisten können, was notwendig ist – und sie haben sich für das Naheliegende entschieden: konkrete erste Hilfen hier und jetzt. Sie wollen – pathetisch gesprochen – das Licht des Friedens und nicht die Dunkelheit der Hetzer und den Feuerschein der Brandstifter zeigen. In vielen Orten kommt es dabei zu einer „Refugees Welcome“-Euphorie und nach und nach zu der Frage, was passiert, wenn diese Euphorie nachlässt und die Behörden die Probleme einigermaßen „im Griff“ haben und dann mit Flüchtlingen nach „Recht und Gesetz“ verfahren werden kann und verfahren werden muss.

Die Helfer und die Menschen mit ablehnender Haltung versammeln sich und demonstrieren. Sie bewegen sich in diesem Rechtsrahmen:

## II. Die Versammlungsfreiheit

Das Grundgesetz garantiert allen Deutschen als Grundrecht die Versammlungsfreiheit. Art. 8 Abs. 1 GG bestimmt: „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“ Zu dieser Versammlungsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht in einer wichtigen älteren Entscheidung (es ging damals um Demonstrationen gegen Atomkraftwerke) gesagt: „(1.) Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungsbildungsprozeß und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten.“ Wie die in Art. 5 Abs. 1 GG garantierte Meinungsfreiheit gilt die Versammlungsfreiheit als „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend ist“. Ferner sagte das Bundesverfassungsgericht: „Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentativsystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten hat die Versammlungsfreiheit die Bedeutung eines grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselements.“ (BVerfGE 69, 315, 344 f., 347 – Brokdorf.) Die wirklich große Bedeutung dieses Rechts auf Versammlungsfreiheit ist die Möglichkeit, gemeinsam mit anderen ohne Parteien und Verbände und ohne Massenmedien einen Willen demonstrieren zu können.

Die Versammlungsfreiheit hat also eine große Bedeutung. Sie ist aber nicht vorbehaltlos gewährleistet. Art. 8 Abs. 2 GG bestimmt: „Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.“ Diese Regelung ist vernünftig, denn Versammlungen vieler Personen – insbesondere Großdemonstrationen – können zu Konflikten mit Dritten und zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen. Diesen Konflikten soll gesetzlich bei möglichst geringer Einschränkung der Ausübung des Grundrechts vorgebeugt werden. Wesentliche Regelungen enthält das Versammlungsgesetz (VersG) des Bundes. Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 sind aber gem. Art. 70 Abs. 1 GG die Länder ausschließlich zur Gesetzgebung für das Versammlungsrecht befugt (früher gab es die

konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes). Vorschriften des Versammlungsgesetzes des Bundes gelten aber nach Art. 125 a Abs. 1 GG als Bundesrecht fort, wenn sie nicht durch Landesrecht ersetzt werden.

Mittlerweile haben einige Länder das Versammlungsrecht landesgesetzlich geregelt. Dabei hat es wegen der Gesetzgebung in Bayern Konflikte gegeben (das Bundesverfassungsgericht hatte Teile der Regelungen außer Kraft gesetzt).

Beschränkungen der Versammlungsfreiheit durch Regelungen in Versammlungsgesetzen sind stets daraufhin zu prüfen, ob der Wortlaut wie auch die konkrete Anwendung bei Demonstrationen in Einklang stehen mit der Grundrechtsgewährleistung in Art. 8 GG. Maßgebliche Bedeutung hat dabei die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besonders mit dem oben erwähnten Beschluss zu Demonstrationen gegen das Kernkraftwerk Brokdorf. In den Leitsätzen heißt es über den oben zitierten Punkt 1 hinaus u.a.: „(2.) Die Regelung des Versammlungsgesetzes über die Pflicht zur Anmeldung von Veranstaltungen unter freiem Himmel und über die Voraussetzungen für deren Auflösung oder Verbot (§§ 14, 15) genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn bei ihrer Auslegung und Anwendung berücksichtigt wird, dass a) die Anmeldepflicht bei Spontandemonstrationen nicht eingreift und ihre Verletzung nicht schematisch zur Auflösung oder zum Verbot berechtigt, b) Auflösung und Verbot nur zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen dürfen. (3.) Die staatlichen Behörden sind gehalten, nach dem Vorbild friedlich verlaufender Großdemonstrationen versammlungsfreundlich zu verfahren und nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückzubleiben. Je mehr die Veranstalter ihrerseits zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. (4.) Steht nicht zu befürchten, dass eine Demonstration im ganzen einen unfriedlichen Verlauf nimmt oder dass der Veranstalter und sein Anhang einen solchen Verlauf anstreben oder zumindest billigen, bleibt für die friedlichen Teilnehmer der von der Verfassung jedem Staatsbürger garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit auch dann erhalten, wenn mit Ausschreitungen durch einzelne oder eine Minderheit zu rechnen ist. In einem solchen Fall setzt ein vorbeugendes Verbot der gesamten Veranstaltung strenge Anforderungen an die Gefahrenprognose sowie die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel voraus, welche den friedlichen Demonstranten eine Grundrechtsverwirklichung ermöglichen. (5.) Die Verwaltungsgerichte haben schon im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Sofortvollzug eines Demonstrationsverbotes in der Regel zur endgültigen Verhinderung der Grundrechtsverwirklichung führt.“

### III. Ein Student war konsequent – der Streit um das Versammlungsrecht

Das Landratsamt des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge in Pirna (wenige Kilometer südöstlich von Dresden) hatte wegen erwarteter Probleme im Zusammenhang der Flüchtlinge mit einer sog. Allgemeinverfügung ein Verbot für alle öffentlichen Versammlungen und Aufzüge unter freiem Himmel im gesamten Gebiet der in diesem Landkreis liegenden Stadt Heidenau ausgesprochen. Eine Allgemeinverfügung

ist nach Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) ein Sonderfall des Verwaltungsakts. Der Adressatenkreis ist – anders als beim einfachen Verwaltungsakt – nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmt oder bestimmbar (§ 35 S. 2 VwVfG). Das Verbot galt für die Zeit 28. August 2015 (14:00 Uhr) bis 31. August 2015 (6:00 Uhr) – also für das gesamte Wochenende. Es wurde damit begründet, dass vor dem Hintergrund der durch Medien publik gemachten gewalttätigen Geschehnisse um die erste Aufnahme von Flüchtlingen in die Erstaufnahmeeinrichtung Heidenau von einer unmittelbar bestehenden erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausgegangen werde. Diese Gefährdung könne durch ein Vorgehen gegen die Störer nicht abgewendet werden, weil nicht ausreichend eigene Polizeikräfte sowie ergänzende Polizeikräfte aus anderen Bundesländern und dem Bund zur Verfügung stünden. Zudem würde der Einsatz polizeilicher Mittel wie insbesondere Wasserwerfer unverhältnismäßige Schäden auch bei Nichtbeteiligten hervorrufen.

Mit diesem Verbot war ein Jurastudent aus Bonn (ein Jungsozialist/Juso) nicht einverstanden. Er wollte an einem Willkommensfest für Flüchtlinge teilnehmen. Er hat dann in der Nacht von Donnerstag auf Freitag einen Antrag an das Verwaltungsgericht Dresden geschrieben und dem Verbot widersprochen. Den Antrag hat der Student morgens um sechs Uhr per Fax eingereicht. Drei Stunden später kamen per Fax eine Eingangsbestätigung des Verwaltungsgerichts und Papiere mit Verbotsbegründungen des Landrats. Um 12.30 Uhr kam ein weiteres Fax – es war der Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden. Das Gericht hatte das Versammlungsverbot aufgehoben. Der Student hatte sich gegen eine relativ große Behörde durchgesetzt. Um 17.15 Uhr kam dann per Fax ein Schriftsatz des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Bautzen, in dem mitgeteilt wurde, dass der Landrat Beschwerde gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eingelegt habe und dass der Student bis 17.30 Uhr (also innerhalb 15 Minuten) Stellung nehmen solle.

Diese Lage war durchaus kurios. Wie soll in so kurzer Zeit eine Stellungnahme entstehen? Und: Vor dem Oberverwaltungsgericht gibt es gem. § 67 Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Anwaltszwang. Der Student hätte einen Anwalt suchen müssen, der für ihn einen Antrag auf Fristverlängerung stellt. Er hat dann selber eine Stellungnahme geschrieben und sie um 17.40 Uhr wiederum per Fax an das OVG geschickt. Um 18.30 Uhr erhielt er dann vom Oberverwaltungsgericht ein Fax mit dem Beschluss, dass das Willkommensfest – das zu dem Zeitpunkt bereits lief – genehmigt sei, alle anderen Versammlungen an diesem Wochenende aber nicht. Außerdem wurde dem Studenten mitgeteilt, dass ihm für das Verfahren ein Kostenanteil von etwa 1000 Euro auferlegt wird. Der Student hat dann mit einem Anwalt – in dessen Kanzlei er tätig ist – gesprochen. Es entstand die gemeinsame Idee, das Bundesverfassungsgericht einzuschalten. Am späten Freitagabend wurde per Fax ein Antrag an das Bundesverfassungsgericht geschickt (das Gericht hat für solche Fälle einen Notdienst bis ein Uhr). In dem Antrag ging es – rechtstechnisch gesprochen – darum, im Wege der einstweiligen Anordnung unter Aufhebung des Beschlusses des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Allgemeinverfügung des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge betreffend Versammlungen in Heidenau wiederherzustellen. Begründet wurde der Antrag mit Hinweis darauf, dass der Student in seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verletzt sei (in Heidenau durfte sich ja niemand mehr spontan versammeln und es sollte noch andere Veranstaltungen außer dem Willkommensfest geben). Begründet wurde der Antrag ferner mit Hinweis darauf, dass der Student außerdem in seinem Grundrecht auf Meinungsfreiheit verletzt sei. Wenn jemand sich nicht versammeln darf,

dann darf er ja auch seine Meinung nicht frei äußern. Schließlich sei das Recht auf wirksamen Rechtsschutz verletzt, da das Oberverwaltungsgericht nur 15 Minuten für eine Stellungnahme eingeräumt hat. Am Samstag kam dann um 12.30 Uhr wiederum per Fax der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts. Es hat dem Studenten in allen Punkt Recht gegeben.

## IV. Auszüge aus den Entscheidungen der drei Gerichte

### 1. Verwaltungsgericht Dresden

(Beschluss vom 28. August 2015. Az. 6 L 815/15)

Die Kammer ist aufgrund der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen und allein möglichen summarischen Prüfung der Überzeugung, dass die angegriffene Allgemeinverfügung des Antragsgegners ... offensichtlich rechtswidrig ist.

Dies folgt zum einen aus dem Umstand, dass der polizeiliche Notstand, der zur Begründung der Allgemeinverfügung herangezogen wurde, schon nicht hinreichend vorgetragen und belegt ist. So stützt sich die vom Antragsgegner vorgenommene Gefahrenprognose lediglich auf die Ereignisse des vergangenen Wochenendes ohne sich konkret mit den für das kommende Wochenende angezeigten Versammlungen auseinanderzusetzen und darzulegen, wie von der zu erwartenden Teilnehmerzahl eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen soll. Insoweit reicht es nicht aus, auf die aus dem gesamten Bundesgebiet erwarteten übrigen Demonstranten zu verweisen.

Darüber hinaus erscheint die Allgemeinverfügung, die ein vollständiges Verbot sämtlicher Versammlung für das gesamte kommende Wochenende umfasst, unverhältnismäßig. Sie stellt nach Überzeugung der Kammer schon nicht das mildeste Mittel dar, um den vom Antragsgegner angenommenen Gefahren, die von den angezeigten Demonstrationen ausgehen sollen, wirksam zu begegnen. So sind für Freitag, den 28.8.2015 lediglich 2 Demonstrationen in H angemeldet und eine weitere für Samstag, den 29.8.2015. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, aus welchen Gründen diese Versammlungen nicht beispielsweise in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht beauftragt wurden, um ein Aufeinandertreffen der unterschiedlichen politischen Lager zu unterbinden.

### 2. Oberverwaltungsgericht Bautzen

(Beschluss vom 28.08.2015. Az. 3 B 276/15)

Der Senat ist (...) befugt, im Rahmen des Beschwerdeverfahrens das Vorliegen der allgemeinen Prozessvoraussetzungen zu prüfen (...). Hiervon ausgehend ist festzustellen, dass dem Antragsteller eine Antragsbefugnis gegenüber der eine Vielzahl von angemeldeten Veranstaltungen erfassenden Verfügung des Antraggegners nur hinsichtlich der Veranstaltung des Bündnisses „Dresden Nazifrei“ am 28. August 2015 in Heidenau zusteht. Nur hinsichtlich dieser Veranstaltung kann er sich auf sein Grundrecht auf Demonstrationsfreiheit berufen, da er nur geltend macht, an dieser Veranstaltung teilnehmen zu wollen.

Nur in diesem Umfang ist der Beschluss des Verwaltungsgerichts nicht abzuändern. Es ist auch für den Senat nicht ersichtlich, dass im Hinblick auf diese Veranstaltung die Voraussetzungen eines polizeilichen Notstands vorliegen. Insoweit wird auf die Gründe der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung verwiesen. Die Beschwerdebeurteilung gibt keine Veranlassung zu einer anderen Einschätzung.

Soweit mit (...) der Allgemeinverfügung weitere Versammlungen im Zeitraum vom 28. bis 31. August 2015 im Gebiet der Stadt Heidenau untersagt und hiervon (...) alle bislang angezeigten Versammlungen erfasst werden, fehlt es an einer Antragsbefugnis des Antragstellers. Insoweit ist es ausgeschlossen, dass er durch die Verfügung des Antragsgegners in seinen Rechten verletzt sein kann. Dies hat ungeachtet einer grundsätzlichen Unteilbarkeit einer Allgemeinverfügung die Unzulässigkeit seines Antrags in diesem Umfang zur Folge. Es kann deshalb offen bleiben, ob die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands insoweit vorliegen, wie es der Antragsgegner mit seiner Beschwerdebegründung vorträgt.

### 3. Bundesverfassungsgericht (1 BvQ 32/15 vom 29.08.2015)

1. Der Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts (...) wird aufgehoben.
2. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung des Landratsamtes des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (...) wird wiederhergestellt.
3. Der Freistaat Sachsen hat dem Antragsteller die notwendigen Auslagen zu erstatten.

#### *Gründe:*

1. (...) Die vom Bundesverfassungsgericht (...) vorzunehmende Folgenabwägung (...) führt zu dem Ergebnis, dass die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe überwiegen. Das Bundesverfassungsgericht legt der Prüfung des Eilantrags insoweit die Tatsachenfeststellungen und Tatsachenwürdigungen in den angegriffenen Entscheidungen zugrunde. Etwas anderes wäre nur geboten, wenn die Tatsachenfeststellungen offensichtlich fehlsam sind oder die Tatsachenwürdigung unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechtsnormen offensichtlich nicht trägt (...). Das ist hier nicht zu erkennen.
2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig. Eine Verfassungsbeschwerde erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der angegriffenen Entscheidung und hierbei auch der Frage, ob das Oberverwaltungsgericht im Lichte des Art. 8 Abs. 1 GG das Begehren des Antragstellers ohne gerichtlichen Hinweis oder Rückfrage dahingehend auslegen durfte, dass dieser nur am gestrigen Freitag an einer Versammlung in Heidenau hat teilnehmen wollen, ist im Eilverfahren nicht möglich. Über den Antrag auf einstweilige Anordnung ist deshalb nach Maßgabe einer Folgenabwägung zu entscheiden. Diese fällt zugunsten des Antragstellers aus.
3. Ergibt eine einstweilige Anordnung nicht und bleibt das durch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts fortbestehende Versammlungsverbot in Kraft, hätte eine Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg, so wäre das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in einem zeitlich wie örtlich eng durch aktuelle Ereignisse gebundenen Kontext zu Unrecht außer Kraft gesetzt. Ergibt demgegenüber eine einstweilige Anordnung und wird die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vorläufig außer Kraft gesetzt, erweise sich eine Verfassungsbeschwerde später aber als unbegründet, könnten die in Heidenau geplanten Versammlungen des gesamten Wochenendes auf der Grundlage der erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung stattfinden, obwohl der Antragsteller im Verfahren vor den Fachgerichten nur die Teilnahme an einer Veranstaltung am gestrigen Freitag konkret geltend gemacht hat; der Landkreis Sächsische

Schweiz-Osterzgebirge wäre aufgrund einer prozessual fehlerhaften Entscheidung gehalten gewesen, entgegen dem von ihm erlassenen, anderweitig nicht angegriffenen Versammlungsverbot die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten.

Vorliegend wöge das Verbot von Versammlungen im gesamten Gebiet der Stadt Heidenau für das anstehende Wochenende schwer. Die Möglichkeit, an Versammlungen teilzunehmen und hierdurch an der öffentlichen Meinungsbildung mitzuwirken, wäre durch das Verbot in einem zeitlich wie örtlich eng durch aktuelle Ereignisse gebundenen Kontext außer Kraft gesetzt. Aufgrund der Geschehnisse der jüngeren Zeit und der aktuellen Medienberichterstattung kommt der Stadt Heidenau für das derzeit politisch intensiv diskutierte Thema des Umgangs mit Flüchtlingen in Deutschland und Europa besondere Bedeutung zu. Das für viele Bürgerinnen und Bürger von Erwerbstätigkeit freie Wochenende ist oftmals die einzige Möglichkeit, sich am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung durch ein „Sich-Versammeln“ zu beteiligen und im Wortsinne „Stellung zu beziehen“. Insoweit gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG das Recht, selbst zu bestimmen, wann und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll und ob man an dieser teilzunehmen gedenkt. Die Bürgerinnen und Bürger sollen selbst entscheiden können, ob, wann und wo sie ihr Anliegen – gegebenenfalls, aber nicht notwendig auch mit Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen – zur Geltung bringen wollen (...).

Demgegenüber ist eine gleichwertige Beeinträchtigung von der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen im Fall einer nach späterer Erkenntnis zu Unrecht ergangenen einstweiligen Anordnung nicht ersichtlich. Die Aufhebung der Entscheidung des Obergerichtes führt dazu, dass der Antragsteller von seinem Grundrecht der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen kann, obgleich das Gericht eine diesbezügliche Antragsbefugnis mangels entsprechenden Vortrags nicht hat erkennen können. Hinsichtlich der staatlich zu gewährleistenden Ausübung der Versammlungsfreiheit hat das Verwaltungsgericht einen polizeilichen Notstand nicht feststellen können. Gleiches gilt für das Obergericht mit Blick auf die Veranstaltung des gestrigen Tages unter dem Motto „Dresden Nazifrei“. Dafür, dass auch unter Berücksichtigung von polizeilicher Unterstützung durch die anderen Länder und den Bund, deren Bereitstellung soweit ersichtlich nicht in Frage gestellt wird, jede Durchführung von Versammlungen in Heidenau für das ganz Wochenende zu einem nicht beherrschbaren Notstand führt, ist auch sonst substantiiert nichts erkennbar.

## V. Kommentar

Die Versammlungsfreiheit ist ein zentrales Grundrecht in der Demokratie. Es gehört zum harten Kern. Das Bundesverfassungsgericht hat dies vor Jahren in Zeiten massiver Proteste gegen die Atomkraft dargelegt – und es ist auf dieser Linie geblieben. Die Entscheidung lässt erkennen, dass mit diesem Grundrecht nicht leichtfertig umgegangen werden darf. Leichtfertig kann auch ein Verbot durch eine Allgemeinverfügung sein. Durch diese Verfügung ist ja allen Bürgern von Heidenau und anderen auch die Möglichkeit genommen worden, durch ein Willkommensfest zu zeigen, dass es nicht nur den Mob gibt – und so etwas sollte mit Verweisen auf mangelnde Polizeikräfte verhindert werden?

Es kann wohl nicht ignoriert werden, dass es in vielen staatlichen Bereichen – auch bei der Polizei – einen Personalabbau gegeben hat und dass dies Folgen hat. Aber

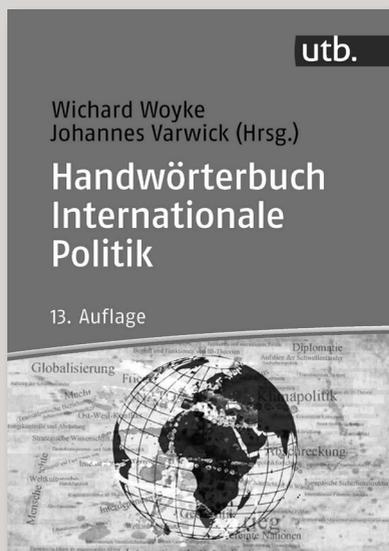
zu den Folgen können doch keine Grundrechtseinschränkungen gehören! Es gibt in der deutschen Verfassung einen wunderbaren Grundrechtskatalog, aber manche der dort aufgeführten Grundrechte schmelzen – wenn man sie genau betrachtet – doch ein wenig und auch mehr dahin. Wer hat denn in diesem reichen Land die Möglichkeit der freien Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 GG? „Jeder“, wie es in diesem Artikel heißt? Wird Art. 14 Abs. 2 GG „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ konsequent umgesetzt? Es gibt so viele Defizite, dass immer mehr Aufmerksamkeit geboten ist, wenn es um Grundrechte geht. Wenn ein Willkommensfest in Heidenau – ganz in der Nähe der Stadt Dresden – wegen mangelnder Polizeikräfte („polizeilicher Notstand“) für eine unerträgliche Belastung gehalten wird, dann ist dies ein negatives Signal und es muss gefragt werden, ob beispielsweise Fußballspiele des Vereins Dynamo Dresden und die nötige Polizeipräsenz auch eine unerträgliche Belastung sind.

Wenn Notstand so verstanden wird, dass Versammlungen nicht mehr gesichert werden können, und wenn dann Versammlungen verboten werden, dann wird es weniger und vielleicht keine Demonstrationen mehr geben – und das wäre ein Notstand: ein Notstand der Demokratie.

Es muss aber auch dies gesehen werden: Die Versammlungsfreiheit kann auch zur Demonstration gegen Flüchtlinge – gegen Menschen – genutzt werden. Wenn das passiert, kommen wir an die Grundwerte: besonders an den Wert der Würde des Menschen. Die Grundgesetzbestimmung dazu im ersten Artikel („Die Würde des Menschen ist unantastbar“) meint ja jeden Menschen: jeden einzelnen Menschen. Und da ist es unerträglich, wenn in Deutschland und freilich auch in anderen Ländern die Würde durch Demonstrationen gegen Flüchtlinge missachtet wird. Manche durch Medien vermittelte oder auf Demonstrationen zu hörende Redeweisen („Flüchtlingspack“) sind unerträglich. Auch dagegen sollte demonstriert werden.

Die Versammlungsgesetze sehen übrigens nicht vor, dass jeder demonstrieren und dass gegen alles demonstriert werden kann. Zum Beispiel hat niemand das Recht zur Demonstration, wenn er es „zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht“ oder wenn er Ziele einer vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei oder Ersatzorganisation fördern will. Angesichts mancher Reden fragt man sich, warum in diesem Staat so vieles als nicht verfassungswidrig gilt. Akzeptabel ist wohl nur diese Antwort: Freiheit muss viel aushalten.

Ein letzter Punkt: Die Flüchtlingskrise kann auch als Folge einer Politik verstanden werden, die Kritiker zu dieser Bilanz veranlasst: „Waffenexporte gegen Flüchtlingsimporte“. Wenn man die Verbotsproblematik in dieser Dimension sieht, dann wird auch deutlich, wie wichtig die Versammlungsfreiheit und die Artikulation des politischen Willens auf Demonstrationen ist: z.B. Demonstrationen gegen Waffenexporte und Demonstrationen für die Würde des Menschen.



Wichard Woyke  
Johannes Varwick (Hrsg.)

## Handwörterbuch Internationale Politik

utb M

13., vollständig überarbeitete  
undaktualisierte Auflage 2015.  
584 Seiten. Kart.  
29,99 € (D), 30,90 € (A)  
ISBN 978-3-8252-4518-4

Das „Handwörterbuch Internationale Politik“ vermittelt in völlig neu bearbeiteter, 13. Auflage grundlegendes Wissen im Bereich der Politik jenseits staatlicher Grenzen und analysiert in verständlicher und doch substantieller Weise Begriffe, Prozesse, Theorien und Herausforderungen.

Die weltpolitische Realität hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend gewandelt. Dies bringt neue Herausforderungen für alle mit sich, die sich mit internationaler Politik beschäftigen – und erhöht den Bedarf nach ‚Orientierungswissen‘.

Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:

[www.utb-shop.de](http://www.utb-shop.de)

UTB GmbH | Industriestr. 2 | 70565 Stuttgart

# Die Vereinten Nationen wollen die Welt transformieren

Der New Yorker UN-Gipfel zur 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung

*Edmund Budrich*

Kampf gegen Armut und gegen Hunger. Zugang zu sauberem Trinkwasser. Bildung, Gesundheit, Geschlechtergleichstellung stehen unter anderen Zielen auf der Agenda der Nachhaltigkeit. Und der Klimawandel, dem gleich auch die nächste Weltkonferenz gilt, steht als globale Drohung am Horizont.

Alle 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich zur Verabschiedung dieser Agenda zusammengefunden. Organisation und weltweite Propagierung des Ereignisses waren ungewöhnlich.

Unsere Recherche bringt einige von den Tausenden von Internetquellen zur Kenntnis. Der Ehrgeiz, Information und kritische Würdigung mit der Auswahl auf den Punkt zu bringen, erstirbt vor der Masse an Material. Ziel kann nur sein, verschiedene Aspekte des Ereignisses zur Diskussion zu stellen.

## Der Gipfel – das Ereignis

Der Gipfel zur Verabschiedung der „2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung“ („Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development“) fand vom 25. bis 27. September in New York statt.

Die Agenda (Bezeichnung zuvor „Post-2015-Agenda“) soll ab 2016 die bisherigen Millenniums-Entwicklungsziele ablösen, die sich die Weltgemeinschaft im Jahr 2000 gesetzt hatte. Sie nennt 17 konkrete Ziele und 169 Unterziele, sogenannte Sustainable Development Goals (SDGs). Diese Ziele sollen bis zum Jahr 2030 umgesetzt werden.



**Edmund Budrich**

Mitherausgeber und Redakteur dieser Zeitschrift

Auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hatten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bereits im Vorfeld geeinigt. Teilgenommen am Gipfel haben Vertreter aller 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.

## Sustainable Development Goals (SDGs)

Die „knowledge platform“ ist Ausgangspunkt für alle Erkundungen zur Agenda. Unter „topics“ stehen die 17 Hauptziele, die auf einen Klick die Unterziele erscheinen lassen.  
<https://sustainabledevelopment.un.org/topics>

### Vorgeschichte

Vorausgegangen waren dem Gipfel von New York mehrere weltweite Konferenzen, zuletzt die Konferenz in Rio de Janeiro vom 3.-14.6.1992. Hierzu der Wikipedia-Artikel.

[https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz\\_der\\_Vereinten\\_Nationen\\_%C3%BCber\\_Umwelt\\_und\\_Entwicklung](https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz_der_Vereinten_Nationen_%C3%BCber_Umwelt_und_Entwicklung)

Ausführlicher zur Rio-Konferenz nebst einer Kurzeinschätzung durch die UN

[https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/weltgipfel\\_rio\\_de\\_janeiro\\_1992\\_539.htm](https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/weltgipfel_rio_de_janeiro_1992_539.htm)

Quelle: Die Aachener Stiftung Kathy Beys

Zu den Millenniumsentwicklungszielen aus dem Jahr 2000: Die Millenniums-Entwicklungsziele (englischer Originaltitel: Millennium Development Goals, MDG) der Vereinten Nationen sind acht Entwicklungsziele für das Jahr 2015, die im Jahr 2000 von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Vereinten Nationen, der Weltbank, des IWF und des Entwicklungsausschusses Development Assistance Committee der OECD formuliert worden sind.

Die website erläutert die acht Ziele. (S. auch „Welthunger“ in GWP Jg. 59, Nr. 2, 2010)  
<http://www.un.org/millenniumgoals>

### Die Teilnehmer-Länder

Auf dieser Seite findet sich auch eine Aufstellung dieser Länder, die hier ihre Maßnahmen skizzieren. Reichhaltiges Material für einen Vergleich. Die einzelnen Länder-Seiten enthalten auch Videos von den Auftritten ihrer Repräsentanten (und von der für den unbefangenen Betrachter mitunter arg langwierigen Prozedur im Plenum).

<https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates>

### Nacharbeit: Monitoring und Überprüfung

Kein ganzes Jahr nach dem Gipfel sollen erste Überprüfungen stattfinden.

Dafür ist ein hochrangiges politisches Forum eingerichtet, wie es sie auch schon in Jahren davor gegeben hat.

The United Nations high-level political forum on sustainable development (HLPF) will meet from Monday, 11 July, to Wednesday, 20 July 2016, under the auspices of ECOSOC (s. unten, Stichworte).

Auf der Seite sind auch die Vorgänger-Veranstaltungen aufrufbar.

<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016>

## Kommunikation und Propagierung

Amerika spielt eine wichtige Rolle im Geschehen – nicht nur wegen des Standorts der UN-Zentrale. Deswegen sei hier die offizielle Erklärung des Weißen Hauses aufgeführt.

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/27/fact-sheet-us-global-development-policy-and-agenda-2030>

Die website (<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2015>) ist Basisinformation der Konferenz. Sie definiert sich wie folgt: The (...) website provides the latest news, information and expert analysis around the global decision-making process to define a new set of global goals to eradicate poverty through sustainable development, known as the post-2015 development agenda.

<http://www.sustainabledevelopment2015.org/index.php/>

Die Knowledgeplattform führt außerdem zur Seite The United Nations Live & On-demand mit Videos rund um die Uhr mit Statements und Diskussionen der verschiedenen UN-Gremien und Persönlichkeiten. Der informative Nutzen will geprüft sein. Manchmal sind die Videos hektisch geschnitten wie Werbefilmchen und manchmal inhaltlich ebenfalls an Werbung orientiert. Aber meist sind sie ganz lebendig und lustig.

<http://webtv.un.org/>

Über youtube fuhr die UN eine weltweite Kampagne

<https://www.youtube.com/watch?v=RpqVmvMCmp0>

## Rezeption und Kritik

Mit der Rezeption, die hier vorwiegend in deutschsprachigen Texten dokumentiert ist, verbindet sich mehr oder weniger Kritik. Kritik an der Agenda äußert sich hauptsächlich auf zwei Ebenen, nämlich „immanent“ mit der praktischen Frage, wie das alles funktionieren könne, und von außen. Da wird nach den Interessen gefragt, die hinter dem Ganzen bzw. hinter Einzelzielen liegen. Misstrauen gegen eine „Blaupause für eine neue Weltordnung“ ist ein Terminus, der sich durch zahlreiche, häufig rechtslastige Internetbeiträge zieht. Unter unseren Beispielen befindet sich jedoch keiner der zahlreichen Texte, die mit Verschwörungstheorien, Hass und Hetze alles in Frage stellen bzw. bekämpfen, was vom „Establishment“ ausgeht. Wer mit dem Stichwort „Agenda 2030“ in Netz geht, wird auch in dieser Richtung schnell fündig.

Einen kommentierten Überblick, über alle siebzehn Hauptziele der Agenda gibt die FAZ.

<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/agenda-2030-die-neuen-un-entwicklungsziele-13821033.html>

## Generelle Würdigung

Ein sehr ausführlicher und abgewogener Kommentar zur Agenda vom unabhängigen Deutschen Institut für Entwicklungspolitik

<https://www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/die-2030-agenda-ist-beschlossen-jetzt-wird-sie-umgesetzt/>

*Generelle Würdigung:* Die „Welthungerhilfe“ referiert Programmatik und die 17 Hauptziele und erkennt Stärken und Schwächen der Agenda.

<http://www.welthungerhilfe.de/nachhaltigkeitsziele.html>

*Generelle Würdigung:* Das deutsche Institut für Menschenrechte gibt einen knappen Überblick über die Konzeption der Agenda und skizziert Aufgaben und Möglichkeiten für Deutschland

[http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/aktuell/aktuell\\_2\\_2015\\_Die\\_Nachhaltigkeitsziele\\_oder\\_Sustainable\\_Development\\_Goals.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/aktuell/aktuell_2_2015_Die_Nachhaltigkeitsziele_oder_Sustainable_Development_Goals.pdf)

*Weltweite Interdependenz:* Der Berliner Tagesspiegel analysiert die Agenda-Ziele und zeigt die weltweite Interdependenz.

<http://www.tagesspiegel.de/politik/agenda-2030-ein-bisschen-besser/12374034.html>

*Strategische Überlegung:* Bundeskanzlerin Angela Merkel begründet in ihrer Regierungserklärung, mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung werde das Prinzip der Nachhaltigkeit erstmals mit der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung verknüpft. Langfristige Erfolge seien nur möglich, wenn all diese Aspekte „gleichermäßen im Auge behalten und in Ausgleich“ gebracht würden.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2015/09/117-1-bk-regerkl-bt.html;jsessionid=7B9CB123AAC39C28252B66247985056F.s1t1>

*Landwirtschaft und Freihandel:* Die Katholische Organisation „Brot für die Welt“ verweist auf deutsche Landwirtschaftsexporte und Freihandelsabkommen, die nicht strikt an hohe Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards gebunden sind.

<http://www.domradio.de/themen/sch%C3%B6pfung/2015-09-28/un-gipfel-new-york>

*Fluchtursachen:* Michael Bauchmüller kritisiert in der Süddeutschen Zeitung deutsche Überheblichkeit. Er nimmt die Formulierung des „globalen Plans zur Verringerung von Fluchtursachen“ aus der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin ins Visier.

<http://www.sueddeutsche.de/wissen/un-gipfel-in-new-york-wo-deutschland-unterentwickelt-ist-1.2664332>

*Fluchtursachen:* Die OnVista Group, ein finanzmarktorientiertes Internetunternehmen, kommentiert in einem ausführlichen Artikel die Position der Bundesregierung zur Agenda 2030.

<http://www.onvista.de/news/un-gipfel-kampf-gegen-armut-wird-zur-fluchtvorsorge-14191863>

*Flucht und Migration:* Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) macht darauf aufmerksam, dass die Probleme von Flucht und Migration in der Agenda nur unzureichend berücksichtigt sind und stellt einen Forderungskatalog auf.

<http://www.dgvn.de/meldung/flucht-und-migration-nur-stiefkinder-in-den-sdgs/>

*Entwicklungspolitik:* Eine grundsätzliche Kritik, die besonders auch die deutsche Entwicklungspolitik aufs Korn nimmt. Die auf der Seite weiter gezeigten Stellungnahmen setzen sich mit einzelnen der Ziele auseinander – nicht leicht zu hantierendes Material.

<http://www.klimaretter.info/>

Quelle(Selbstauskunft): Klimaretter.info ist ein unabhängiges, mehrfach ausgezeichnetes Onlinemagazin. Es bietet Nachrichten und Hintergründe, Debatten und Kommentare zur Klima- und Energiewende.

*Organisierte Kriminalität:* Als Beispiel für die Implikationen der Agenda-Ziele stellt die Stiftung Wissenschaft und Politik das Ziel 16 „Frieden, Recht und Governance“ dar und hebt ab auf die Organisierte Kriminalität.

[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A80\\_bsh\\_vrr.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A80_bsh_vrr.pdf)

*EPA-Verträge:* Der Afrika-Beauftragte der Bundesregierung erklärt, die afrikanischen Länder müssen mehr Eigeninitiative entwickeln. Die EPA-Verträge (Economic Partnership Agreements) seien nicht nachteilig für die Entwicklungsländer.

<http://www.euractiv.de/sections/entwicklungspolitik/merkels-afrika-beauftragter-keine-rabatte-fuer-entwicklungslaender-be>

*US-Präsident Obama:* Zum Abschluss des Gipfels gab US-Präsident Obama sein persönliches Versprechen: „Heute verpflichte ich die USA, die Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erreichen“. <http://www.wochenblatt.de/nachrichten/welt/Obama-verspricht-persoenlichen-Einsatz-fuer-Nachhaltigkeit;art29,328610>

Auch im Video auf youtube:

<https://www.youtube.com/watch?v=FYpAudbx0Jk>

## Stichworte

**ECOSOC:** Economic and Social Council (ECOSOC) - the United Nations.

Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen

[https://de.wikipedia.org/wiki/Wirtschafts-\\_und\\_Sozialrat\\_der\\_Vereinten\\_Nationen](https://de.wikipedia.org/wiki/Wirtschafts-_und_Sozialrat_der_Vereinten_Nationen)

**HLPF:** (High-Level Political Forum on Sustainable Development

Hochrangiges Politisches Forum zu nachhaltiger Entwicklung

Gremium der Vereinten Nationen

Eines der zentralen Ergebnisse der Konferenz der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung, Rio plus 20 war der Beschluss zur Schaffung eines Hochrangigen Politischen Forums zu nachhaltiger Entwicklung (High-Level Political Forum on Sustainable Development, HLPF), das die UN-Nachhaltigkeitskommission (CSD) ersetzt.

<http://www.bmub.bund.de/themen/europa-international/int-umweltpolitik/un-gremium-hlpf/high-level-political-forum/>

**EPA-Verträge:**

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und 79 Staaten Afrikas, des Pazifik und der Karibik (AKP) sollen nach dem Wunsch beider Seiten durch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA-Economic Partnership Agreements) auf eine neue Grundlage gestellt werden. Die Integration der AKP-Staaten untereinander und in den Weltmarkt soll vorangebracht werden.

<http://germanwatch.org/handel/epa-afr.pdf>

<http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Afrika/epa3.html>

<http://www.oxfam.de/mitmachen/handel/stoppt-epas>

# »Eindeutig die beste und glänzendste Geschichte des deutschen Ergrünens«

*Joachim Radkau, Universität Bielefeld*



Frank Uekötter

## **Deutschland in Grün**

Eine zwiespältige Erfolgsgeschichte

2015. 294 Seiten, mit 16 Abb., gebunden

€ 29,99 D / € 30,90 A

ISBN 978-3-525-30057-2

**eBook:** € 23,99 D / € 24,70 A

Dieses Buch verfolgt den langen Weg von Umweltbewegungen und Umweltpolitik vom späten 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart. Verschmutzung, Naturschutz, Atomkonflikt – im breiten thematischen Ausgriff werden die Leistungen, aber auch die Ambivalenzen und Blindstellen des ökologischen Engagements diskutiert. Ein Schwerpunkt ist die Zeit seit 1970, in der sich Denkmuster und Verhaltensstile grundlegend wandelten. Ein Buch für jeden, der die Hintergründe der aktuellen Umweltdiskussion verstehen will.

# Was kann man an der PEGIDA-Bewegung (immer noch) lernen – und wie?

Politikdidaktische Reflexionen mit einer Problemstudie als Beispiel

*Christian Fischer*

### **Zusammenfassung**

Seit über einem Jahr beschäftigt die Dresdner PEGIDA-Bewegung Politik und Gesellschaft in Deutschland. Der Beitrag versucht deutlich zu machen, warum eine Auseinandersetzung mit der PEGIDA-Bewegung im Politikunterricht (immer noch) lohnt. Im Fokus stehen dabei nach wie vor offene Fragen über die Einordnung und Ursachen von PEGIDA sowie über den richtigen Umgang mit der Bewegung in Politik und Gesellschaft. Außerdem wird das exemplarische Lernpotential, das eine Auseinandersetzung mit der PEGIDA-Bewegung im Politikunterricht bietet, herausgearbeitet. Der Beitrag reflektiert zugleich die Frage, wie eine solche Auseinandersetzung im Unterricht erfolgen sollte. Mit der Problemstudie PEGIDA stellt der Beitrag eine erprobte Unterrichtsidee vor, die die theoretischen Überlegungen für die Unterrichtspraxis konkretisiert.

### **Einleitung**

Im November/Dezember des Jahres 2014 sowie in den ersten Monaten des Jahres 2015 hat die Dresdner PEGIDA-Bewegung Politik und Gesellschaft in Deutschland intensiv beschäftigt – und sie tut es bis heute. Bis zu 25.000 Menschen konnte die Bewegung in Dresden zu Beginn des Jahres 2015 hinter sich versammeln. Auch wenn die Bewegung der „Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ inzwischen an Mobilisierungskraft verloren hat<sup>1</sup>, sollte sie dennoch unbedingt Gegenstand politischen Lernens sein. Denn noch immer bleiben Fragen offen: Nach wie vor besteht in Politik und Gesellschaft Uneinigkeit darüber, was PEGIDA eigentlich ist (war). Handelt(e) es sich um eine Bewegung besorgter Bürger aus der Mitte der Gesellschaft, bei denen sich



**Christian Fischer**

Lehrer für Sozialkunde und Geschichte, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Rostock, Bereich: Politische Bildung/Didaktik der Politischen Bildung

rationale wie auch irrationale Ängste vor Zuwanderung angesammelt haben, oder sind (waren) es Menschen mit rechtem Gedankengut, die versuch(t)en, ihre Gesinnung hinter einer bürgerlichen Fassade und hinter ihrer vermeintlichen Selbstverortung in der politischen Mitte zu normalisieren? Kontroversen gibt es auch darüber, wie sich das Phänomen PEGIDA erklären lässt, und wie man politisch mit ihm umgehen soll (hätte umgehen sollen). Beachtung verdient außerdem der sich vollziehende Radikalisierungsprozess der Bewegung, der seinen vorläufigen Höhepunkt darin fand, dass ein PEGIDA-Anhänger auf der Demonstration vom 12.10.2015 eine für Bundeskanzlerin Angela Merkel und Vizekanzler Sigmar Gabriel „reservierte“ Galgenattrappe mit sich trug.

Meine Forderung für eine unterrichtliche Auseinandersetzung mit PEGIDA begründet sich ferner mit dem exemplarischen Lernpotential des Gegenstandes. Zum einen können an PEGIDA Inhalt und Ursachen xenophoben Denkens – und zwar nicht in einer völkisch-rechtsextremen, sondern in einer subtileren, rechtspopulistischen Erscheinungsweise – analysiert werden, was für Lernende eine größere Herausforderung darstellt. Mit Blick auf die zunehmende rechte Radikalisierung der Bewegung können exemplarisch Übergänge zwischen beiden Formen untersucht werden. Zum anderen ist PEGIDA auch als Ausdruck sozialer und politischer Verunsicherungen zu verstehen, die in Teilen der deutschen Gesellschaft existieren, und die sich zukünftig auch anderweitig artikulieren können. Im europäischen Kontext ordnet René Cuperus (2015) die PEGIDA-Bewegung sogar einer „populist Pandora’s box“ zu, die sich europaweit geöffnet habe.

Außerdem besteht eine werthaltige Verpflichtung: Wenn sich Politische Bildung der Idee eines demokratischen Zusammenlebens in einer offenen Gesellschaft verpflichtet fühlt, dann muss sie Bildungsprozesse initiieren, in denen eine kritische Auseinandersetzung mit der PEGIDA-Bewegung erfolgt. Doch wie soll sich diese Auseinandersetzung im Politikunterricht konkret gestalten? Dieser Beitrag versucht hierauf eine mögliche Antwort zu finden.

## 1. PEGIDA – Eine Sachanalyse

Das Positionspapier der „Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ enthält insgesamt 19 Punkte (PEGIDA 2014). Die meisten Punkte beziehen sich auf die Themen Asyl, Zuwanderung und den Umgang mit Flüchtlingen und dem Islam. Viele Positionen sind dabei betont ausgleichend und rechtschaffen formuliert. So ist PEGIDA (2014) beispielsweise „GEGEN Radikalismus, egal ob religiös oder politisch motiviert“ sowie „GEGEN Hassprediger, egal welcher Religion zugehörig“. PEGIDA (2014) spricht sich „FÜR die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen und politisch oder religiös Verfolgter“ und „FÜR dezentrale Unterbringung der Kriegsflüchtlinge und Verfolgten, anstatt in teilweise menschenunwürdigen Heimen“ aus, was die Bemühung um einen rechtschaffenen Duktus exemplarisch unterstreicht. Daneben unterstellen andere PEGIDA-Positionen implizit eine mangelnde Integration, eine unzureichende Anwendung der Gesetze zur Abschiebung, einen zu liberalen Umgang mit kriminellen Asylbewerbern und Migranten sowie eine kulturelle Überfremdung. Beispielhaft stehen hierfür die folgenden Punkte des PEGIDA-Positionspapiers (PEGIDA 2014):

- „PEGIDA ist FÜR die Aufnahme des Rechtes auf und die Pflicht zur Integration ins Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (bis jetzt ist da nur ein Recht auf Asyl verankert)!“

- „PEGIDA ist FÜR die Ausschöpfung und Umsetzung der vorhandenen Gesetze zum Thema Asyl und Abschiebung!“
- „PEGIDA ist FÜR eine Null-Toleranz-Politik gegenüber straffällig gewordenen Asylbewerbern und Migranten!“
- „PEGIDA ist FÜR die Erhaltung und den Schutz unserer christlich-jüdisch geprägten Abendlandskultur!“

Im Ergebnis wird damit eine Problemsicht auf Zuwanderer transportiert, die sich vordergründig und schlagwortartig auf Muslime und den Islam konzentriert. Schließlich wendet sich die Bewegung bereits in ihrem Namen „gegen“ eine vermeintliche „Islamisierung des Abendlandes“. In Verbindung mit dem entworfenen Selbstbild, auch politisch unkorrekte `Wahrheiten` auszusprechen und vollständig vom Recht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch zu machen (PEGIDA 2015), bietet PEGIDA seinen Anhängern einen Rahmen, innerhalb dessen Ängste, Stimmungen oder Einstellungen gegenüber Asylbewerbern, Migranten und Muslimen offen konsensualisiert und artikuliert werden. PEGIDA offeriert dabei die Möglichkeit, auch Unzufriedenheiten mit der aktuellen Regierung, den Parteien und den Medien übergreifend hinter dem Slogan „gegen die Islamisierung des Abendlandes“ zu versammeln.

Folgt man der Studie von Patzelt (2015a: 7), dann ordnet sich die große Mehrheit der befragten Dresdner PEGIDA-Anhänger selbst „genau in der politischen Mitte“ (65,2%) oder „eher rechts“ (22,5%) ein. Nur wenige sagen über sich selbst, dass sie politisch „ganz rechts“ (4,4%) seien (Patzelt 2015a: 7; vgl. a. Rucht u.a. 2015: 8; Geiges/Marg/Walter 2015: 180-181). Patzelt (2015a: 7) kommt zu dem Ergebnis, dass die PEGIDA-Anhänger „im Wesentlichen zwischen der Mitte und dem rechten Rand, mit deutlich mehr Neigung zum rechten als zum linken Rand [stehen]“ und es sich folglich in der überwiegenden Mehrheit nicht um Neonazis handele.

Was die Demonstranten unter ihrer politischen Selbsteinordnung im Einzelnen aber genau verstehen, lässt sich schwer sagen. Aussagekräftiger sind in diesem Zusammenhang die Interviews mit PEGIDA-Anhängern, die ein NDR-Reporter auf einer PEGIDA-Demonstration am 15.12.2014 in Dresden geführt hat (NDR 2014). Hier bezeichnete beispielsweise ein älterer Mann, der sich ausdrücklich als „kein Nazi“ einordnet, Ausländer und Kriegsflüchtlinge als „Schmarotzer“, die in Deutschland „wie die Made im Speck [leben]“, „ein’ Haufen Geld [kriegen]“, während er im Gegensatz zu ihnen „nisch“ erhalte. Ein jüngerer Mann erzählt von seinen negativen Beobachtungen; in seiner Problemsicht werden Zuwanderer mit den Wendungen „[machen] Krach“, „[machen] Sachen kaputt“, „rumpöbeln“ und „Leute belästigen“ assoziiert. Und eine ältere Frau fordert, dass „die Politiker [...] mal Asylanten aufnehmen [sollen], [denn] da werden die mal sehen, was die unserem Volk hier antun“. An dieser Stelle wird nicht behauptet, dass alle PEGIDA-Demonstranten geschlossen so denken. Bezogen auf diese ausgewählten Aussagen erscheint aber die Deutung von Volker Weiß (2014) plausibel, wonach PEGIDA ein neues Synonym für die Forderung „Ausländer raus“ sei (vgl. a. Geiges/Marg/Walter 2015: 182-183). Damit wird auch die zuvor erarbeitete Problemdefinition unterstützt, nämlich dass PEGIDA einen Rahmen für die offene und normalisierende Artikulation xenophober Stimmungen offeriert.

Grundsätzlich ist die Einordnung von PEGIDA eng mit der Frage verbunden, wie man die Entstehung von PEGIDA erklärt. Aus der Erklärung des Phänomens ergeben sich wiederum Impulse für den politisch sinnvollen Umgang mit ihm. Übersicht 1 führt drei ausgewählte Erklärungsansätze in kurzen Zusammenfassungen auf.

*Übersicht 1: Ausgewählte Erklärungsansätze***a) PEGIDA als Ausdruck und Folge der politischen Kultur in Sachsen**

Der Journalist Michael Lühmann (2014) erklärt PEGIDA als Ausdruck und Folge einer „unseligen politischen Kultur in Sachsen“. „Nirgendwo in Deutschland ist die Ablehnung des Anderen tiefer in Politik und Kultur verankert als in diesem Bundesland“, so Lühmann (2014). Seiner Analyse zufolge gibt es vor allem im Süden und Osten von Sachsen Bevölkerungsteile, für die eine Ablehnung von Migranten und Muslimen zum täglichen, konsensfähigen Stimmungsbild gehört. Grundsätzlich ist die Erklärung rechter Einstellungen über die politische Kultur ein in der Rechtsextremismusforschung etablierter Ansatz. Die Stärke von Lühmanns Ansatz liegt speziell darin, dass er eine Erklärung für die regionale Verortung des Phänomens bietet. Die PEGIDA-Ableger in anderen Städten haben nicht annähernd die Stärke der Dresdner PEGIDA-Bewegung erreicht, was darauf schließen lässt, dass in Dresden und im Dresdner Umland ein politisch besonders fruchtbarer Boden vorhanden sein muss, wobei relevant ist, dass die Zahl der hier lebenden Muslime und Menschen mit Migrationshintergrund sehr gering ist. Als problematisch kann allerdings die Totalität des Vorwurfs gegenüber dem Bundesland Sachsen gewertet werden, der nur den Charakter einer These beanspruchen kann. Eine Schwäche des Ansatzes liegt auch darin, dass er nicht erklärt, warum sich gerade in Sachsen die diagnostizierte negative politische Kultur entwickelt hat. Folgt man dem Erklärungsansatz von Lühmann, so liegt die Konsequenz im Umgang mit PEGIDA darin, auf Dauer zu versuchen, die politische Kultur in Teilen der sächsischen Bevölkerung zu ändern.

**b) PEGIDA als Ausdruck gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit**

Dieser Erklärungsansatz basiert auf den Arbeiten des Bielefelder Konfliktforschers Wilhelm Heitmeyer. Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit stellt „kein individuelles Feindschaftsverhältnis“ dar (Heitmeyer/Grau 2013: 27); das Phänomen umfasst vielmehr negative und abwertende Einstellungen gegenüber Menschen, weil sie zu einer sozialen Gruppe gehören, die als fremd und/oder nicht normal sowie als ungleichwertig betrachtet wird. Die PEGIDA-Bewegung ist demnach Ausdruck gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, weil Muslime, Migranten und Asylbewerber in erster Linie als Problemgruppe dargestellt werden. Die Sozialwissenschaftlerin Beate Küpper (2014) formuliert prägnant, dass PEGIDA „mensen- und fremdenfeindlich“ sei und der Abwertung Anderer diene. Als Ursache gibt dieser Erklärungsansatz wirtschaftliche und soziale Bedrohungsgefühle an, die aus ökonomischer und sozialer Unsicherheit und der Angst vor Statusverlust resultieren. Aus diesem Gefühl heraus werden Muslime, Asylbewerber und Menschen mit Migrationshintergrund als Bedrohung und Gefahr, als unzulässiger Stör- und Kostenfaktor wahrgenommen. Folgt man diesem Erklärungsansatz, so ist PEGIDA politisch nicht hinnehmbar, weil menschenfeindlich. PEGIDA darf diesem Erklärungsansatz nach nicht relativiert werden, sondern muss demokratische Ablehnung erfahren. Außerdem ist strukturell gegen die tieferliegenden sozialen und ökonomischen Zustände (vor allem die Entgrenzung des Marktes) vorzugehen, die als eigentliche Ursachen für die Entstehung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit gelten. Die Stärke des Ansatzes liegt meiner Ansicht nach in seiner Orientierung auf strukturelle sozioökonomische Ursachen, was vor allem für die neuen Bundesländer nachvollziehbar erscheint (Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzunsicherheit nach der Wende, hohe Konkurrenz um Arbeitsplätze etc.). Allerdings bleibt offen, warum gerade in Dresden und nicht in anderen Städten die Bewegung so stark ist. Als problematisch kann außerdem der Begriff „gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ gesehen werden, denn er transportiert eine hohe moralische Vorwurfshaltung, der den politischen Diskurs auch verengen oder sogar verhindern kann.

**c) PEGIDA als Ausdruck und Folge einer politischen „Repräsentationslücke“**

Dieser Erklärungsansatz wird vom Dresdner Politikwissenschaftler Werner J. Patzelt vertreten. Nach Patzelts (2015b) Einschätzung hat sich der politische Diskurs in den letzten Jah-

ren „aus welchen Gründen auch immer [...] nach links verschoben“, weshalb im rechten Bereich von der Mitte „eine Art Repräsentationslücke“ entstanden sei. Bürger, die Ängste vor den negativen Folgen von Zuwanderung haben, haben das Gefühl, dass ihre Ängste und Sorgen in politischen Diskussionen keinen angemessenen Raum finden und von den etablierten Parteien nicht adäquat vertreten werden, weil sie eben als politisch inkorrekt, als rechts oder sogar als rechtsextrem gelten. In diese angenommene Repräsentationslücke ist Patzelts Einschätzung nach die PEGIDA-Bewegung gestoßen. Er unterstreicht, dass die Demonstrationen getragen sind „von Trotz und Empörung [...] von Leuten rechts der politischen Mitte, die sich von der etablierten Politik missachtet und ihre Probleme als `kleine Leute` nicht ernst genommen fühlen“ (Patzelt 2015c). Der Vorwurf der Gegendemonstranten und einiger Pressebeiträge, dass es sich bei den PEGIDA-Anhängern um Neonazis und Rassisten handele, führte Patzelt (2015c) zufolge bei diesen Menschen zu „Trotz und Schmallen“ und unterstütze eher die Mobilisierung von PEGIDA-Anhängern. Patzelt geht es in seiner Erklärung übrigens nicht darum, ob die Sorgen der PEGIDA-Anhänger rational oder irrational sind. Ihm kommt es vielmehr darauf an, dass sie politisch diskutiert werden müssen, ohne sie generell als unzulässig, unzumutbar und rechtsextrem abzutun. Eine Konsequenz für den Umgang mit PEGIDA besteht demnach darin, latent Rechtseingestellte, „die sich wissentlich oder unwissentlich in schlechte Gesellschaft begeben haben, [...] zurückzuholen, nämlich durch Reden und Argumentieren“ (Patzelt 2015a: 6). Patzelts Erklärungsansatz ist nicht unumstritten. Aus Sicht der beiden anderen Erklärungsansätze erscheint es nämlich als falsch, die PEGIDA-Ansichten als politisch ungehörte Sorgen der Bürger zu legitimieren.

Keiner der drei Erklärungsansätze kann aus meiner Sicht das Phänomen PEGIDA alleine umfassend erklären. Jeder Erklärungsansatz macht auf einen spezifischen (möglichen) Ursachenkomplex aufmerksam. In der Kombination und abwägenden Gewichtung der Ansätze liegt deshalb die besondere Chance zur Erklärung des Problems. Im Vergleich der ersten beiden Erklärungsansätze mit dem dritten zeigt sich außerdem deutlich, dass die Ansätze normativ unterschiedlich ausgerichtet sind und auch Konfliktpotential, gerade hinsichtlich des Umgangs mit PEGIDA, beinhalten.

Einen weiteren interessanten Impuls geben die Überlegungen des niederländischen Populismusforschers René Cuperus (2014). Cuperus (2014) macht darauf aufmerksam, dass die stetige Zunahme unübersichtlicher Interdependenzen im Rahmen des Globalisierungs- und des europäischen Integrationsprozesses, der wachsende nationale und globale Konkurrenz- und Anpassungsdruck sowie die anhaltenden Entraditionalisierungstendenzen die soziale Bindekraft der politischen und gesellschaftlichen Ordnung untergraben. Soziologisch ließe sich dieser Zustand in Anlehnung an Emile Durkheim (1897/1997: 281-292) auch mit dem Begriff der *Anomie* fassen. Aus ihm resultiert ein Gefühl der Unübersichtlichkeit, Orientierungslosigkeit und Überforderung. In Bezug auf die PEGIDA-Bewegung artikuliert er sich in einem Vertrauensverlust gegenüber der politischen Elite und den Medien, in Skeptizismus gegenüber der EU und vor allem aber in einer Ablehnung von Zuwanderung. Auch Heitmeyer/Grau (2013) gehen in ihrem Erklärungsmodell zur gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit von anomischen Stimmungslagen als vermittelnden Faktor aus. Cuperus (2014) plädiert allerdings nachhaltig dafür – ähnlich wie Patzelt – die Ängste und Sorgen, die er vor allem in der unteren Mittelschicht lokalisiert, politisch ernst zu nehmen. Er spricht sich für einen neuen bindungsstiftenden Sozialvertrag aus, der zugleich eine Basis für die Wahrung von demokratischen Pluralismus und Weltoffenheit bildet.

## 2. Politikdidaktische Überlegungen zum Umgang mit PEGIDA im Unterricht

Insgesamt sehe ich zwei Gefahren für den Umgang mit PEGIDA im Politikunterricht. Die eine Gefahr besteht darin, dass *überhaupt kein* Umgang mit PEGIDA im Unterricht erfolgt. Das Thema wird aufgrund seines polarisierenden Potentials gemieden. Dieses Muster vermute ich vor allem dort, wo die Lehrkraft mit PEGIDA-Sympathisanten unter der Schüler- und Elternschaft rechnen muss und Angst vor schwierigen Situationen im Klassenzimmer hat. Die Motive hierfür dürften im Wunsch nach Konfliktvermeidung und in einer didaktisch-pädagogischen Unsicherheit liegen.

Die andere Gefahr besteht hingegen darin, dass der Politikunterricht allein durch eine moralisierende Haltung der Empörung und Entrüstung gegen PEGIDA bestimmt wird. Selbstverständlich kann die Politische Bildung der PEGIDA-Bewegung nicht wertneutral gegenüberstehen. Die Wertebasis der Politischen Bildung ist negativ berührt, wenn Muslime und Zuwanderer einseitig in einen negativen Problemhorizont gestellt werden, wenn sie als Projektionsfläche für Ängste und Unzufriedenheiten instrumentalisiert werden, und eine Stimmung entsteht, in der ausländerfeindliche Äußerungen seitens der PEGIDA-Anhänger als normal und `nicht rechts` postuliert werden. PEGIDA stellt aus demokratischer Sicht ein Problem dar. Dennoch stehe ich einer unterrichtlichen Auseinandersetzung, die das Thema vordergründig moralisierend thematisiert – beispielsweise unter der Leitkategorie „PEGIDA als eine Schande für Deutschland“ –, skeptisch gegenüber. Auch wenn der Wunsch, die Lernenden vor allem moralisch und gefühlsmäßig zu erreichen und sie gegen PEGIDA zu positionieren, einem hohen Idealismus entspringen mag, so halte ich dieses Vorgehen dennoch didaktisch für wenig zielführend.

Meine Skepsis begründet sich zum einen damit, dass auf diese Weise Lernende, die der PEGIDA-Bewegung (latent) befürwortend gegenüberstehen, den Unterricht ablehnen würden (vgl. May/Dietz 2005: 225-226). Zum anderen ist davon auszugehen, dass Schüler, die der PEGIDA-Bewegung ohnehin kritisch gegenüberstehen, im Unterricht nur eine affektive Selbstbestätigung finden, ohne große Chance auf rationale Fundierung. Zweifelsohne müssen Gefühle wie Entrüstung und Empörung Platz im Lernprozess haben, zugleich benötigen sie aber, so Sibylle Reinhardt (2015: 117), einer „Einbettung in unterschiedliche Perspektiven und Kontexte und der Befragung ihrer moralischen und politischen Rechtfertigung“. Die Auseinandersetzung mit PEGIDA sollte demnach Raum für Emotionen und affektives Meinen bieten aber zugleich auf eine Exploration und reflektierte Beurteilung des Themas hin orientiert sein. Mit Blick auf das Kontroversitätsprinzip sind dabei verschiedene Ansätze für die Einordnung und Erklärung der PEGIDA-Bewegung zu berücksichtigen, weil sie einseitigen Moralisierungen und Sachurteilen vorbeugen.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch noch einmal auf das exemplarische Lernpotential, das eine unterrichtliche Auseinandersetzung mit PEGIDA bereithält, hinweisen. Anhand der PEGIDA-Bewegung lässt sich beispielhaft rechtsorientiertes Gedankengut in Bezug auf seinen Gehalt, seine Ursachen und den politischen Umgang mit ihm untersuchen und diskutieren. Die besondere Herausforderung für die Lernenden besteht darin, den rechten Problemgehalt von PEGIDA zu definieren, denn anders als beispielsweise die NPD (2010) verwendet die PEGIDA-Bewegung in ihrem offiziellen Positionspapier keine völkische, rechtsextreme Sprache. PEGIDA spricht eben nicht von der „Volksgemeinschaft“ oder der „deutschen Volkssubstanz“ (NPD 2010: 7, 10, 13). Als rechtspopulistische Bewegung geht PEGIDA subtiler vor. Im Dechiffrieren

dieser subtilen Mechanismen, die dann doch, wie die ausgewählten Äußerungen der PEGIDA-Anhänger zeigen, xenophobe, rechte Stimmungen ansprechen, aktivieren und unterstützen, liegt eine besondere Chance für politisches Lernen. Außerdem kann die PEGIDA-Bewegung wie eingangs erwähnt als exemplarischer Ausdruck von sozialen und politischen Verunsicherungen innerhalb der Gesellschaft betrachtet werden. Verunsicherungen sind per se nicht negativ, aber sie müssen produktiv bearbeitet werden.

### 3. Die Problemstudie *PEGIDA* für die Sek. I als Beispiel

PEGIDA wirft die Frage auf, was das Problem ist, welche Ursachen es gibt und wie man politisch am besten reagieren sollte. Diese Struktur der Sache spiegelt sich unmittelbar in der Grundstruktur der Problemstudie als Unterrichtsmethode wider (vgl. May/Dietz 2005: 227-228; Reinhardt 2012: 99-100; Hilligen 1985/2011: 123-124). Eine Problemstudie dient der systematischen Bearbeitung sozialer und politischer Probleme im Politikunterricht. Ihr didaktisches Potential liegt in der Förderung der sozialwissenschaftlichen Analysefähigkeit und der politisch-moralischen Urteilsbildung (vgl. May 2011: 139). Die Problemstudie *PEGIDA* wurde für den Politikunterricht in der Sekundarstufe I entwickelt. Ihre erste Erprobung erfolgte im März 2015 an einer halleschen Gemeinschaftsschule mit dreizehn- und vierzehnjährigen Schülern.<sup>2</sup> Die Struktur der entwickelten Problemstudie richtet sich an einer Kombination der methodischen Durchführungsvorschläge von Reinhardt (2012: 99-100), Hilligen (1985/ 2011: 123-124) und May/Dietz (2005: 127-128) aus. Sie untergliedert sich in drei Phasen, die sich jeweils noch in einzelne Unterschritte ausdifferenzieren. Die Materialien sind im Text fett gedruckt und über den „Didaktischen Koffer“ unter der Internetadresse <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/> zu beziehen.

#### Phase I: Problemdefinition „PEGIDA, (k)ein Problem – oder?!“

Der motivationale Impuls für den Lernprozess liegt in der Empörung und Verunsicherung über einen Zustand, der als gesellschaftlich nicht wünschenswert, als eine virulente Abweichung von einem angestrebten (Normal-)Zustand und deshalb als politisch bearbeitungswürdig betrachtet wird (vgl. Reinhardt 2012: 93-94). Dieser Zustand muss aber zunächst wahrgenommen und als soziales/politisches Problem bestimmt werden. Methodischer Ausgangspunkt der Problemstudie ist daher die Problemdefinition.

##### a) Konfrontation

In der Problemstudie *PEGIDA* wird eingangs die provokative Frage/Aussage „PEGIDA, (k)ein Problem – oder?“ aufgestellt. Auf diese Weise sollen unterschiedliche Deutungen und Problemwahrnehmungen von PEGIDA artikuliert und verhandelt werden können. Grundlage ist das **Material 1**. Das Material enthält das Foto einer PEGIDA-Demonstration sowie ausgewählte Punkte aus dem PEGIDA-Positionspapier, die sprachlich allerdings stark zusammenfasst sind. Das Material vermittelt eine vermeintliche Harmlosigkeit, die von PEGIDA auch bewusst angestrebt wird. Die Lernenden erhalten die Möglichkeit, sich spontan zu dem Material und zu der Frage/Aussage „PEGIDA, (k)ein Problem – oder?“ zu äußern. Hier können positive wie auch negative Emotionen, Zuschreibungen und Vermutungen sowie Vorwissensbestände frei

artikuliert werden. Lernende, die PEGIDA eher wohlwollend gegenüberstehen, können an dieser Stelle auch sagen, dass das Problem in der Skandalisierung von PEGIDA liegt, weil die Aussagen im Positionspapier doch ganz harmlos seien. Die Leitfrage (gestellt von der Lehrkraft) „Was denken und sagen eigentlich die PEGIDA-Anhänger auf den Demonstrationen?“ leitet über zum nächsten Schritt.

## b) Kennenlernen und Auseinandersetzen

In diesem Schritt wird den Lernenden die Möglichkeit gegeben, Aussagen von ausgewählten PEGIDA-Anhängern kennenzulernen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Grundlage sind die Interviews, die ein NDR-Reporter am 15.12.2014 auf einer PEGIDA-Demonstration in Dresden geführt hat. In den **Materialien 2, 3 und 4** liegen die Aussagen der interviewten PEGIDA-Anhänger in transkribierten Auszügen vor. Den Personen wurden außerdem fiktive Namen gegeben, so dass ein Fallcharakter entsteht. Insbesondere für die Lernenden der Sekundarstufe I wird über den personenbezogenen Fallcharakter der Zugang zur Sache erleichtert. Es wäre natürlich auch möglich, sich die aufgenommenen Interviews im Internet anzusehen. Allerdings verfügt nicht jede Schule über diese technische Möglichkeit, außerdem gehe ich davon aus, dass auf der Basis des transkribierten Materials eine tiefergehende Interpretation der Aussagen ermöglicht wird.

Jedes Material wird in einer Kleingruppe von zwei bis drei Lernenden bearbeitet. Die Lernenden arbeiten zunächst die zentralen Aussagen heraus und ziehen Schlussfolgerungen auf die dahinter stehenden Haltungen, die die interviewten Personen gegenüber Migranten, Asylbewerbern, Muslimen und Politikern haben. Die Aussagen der Personen können natürlich nicht unreflektiert stehen bleiben. Deshalb erfolgt der Schritt der Textkritik. Die Lernenden werden aufgefordert, ein Bild zu zeichnen, in dem sich die Sichtweise der jeweiligen Person ausdrückt, was eine eigenständige Auseinandersetzung der Lernenden mit den Aussagen sowie ihre kreative Verarbeitung fördern soll. Didaktisch verbindet sich damit zudem die Intention, dass in den Bildern die Pauschalisierungen, die die interviewten Personen gegenüber Migranten äußern, verbunden mit der Einseitigkeit ihrer Weltwahrnehmung unmittelbar offensichtlich werden und als solche erkannt werden können. Kritisch ist dann im Unterricht zu fragen, ob die Bilder die Realität zeigen. Übersicht 2 führt drei gezeichnete Bilder aus der ersten Erprobung auf. Die Übersicht soll an dieser Stelle nur die Machart der Zeichnungen veranschaulichen.

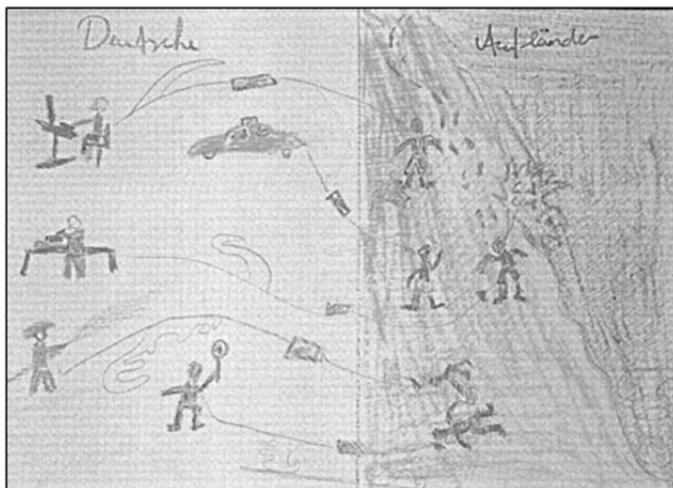
Übersicht 2: Zeichnungen von Schülern, die die Weltsicht der interviewten PEGIDA-Anhänger (vgl. die Materialien 2, 3 und 4) abbilden.



Herr Meier



Frau Schmidt



Frau Köller und Herr Leisner

Die Bilder stellen eine erste Grundlage der Kritik dar, die noch durch eine faktenbezogene Auseinandersetzung ergänzt wird. Die **Materialien 2, 3 und 4** enthalten dafür eine Faktenübersicht.<sup>3</sup>

### c) Präsentation und gemeinsame Problembestimmung

Im Plenum präsentieren dann die einzelnen Gruppen ihre Arbeitsergebnisse. Über die Präsentation der Arbeitsergebnisse ergeben sich gemeinsam kritische Gespräche über die Äußerungen. Die ersten Erfahrungen haben gezeigt, dass die gezeichneten Bilder eine gute Gesprächsgrundlage liefern. Im Rahmen der Kritik sollte den Lernenden noch verdeutlicht werden, dass die bearbeiteten Personen nicht automatisch mit allen PEGIDA-Demonstranten gleichgesetzt werden können. Hieran kann gut die gemeinsame Problemdefinition anknüpfen: Bei der ersten Erprobung konnte im Unterrichtsgespräch herausgearbeitet werden, dass die Forderungen aus dem PEGIDA-Positionspapier zunächst harmlos erscheinen aber beim genaueren Hinsehen Vorwürfe gegenüber Migranten und vor allem Muslimen transportieren, von denen sich Menschen wie die interviewten Personen angesprochen fühlen. Im Zuge der PEGIDA-Bewegung haben sie das Gefühl, dass ihre rechten Ansichten gegenüber Migranten richtig und normal seien. Ausdrücklich muss diese Problemdefinition nicht für alle gelten, es können auch unterschiedliche Problemdefinitionen entwickelt werden.

## Phase II: Ursachen

„Wie ist das Problem entstanden? Wie lässt es sich erklären?“

### a) Vermutungen anstellen

Die Lernenden stellen zunächst Vermutungen darüber auf, welche Ursachen die PEGIDA-Bewegung haben könnte. Bei der ersten Erprobung wurden innerhalb der Lerngruppe drei Vermutungen formuliert: Die erste Vermutung beinhaltete, dass die PEGIDA-Anhänger unzufrieden sind und dafür einen Sündenbock suchen, den sie in den Migranten finden. Daneben wurde vermutet, dass die PEGIDA-Anhänger Meinungsführer unter sich hätten, die ausländerfeindliche Positionen vorgeben. Die dritte Vermutung zielte auf einseitige negative Wahrnehmungsweisen gegenüber Migranten ab, die der Bestätigung von Vorurteilen dienen.

### b) Erklärungsansätze erschließen und abwägen

An die Vermutungen zum Teil anknüpfend, erschließen sich die Lernenden nun in Kleingruppenarbeit die Erklärungsansätze „PEGIDA als Ausdruck und Folge der politischen Kultur in Sachsen“, „PEGIDA als Ausdruck gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ und „PEGIDA als Ausdruck und Folge einer politischen ‚Repräsentationslücke‘“. Jede Kleingruppe übernimmt jeweils einen Erklärungsansatz. Grundlage sind die **Materialien 5, 6 und 7**. Die Erklärungsansätze werden anschließend im Plenum vorgestellt und besprochen.

Ausgehend von meinen Erfahrungen aus der ersten Erprobung lässt sich Folgendes festhalten: Die Lernenden waren in der Lage zu erkennen, dass die behandelten Ansätze jeweils unterschiedliche mögliche Ursachenkomplexe enthalten. Die Schüler sprachen allen drei Ansätzen einen Erklärungswert zu, wogen ihn aber subjektiv ab. So führte beispielsweise eine Schülerin in Bezug auf den Erklärungsansatz „PEGIDA als Ausdruck gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ aus, dass sie ihn zwar abstrakt verstehe, aber *persönlich* nicht nachvollziehen könne, weil sie ja keine Erfahrungen mit wirtschaftlichen Bedrohungsgefühlen habe. Bei den Erklärungsansätzen

„PEGIDA als Ausdruck und Folge der politischen Kultur in Sachsen“ und „PEGIDA als Ausdruck und Folge einer politischen ‚Repräsentationslücke‘“ wurde seitens einiger Schüler angemerkt, dass die zugrunde liegenden Ausgangspunkte schwer zu überprüfen seien. Sie fragten sich, ob es in Teilen der sächsischen Bevölkerung wirklich eine solche negative Stimmung gegenüber Migranten gäbe beziehungsweise ob die Ängste der Menschen vor Zuwanderung tatsächlich politisch nicht ernst genommen werden, so wie Werner J. Patzelt behauptet.

Die divergenten normativen Ausrichtungen der einzelnen Erklärungsansätze wurden seitens der Lernenden nicht thematisiert. Eine normative Reflexion der Erklärungsansätze verweist auch auf ein sozialwissenschaftlich-systemisches Niveau, das erst ab der Klassenstufe 10 zu erwarten wäre. Insgesamt sind die Erklärungsansätze für Lernende im Alter von 13 und 14 Jahren sehr abstrakt. Die didaktische Intention bei der ersten Erprobung in dieser Altersstufe lag elementar darin, dass sich die Lernenden bewusst darüber werden, dass es für *ein* Problem *unterschiedliche* Erklärungsansätze gibt. Die in den behandelten Ansätzen enthaltenen Denkfiguren für die Erklärung rechter Orientierungen können in den folgenden Schuljahren an anderen Beispielen wieder aufgegriffen und weiter vertieft werden.

### Phase III: Lösungen und Konsequenzen

„Welche Lösungen für das Problem *PEGIDA* sind denkbar? Welche positiven und negativen Folgen wären zu erwarten?“

#### a) Vorbereitung

Die dritte Phase der Problemstudie wird als Konferenz inszeniert. Zunächst suchen die Lernenden in Kleingruppen nach Lösungen für das Problem *PEGIDA* und wägen mögliche Folgen ihrer Vorschläge ab (**Material 8**).

#### b) Konferenz

Die einzelnen Kleingruppen nehmen auf der Grundlage ihrer Vorbereitung als Expertengruppen an der Konferenz teil. Die Konferenz dient dem Zweck des Austauschs und der Diskussion. Für die Konferenz ist unbedingt eine entsprechende Sitzordnung herzustellen. Jede Kleingruppe stellt einen (jeweils zuvor noch nicht besprochenen) Vorschlag vor, der dann mit Blick auf seine Folgen diskutiert wird. Bei der ersten Erprobung habe ich als Lehrkraft die Konferenz moderiert. Neben bildungs- und alltagsbezogenen Maßnahmen wurde auch die Möglichkeit einer gewalttätigen Verhinderung der *PEGIDA*-Demonstrationen diskutiert, aber geschlossen verworfen.

#### c) Reflexion

Die Konferenz ist mit Blick auf ihre kommunikative und inhaltliche Qualität auszuwerten. Danach lässt sich der gesamte Lern- und Erkenntnisweg der Problemstudie rückblickend reflektieren. Bei der Erprobung habe ich die Lernenden abschließend eine Stellungnahme schreiben lassen, die sich an den einzelnen Schritten der Problemstudie ausrichtete (**Material 9**). Im Folgenden ist der Text einer Schülerin als Beispiel aufgeführt.

## Text einer Schülerin, 14 Jahre (März 2015)

„Ich fand es schwierig zu beurteilen, ob PEGIDA ein Problem ist oder eher nicht. Ich wusste nichts von ihren ‚Forderungen‘, und kannte mich nicht wirklich mit dem Thema aus. Als ich dann dieses ‚Positionspapier‘ von PEGIDA gelesen habe, wurde mir aber einiges klar. PEGIDA versteckt seine wirkliche Position hinter nett formulierten Sätzen. Aber wenn man über den einen oder anderen Satz länger nachdenkt, merkt man, dass hinter diesen netten Formulierungen ausländerfeindliche Gedanken stecken. Ich denke, es ist auch ein Problem, dass die Menschen, die bei PEGIDA ‚mitlaufen‘ meist gar keine Ahnung von PEGIDA haben oder sich nicht richtig informiert haben. Außerdem gibt es viele Vorurteile gegenüber Ausländern, durch die Ausländer schlecht gemacht werden. Die Menschen wissen nicht, wie Ausländer wirklich sind, kennen bloß die Vorurteile und gehen zu PEGIDA. Viele haben auch Angst um ihren Arbeitsplatz oder Ähnliches und sehen Ausländer nur als zusätzliche Konkurrenz. Es gehen bestimmt auch Leute zu PEGIDA, in deren Region es normal ist, schlecht über Ausländer zu reden oder zu Gruppen wie PEGIDA zu gehen. Um dazuzugehören gehen diese Menschen [zu] PEGIDA, da es schon zur Tagesordnung gehört, gegen Ausländer zu sein. Viele Leute haben bestimmt auch Angst um die Kultur von Deutschland, die deren Meinung nach durch die ‚vielen‘ Ausländer bedroht ist. Vielleicht gibt es auch Leute, die sich nicht von der Politik verstanden fühlen, sie haben nicht das Gefühl, dass es noch Parteien gibt, die so denken wie sie. Sie wollen nicht zur NPD gehen, da sie ja selbst sagen, dass sie nicht rechts sind. Und so stauen sich die Gefühle dieser Leute und sie haben das Gefühl, dass sie mit PEGIDA endlich eine Gruppe gefunden haben, in der sie frei ihre Meinung sagen dürfen und ihre Gefühle rauslassen können.

Es gäbe bestimmt viele Konsequenzen, die man machen könnte, um gegen PEGIDA vorzugehen, aber ich denke fast jede Methode hat aber auch Nachteile. Wenn man zum Beispiel ein Aktionstheater machen würde und es klappen würde, gäbe es bestimmt einen Erfolg, aber wenn es nicht klappt und rauskommt, was geplant war, gäbe es bestimmt Ärger mit PEGIDA, da die sich hintergangen fühlen würden. Wenn man versucht, PEGIDA zu verbieten, es also verboten würde, würden bestimmt viele Leute aussteigen, da es ihnen zu heikel wäre, gegen das Gesetz zu verstoßen. Andererseits gäbe es bestimmt Aufstände, da es dann ja sozusagen wie ein Verbot gegen die freie Meinung wäre. Außerdem wäre das auch etwas unfair, da wenn man nur PEGIDA verbieten würde und andere so welche Organisationen bestehen bleiben würden dürften. Es ist also schwierig, eine passende Konsequenz gegen PEGIDA zu finden, da wirklich wie schon gesagt, fast alle Vor- aber auch Nachteile haben.“

(Rechtschreibung angepasst)

Abschließend noch ein organisatorischer Hinweis: Die erste Erprobung der Problemstudie fand mit elf Schülern statt, so dass eine sehr gute Betreuungssituation innerhalb der Lerngruppe gewährleistet werden konnte. Zeitlich nahm die Durchführung sechs Doppelstunden in Anspruch, die im Blockunterricht auf vier Tage verteilt waren. Diese positiven Rahmenbedingungen haben die erste Erprobung der Problemstudie *PEGIDA* mit dreizehn- und vierzehnjährigen Schülern sehr begünstigt. Insgesamt empfehle ich den Einsatz der entwickelten Problemstudie aber erst ab der Klassenstufe 9.

## Anmerkungen

- 1 Aktuell nimmt die Mobilisierungskraft von PEGIDA in Dresden wieder zu (Stand: Mitte Oktober 2015).
- 2 Ich danke der Freien Schule Bildungsmanufaktur in Halle (Saale) für ihre Unterstützung.
- 3 Das Zahlenmaterial in der Faktenübersicht wurde im März 2015 zusammengetragen. Es bildet den ungefähren Kontext, in dem die zitierten Aussagen der PEGIDA-Anhänger entstanden sind. Das Material ist im Unterricht unbedingt durch aktuelle Zahlen, die der mo-

mentanen dynamischen Entwicklung beim Thema ‚Flucht und Asyl‘ Rechnung tragen, zu ergänzen.

## Literatur

- Cuperus, René (2014): Wie man Populismus nicht bekämpft. Sechs Antworten von René Cuperus in Den Haag. In: Internationale Politik und Gesellschaft – Journal. Beitrag vom 10.11.2014. In: <http://www.ipg-journal.de/ipg/unsere-autoren/autor/ipg-author/detail/Author/rene-cuperus/> [21.6.2015]
- Cuperus, René (2015): Europe’s Populist Pandora’s Box. Beitrag vom 10. März 2015. In: <http://www.socialeurope.eu/2015/03/populist/> [21.6.2015]
- Didaktischer Koffer. In: <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/>
- Durkheim, Emile (1897/1997): Der Selbstmord. 6. Auflage, Frankfurt/M.
- Geiges, Lars/Marg, Stine/Walter, Franz (2015): Pegida. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft. Bielefeld
- Heitmeyer, Wilhelm/Grau, Andreas (2013): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit im lokalen Raum und bürgerschaftliches Engagement. In: Grau, Andreas/Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Menschenfeindlichkeit in Städten und Gemeinden. Weinheim/Basel, S. 11-33
- Hilligen, Wolfgang (1985/2011): Zur Didaktik des politischen Unterrichts. In: May, Michael/Schattschneider, Jessica (Hrsg.): Klassiker der Politikdidaktik neu gelesen. Originale und Kommentare. Schwalbach/Ts, S. 114-124
- Küpper, Beate (2014) zitiert aus Meyer, Cornelia: ‚Pegida‘ und der Rechtsextremismus in Ostdeutschland. Beitrag vom 22.12.2014. In: <http://web.de/magazine/politik/pegida-rechtsextremismus-ostdeutschland-30293408> [16.3.2015]
- Lühmann, Michael (2014): Pegida passt nach Sachsen. Strammer Konservatismus plus extrem rechtes Gedankengut: Die Pegida-Mischung ist auch typisch für die politische Tradition Sachsens. Fremdes und Neues sind hier suspekt. Ein Gastbeitrag. Artikel vom 16.12.2014. In: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-12/pegida-dresden-politische-tradition> [16.3.2015]
- May, Michael (2011): Existenzielle Probleme – Unterricht als Sicherung des „guten Lebens“ bei Wolfgang Hilligen. Interpretation und Kommentar. In: May, Michael/Schattschneider, Jessica (Hrsg.): Klassiker der Politikdidaktik neu gelesen. Originale und Kommentare. Schwalbach/Ts, S. 125-141
- May, Michael/Dietz, Andreas (2005): Thema „Rechtsextremismus“ im Unterricht: Verstehen vs. Moralisieren. Soziologische Reflexionen im Lernfeld Soziologie der gymnasialen Oberstufe. In: Gesellschaft - Wirtschaft - Politik 2/2005, S. 221-230
- NDR (2014): Pegida: Die Interviews in voller Länge, Teil 1. In: <http://www.ardmediathek.de/tv/Panorama/Pegida-Die-Interviews-in-voller-Länge-/Das-Erste/Video?documentId=25442126> [16.3.2015]
- NPD (2010): Das Parteiprogramm. Arbeit. Familie. Vaterland. In: [https://npd.de/inhalte/daten/dateiablage/br\\_parteiprogramm\\_a4.pdf](https://npd.de/inhalte/daten/dateiablage/br_parteiprogramm_a4.pdf) [10.10.2015]
- Patzelt, Werner J. (in Zusammenarbeit mit Buchallik, Philipp/Scharf, Stefan/Pleul, Clemens): (2015a): Was und wie denken PEGIDA-Demonstranten? Analyse der PEGIDA-Demonstranten am 25. Januar 2015, Dresden. Ein Forschungsbericht. In: [http://tudresden.de/die\\_tu\\_dresden/fakultaeten/philosophische\\_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida/patzelt-analyse-pegida-2015.pdf](http://tudresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida/patzelt-analyse-pegida-2015.pdf) [16.3.2015]
- Patzelt, Werner J.: (2015b) zitiert aus: MDR.DE: Interview. Patzelt: Viele Menschen empfinden Pegida als Befreiung. Zuletzt aktualisiert am 13. Januar 2015. In: <http://www.mdr.de/sachsen/patzelt-zu-pegida100.html> [16.3.2015]
- Patzelt, Werner (2015c) zitiert aus: Gaschke, Susanne/Ehrenstein, Claudia: „Pegida ist antireligiös, nicht antiislamisch“. Der Dresdner Politologe Werner Patzelt erklärt, warum er Pegida mehrheitlich nicht für islamfeindlich hält. Beitrag vom 22.01.2015. In: <http://www.welt>

- de/politik/deutschland/article136665559/Pegida-ist-antireligioes-nicht-antiislamisch.html [16.3.2015]
- PEGIDA (2014): Positionspapier der PEGIDA. In: <http://www.menschen-in-dresden.de/wp-content/uploads/2014/12/pegida-positionspapier.pdf> [14.10.2015]
- PEGIDA (2015): Seiteninfo. Ausführliche Beschreibung. In: [https://www.facebook.com/pages/PEGIDA/790669100971515?sk=info&tab=page\\_info](https://www.facebook.com/pages/PEGIDA/790669100971515?sk=info&tab=page_info) [14.4.2015]
- Reinhardt, Sibylle (2012): Politik Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin
- Reinhardt, Sibylle (2015): Taugt Empörung als Motiv für politische Werte-Bildung? In: Juchler, Ingo (Hrsg.): Hermeneutische Politikdidaktik. Perspektiven der politischen Ethik. Wiesbaden, S. 107-119.
- Rucht, Dieter u.a. (2015): Protestforschung am Limit: Eine soziologische Annäherung an Pegida. Handout zur Pressekonferenz am 19.1.2015 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. In: [http://www.wzb.eu/sites/default/files/neu\\_handout-final\\_pk.pdf](http://www.wzb.eu/sites/default/files/neu_handout-final_pk.pdf) [21.6.2015]
- Weiß, Volker (2014): Pegida ist die neue Abkürzung für `Ausländer raus`. Beitrag vom 12.12.2014. In: <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/pegida-die-neue-abkuerzung-fuer-auslaender-raus-a-1007914.html> [16.3.2015]

# Die Anfänge politischer Bildung in der Weimarer Republik – vergessene Geburtsstunde der sozialwissenschaftlichen Fachdidaktik

*Matthias Busch*

## **Zusammenfassung**

Die Staatsbürgerkunde in der Weimarer Republik gilt retrospektiv als fehlkonstruiert und antidemokratisch. Ein Blick in Lehrerzeitschriften der 1920er Jahre ergibt ein anderes Bild: In der ersten deutschen Republik entwickelt sich eine professionelle Fachdidaktik, die heutige Standards vorwegnimmt.

2016 feiert die Politikdidaktik den 40. Jahrestag des Beutelsbacher Konsenses und mit seiner Trias von Überwältigungsverbot, Kontroversgebot und Interessenorientierung die Geburtsstunde einer professionellen politischen Bildung. Ein Blick in die Geschichte der Disziplin zeigt jedoch, dass bereits in der Weimarer Republik die drei fachdidaktischen Prinzipien als Grundlage demokratieadäquaten pädagogischen Handelns gelten.

Betrachtet man die heutige politikdidaktische Historiographie, mag ein solcher Befund überraschen. Während die 1920er Jahre nach 1945 als Blüte der Reformpädagogik und fortschrittlicher Schul- und Hochschulreformen tradiert und teils unkritisch verherrlicht werden (vgl. u.a. Oelkers 2005), gilt die „Staatsbürgerkunde“ der ersten deutschen Republik meist als „didaktisch fehlkonstruiert“ (Detjen 2007, 83) und „Erziehung gegen die Demokratie“ (Sander 2010, 60). Als Belege dienen bildungspolitische Richtlinien und einzelne „Klassiker“ wie Eduard Spranger oder Georg Kerschensteiner. Keine Beachtung finden dagegen die reflektierenden Schulpraktikerinnen und Schulpraktiker, die sich in pädagogischen Fach- und Lehrerzeitschriften über Erfahrungen und Vorstellungen politischer Bildung austauschen.



**Jun.-Prof. Dr. Matthias Busch**

TU Kaiserslautern, Fachbereich Sozialwissenschaften  
Politikwissenschaft IV, Didaktik der Politischen Bildung

Lehrerzeitungen stellen in der Weimarer Republik ein maßgebliches Instrument der Selbstprofessionalisierung und Unterrichtsentwicklung dar. In über 320 pädagogischen Periodika, die zwischen 1919 und 1933 im deutschen Sprachraum erscheinen, setzen sich rund 3.600 Beiträge mit Fragen der Staatsbürgerkunde auseinander. Nicht die „Wirklichkeit“ alltäglicher Unterrichtspraxis, wohl aber die publizierten Reflexionen und Vorschläge zu einer möglichen politischen Bildung können aus der Innenperspektive der an Schule Beteiligten in den Texten verfolgt werden. Dem Leser bieten die Zeitschriften einen faszinierenden Einblick in eine vergessene Genese politischer Bildung, die nahtlos an aktuelle Vorstellungen eines der politischen Urteils- und Handlungskompetenz verpflichteten Demokratielernens anschließen kann (vgl. Busch 2015).

## 1. „Das Schulzimmer frei von Politik“

Ob und wie politische Tagesfragen im Unterricht thematisiert werden dürfen, ist unter den Pädagogen der Weimarer Republik lange Zeit umstritten. Unter den Bedingungen einer von weltanschaulichen und parteipolitischen Konfrontationen tief gespaltenen Gesellschaft wird die „parteipolitische Verhetzung“ und politische Radikalisierung der Jugendlichen durch Parteien und Interessengruppen als grundlegendes Problem schulischer politischer Bildung beschrieben. Im Zeitschriftendiskurs entwickeln sich im strukturellen Konflikt zwischen gesellschaftlicher und parteipolitischer Einflussnahme auf Schule und Jugend und den pädagogischen Erwägungen der reflektierenden Schulpraktiker unterschiedliche politikdidaktische Lösungsansätze.

Bis in die Mitte der 1920er Jahre hinein dominieren im Zeitschriftendiskurs zunächst Positionen, die – entgegen bildungspolitischer Bestrebungen, die politische Bildung in den Schulen zu etablieren – der „Politisierung“ der Schule durch einen völligen Verzicht auf politische Themen im Unterricht zu begegnen versuchen.

Einigkeit herrscht zwar darin, dass Lehrende „jede mittelbare und unmittelbare Beeinflussung ihrer Schüler nach irgendeiner parteipolitischen Richtung hin streng vermeiden“ müssen (Fernhaltung der Politik von der Schule, 1919, 668). Doch fehlt es nicht nur an geeigneten Konzepten und Lehrkräften. Einerseits fürchten Pädagogen, Schule könne – nicht zuletzt durch eine konstatierte politische „Unreife und Unfertigkeit der Jugend“ (Zeitung und Schule, 1919, 13) – durch die außerschulischen Einflüsse zum „Tummelplatze politischer Parteileidenschaft“ (Seyfert 1920, 9) werden. Andererseits sehen viele Lehrende das Risiko, in politisch radikalisierte Zeit dem hohen Anspruch an Neutralität<sup>1</sup> nicht gerecht werden zu können. Zahlreiche Beiträge berichten davon, „daß Lehrer sich in einseitiger parteipolitischer Weise geäußert und über einzelne Parteien oder einzelne politische Persönlichkeiten in abfälliger und verletzender Weise“ gesprochen hätten (Parteipolitik im Unterricht 1919, 27). Zudem verunsichern die Lehrerschaft politische Appelle, nach denen die „reaktionären‘ Lehrer [...] unbedingt ihres Dienstes enthoben und durch solche mit echt republikanischer Denk- und Gesinnungsart ersetzt werden“ sollten (Schorn 1922, 217). Angesichts der gesellschaftlichen Polarisierung erscheint vielen Autoren deshalb „die Forderung, die Schule solle die Jugend politisch erziehen, unerfüllbar“, solange unklar sei, „ob eine staatsbürgerliche Erziehung jenseits aller Parteipolitik möglich ist oder nicht“ (Seyfert 1920, 10).

In dieser Situation kann das Paradigma, das „Schulzimmer frei von Politik“ zu halten (Parteipolitik im Unterricht, 1922, 27), daher nicht nur als ein reaktionäres Zurückdrängen demokratischer Reformbestrebungen angesehen werden. Die radikale

Selbstbeschränkung schafft auch eine Phase, die Raum gibt, über Lehrerrolle und Gestaltung eines Neutralitätskonzepts nachzudenken sowie eine relative pädagogische Autonomie gegen politische Ansprüche zu verteidigen. In einer Zeit, in der die republikanische Verfassung gesellschaftlich noch umstritten und keinesfalls etabliert ist, schrecken Pädagogen davor zurück, sich und die Schülerinnen und Schüler durch ihr unterrichtliches Handeln politisch instrumentalisieren zu lassen. Statt einseitig zur Republik zu erziehen, setzt sich das Konzept durch, ein allgemeines Staatsideal zu vermitteln, das Unterrichten in relativer Autonomie von den realen politischen Verhältnissen ermöglicht. Dass Schule damit zugleich darauf verzichtet, Schüler im Sinne einer staatlich erwünschten Gesinnung zu erziehen, wird rückblickend auch von republikanisch eingestellten Pädagogen wie Heinrich Deiters als „bedeutsamer Fortschritt“ dieser Phase herausgestellt:

[Man stellte sich] auf den Standpunkt, daß die Schule sich um das Leben der Jugend außerhalb ihrer so wenig wie möglich kümmern dürfe, denn dies sei den Erziehungsberechtigten vorbehalten. So stellte man der Jugend frei, wie sie sich außerhalb der Schule politisch einordnen und sich in den gegebenen Grenzen betätigen wollte. In dieser Entscheidung liegt ein bedeutsamer Fortschritt gegen früher. Die alte Auffassung, daß die Schule vom ersten Erwachen am Morgen bis zum Nachtschlaf die Zuchtmeisterin der Jugend sei, wurde aufgegeben [...]. (Deiters 1930b, 75f.)

## 2. Von der „Vogelstraußpädagogik“ zur „objektiven Betrachtung“

Ab Mitte der 1920er Jahre wird das Paradigma, keine tagespolitischen Themen im Unterricht zu behandeln, mehr und mehr in Frage gestellt. Autoren grenzen sich retrospektiv in ihren Beiträgen von der nun als „Vogelstraußpädagogik“ kritisierten Tabuisierung ab.

Als Motive für die veränderte Sichtweise werden unbefriedigende Unterrichtserfahrungen angeführt, nach denen man damit begonnen habe, „von jeder systematischen Einführung in Bürgerkunde und Volkswirtschaftslehre abzusehen und dafür die jeweils im Brennpunkt des Interesses stehenden politischen und wirtschaftlichen Fragen mit den Schülern zu behandeln“ (Hölzer 1926, 20). Vor allem aber werden Bedeutung und schulischer Umgang mit der beklagten parteipolitischen Beeinflussung der Jugend außerhalb der Schule neu bewertet. Verbote und unterrichtliche Tabus erscheinen einer zunehmenden Anzahl der Pädagogen wirkungslos, um die Jugend vor einer Politisierung zu bewahren. Vielmehr fordern sie, die außerschulische „Umwelterziehung“ der Jugend als Tatsache anzuerkennen und ihr durch eigene Bildungsarbeit zu begegnen:

Und wenn an einem hochpolitischen Tag Elternhaus und Straße mit Reden, Plakaten, Flugblättern, Abzeichen, Fahnen, Demonstrationszügen das junge Menschenkind und seine Seele eingefangen, mitgerissen haben, dann ist es ein Unding, wenn an der Schwelle der Schule nun die Warnungstafel erfolgreich sein soll mit der Aufschrift: ‚Hierher darfst du die Politik nicht mitbringen!‘ [...] Sind wir so seelenarm geworden, daß wir den Widersinn nicht mehr spüren? Wir Erzieher verurteilen uns doch nur selbst zur Ohnmacht, ja zur Lächerlichkeit, wenn wir einfach so tun, als brauchten wir alles Unbequeme und Widrige nur nicht zu beachten, damit es nicht mehr vorhanden ist! (Henningsen 1925, 153f.)

Die Entscheidung, Politik nicht im Unterricht zu thematisieren, wird angesichts der Bedeutung außerschulischer politischer Einflüsse als „Notbehelf, nicht Lösung“ (ebd., 154) wahrgenommen. Kritisiert wird aber auch die bisherige „Staatspädagogik“, die

mit ihrem „imperativen Aufruf zur Opferbereitschaft“ und zu idealistischer Staatsgesinnung wirkungslos geblieben sei (Berbig 1927, 129). Jugendliche würden „zu einer bloßen staatsbürgerlichen Werkheiligkeit“ (ebd.) erzogen, während die Schule der politischen Verhetzung machtlos gegenüberstehe.

Anders als in der vorangegangenen Phase sehen die Lehrenden ihre Aufgabe zunehmend darin, die Lernenden durch eine schulische staatsbürgerliche Bildung vor den äußeren „Fehlentwicklungen“ zu schützen. Unterricht wird als Korrektiv zu politischer Verhetzung in Presse und Partei gedacht. „Toleranz vor dem Andersdenkenden“ (Möller 1925, 130) und eine „objektive“ Thematisierung politischer Tagesfragen bar jeder parteipolitischen Perspektive „vom staatserhaltenden und staatsfördernden Gesichtspunkt aus“ (Hoffmann 1926, 125) sollen Ziele des staatsbürgerlichen Unterrichts bilden:

Ich habe mich bisher immer gesträubt, die Politik im Unterricht zu erörtern. Nachdenklich wird man aber doch, wenn man liest, wie die politischen Parteien überall Jugendgruppen einrichten und so die Jugend so einseitig politisch beeinflussen. [...] Ich glaube, ein gut geleiteter Unterricht in der Staatsbürgerkunde wäre am besten geeignet, auch den politischen Blick der Schüler vorzubereiten und allmählich zu weiten. Dadurch mache ich die Schüler erst aufnahmefähig, das politische Leben zu verstehen. [...] (ebd.)

Zum zentralen Unterrichtsgegenstand und -medium avancieren wegen ihrer gesellschaftlichen Bedeutung politische Tageszeitungen. Als „Sammelwerk allen Geschehens in der staatlichen, wirtschaftlichen und geistigen Umwelt“ sei die Presse „für die große Masse nach dem Verlassen der Schule in den meisten Fällen der einzige Lehrmeister, der einzige, mächtige Erziehungsfaktor“ (Franke 1927, 575f.). Zwar sei damit die Zeit „überwunden, da man nur den schädigenden Einfluß der Zeitung sah und sie deshalb am liebsten ganz von der Jugend fern hielt“ (Eimbeck 1925, 264). Doch die „Scheu, die Zeitung in der Schule zu verwenden“ (Proschwitzer 1927, 16), bleibt bei vielen Autoren zunächst erhalten. Neben der „parteipolitische[n] Einseitigkeit der Zeitung“ (Zur Pädagogik der Tagespresse, 1924, 741) sieht man die Jugend gefährdet, der „Sensationslust und Parteischablone verfallen“ zu können (Möller 1925, 130). Zudem gebe die „Zeitung nicht ein Bild der Welt wie sie ist, sondern eine Zusammenstellung abnormer, aufregender, extravaganter Erscheinungen. Der lokale Teil der Zeitung stellt das zusammen, was unerhört, was krank, was widerwärtig [...] und geeignet ist, das Kind sittlich zu schädigen.“ (Die Zeitung als geistige Nahrung, 1927, 361)

Unterricht wird deshalb die Aufgabe zuerkannt, ein „Gegengewicht [...] in Gestalt eines gründlichen, erkenntnismäßigen Erfassens der modernen Zeitung“ darzustellen (Franke 1927, 576):

Auch der Volksschüler muß zu kritischem Lesen und eigenem Nachdenken erzogen werden, zur Duldsamkeit und zur Achtung des Gemeinsamen wie der Meinung des andern, er muß auch durch eine staatsbürgerliche Belehrung über die Zeitung vor Kritiklosigkeit und blinder Unterwerfung unter die Zeitungsmeinung gewarnt und geschützt werden. (Zur Pädagogik der Tagespresse, 1924, 743)

Abb. 1: „Schüler erhalten Unterricht im Zeitunglesen.“  
(Quelle: Der Welt-Spiegel, 4.9.1932, S. 3)



Zunächst entsteht die „Zeitungskunde“ (vgl. Abb. 1) vor allem in freiwilligen Arbeitsgemeinschaften als „staatsbürgerliche Schülerschaft“ oder „Vereinigung für politische Bildung“. Zunehmend entwickelt sie sich jedoch – maßgeblich unterstützt durch Bildungsinitiativen der sich etablierenden universitären Zeitungswissenschaft – als eine „neue Modewelle“ (Bohnstedt 1928, 712) auch im regulären Schulunterricht.

### 3. Praktische Einführung statt theoretischer Weisheiten

Ende der 1920er Jahre lässt sich ein Wandel ausmachen, der zum einen in der Intensität und Dynamik des Diskurses deutlich wird, zum anderen von einer Wende von theoretisch-programmatischen zu praktischen Beiträgen begleitet wird. Semantisch spiegelt sich das veränderte Verständnis staatsbürgerlicher Bildung darin wider, dass zunehmend von „politischer Bildung“, „politischer Erziehung“ oder „politischer Propädeutik“ statt von staatsbürgerlicher Bildung gesprochen wird.

Die politischen „Umwelteinflüsse“, vor denen Schüler in vorangegangenen Phasen zunächst bewahrt werden sollten, werden nun positiver bewertet und als Anlass wie Ausgangspunkt schulischer Bildungsprozesse wahrgenommen:

Wir fürchten uns in der Erziehung heute nicht vor dem Worte Politik. Wir halten es für eine Notwendigkeit, zu politischer Erziehung zu kommen [...]. (Krauledat 1931, 154)

Politische Wirklichkeit wird als gegebener Unterrichtsgegenstand anerkannt und der Jugend „das Recht, am politischen Leben teilzunehmen“ (Huhnhauser 1931, 504), zubilligt. Da der „erzieherische Einfluß der heutigen Schule, besonders in staatsbürgerlicher Hinsicht, auf ein Minimum gesunken“ sei (Kreutzer 1931, 92), wird es zur Aufgabe der staatlichen Schule, die Schüler in ihrer außerschulischen Politisierung zu begleiten und ggf. korrigierend einzugreifen.

### 3.1 Politische Urteilsbildung durch „Kontradiktorik“

Die Einschätzung setzt sich durch, dass politische Bildung „nicht mit theoretischen Weisheiten, sondern lediglich durch [...] praktische Einführung“ (Volksschulkind und Zeitung, 1932, 505) zu erzielen sei. Die Jugend müsse „in den Grundformen politischen Lebens durch eigenes Handeln geschult werden“ (Deiters 1930c, 18):

Jeder Lehrer weiß, wie groß die bildende Bedeutung der politischen und kultureller reformerischen Interessiertheit für den Heranwachsenden ist. Sobald man diese geistige Aktivität der Jugend als einen Teil des jugendlichen Eigenreiches anerkannte, ergab sich [...] für die politische Erziehung der Weg, die Jugend bei ihren politischen Entscheidungen zu begleiten und ihr solche Handreichungen zu geben, durch die Vertiefung, Klärung, faire Denkart und Kampfweise entstehen können. (Lehmensick 1931, 384f.)

Um der politischen Verhetzung entgegenzuwirken, zählen zu den zentralen Zielen einer „Erziehung zur Urteilsbildung über die Ereignisse der Gegenwart“ (Scheil 1929, 255) eine „Klärung und Vertiefung der eigenen Meinung“ und das Toleranz fördernde „Kennenlernen anderer Meinungen und ihrer Begründungen“ (Richtlinien des Hamburger Schulbeirats, 1932, 474).

Anders als zuvor wird allerdings der Versuch eines objektiven politischen Unterrichts in Frage gestellt. So liege „in der Erziehung zur politischen Objektivität die Gefahr der Unterdrückung staatsbürgerlicher Aktivität“ (Waldhausen 1931, 440). Auch sehen es Autoren als „selbstverständlich“ an, dass der Lehrer „bei der Urteilsfindung subjektiv ist, so sehr er sich auch bemühen mag, objektiv zu sein“ (Stein 1932, 181). In der doppelten Rolle, gleichermaßen Staatsbürger mit einer privaten Parteimeinung und Pädagoge mit der Anforderung an parteipolitische Neutralität zu sein, wird im Diskurs ein nicht auflösbares Spannungsverhältnis beschrieben:

Kein Entweder-oder, nur ein Sowohl-als-auch entspricht der im Wesen des Geschichtsunterrichtes gelegenen Forderung. [...] Auch keine zeitliche Trennung der Haltungen kommt in Frage: außerhalb der Schule politisch, in der Schule politikfrei. Im gleichen Lebenskreis, ja im gleichen Akt, muß die *Coincidentia oppositorum* statthaben. Die Gegensätze müssen sich in seiner Seele verbinden, durchdringen. (Frankl 1933, 39)

Als *Modus vivendi* erscheint vielen Lehrenden daher die „kontradiktorische Methode“, bei der politische Fragen so „von verschiedenen Seiten“ erörtert werden, „daß die Schüler mit allen beachtlichen Antworten und Lösungen, nicht etwa nur mit dem eigenen Werturteil des Lehrers bekanntgemacht werden“ (Krauledat 1931, 154):

Nicht Dogmatisierung, sondern Problematisierung des Politischen muß Aufgabe der Erziehung sein. Diese Problematisierung findet ihre wirksamste Stütze durch eingehende Kontradiktorik des Unterrichts, die die freie Aussprache als Grundlage und die möglichste Zurückhaltung des Lehrers als oberstes Gesetz in sich trägt. Durch gegenwartsnahe Auseinandersetzung mit den volks- und menscheitspolitischen Lebensfragen, durch tiefere Einführung in die soziologischen Zusammenhänge der gesellschaftlichen Entwicklung muß die Schule gerade im Politischen zur

Lebenshilfe für die Jugend werden. [...] Soll aber die politische Erziehung in vollem Maße für das politische Leben fruchtbar werden, dann darf Politik nicht nur Gegenstand theoretischer Erörterung bleiben, sondern muß von der Jugend erlebt werden in praktischem, verantwortungsbewußtem Handeln. (Oestreich et al. 1930, 649f.)

Indem „die moderne Gemeinschaftskunde nicht nur fertige Tatsachen und Geschehnisse, sondern zum Teil noch umstrittene Methoden, ungelöste Fragen und ungeprüfte Meinungen den Schülern vorträgt“ (Lötschert 1930, 598), könnten die Schülerinnen und Schüler eigene Urteile bilden:

Sie werden gezwungen, sich selbst eine Meinung zu bilden, sie in der Klasse oder zu Hause zu diskutieren, sich neue Aufschlüsse zu holen, zu einer eigenen Stellungnahme vorzudringen und so die besten Früchte des Arbeitsunterrichts zu pflücken: Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit. (ebd.)

Politische Bildung werde „dann erreicht, wenn ich den Schüler vor gegensätzliche oder einander widersprechende Aussagen, Behauptungen, Forderungen und Urteile stelle“ (Hartig 1931, 536).

### 3.2 Tagespolitische Fälle als Unterrichtsgegenstand

Mit dem politischen Gegenwartsunterricht finden verstärkt tagespolitische Ereignisse Eingang in den Unterricht.

Einerseits wird davon ausgegangen, dass durch die Besprechung tagespolitischer Fälle „eine Fülle von politischen und wirtschaftlichen Begriffen in einem höchst aktuellen, praktischen Zusammenhang erörtert“ werden könne (Reccius 1931, 630). In Kontrastierung zum „deduktiven“ Verfahren konzipieren Autoren die konkrete Ausgestaltung des Unterrichtsgangs als „empirisch-induktiv“ (Rennschmid 1931, 284) oder „Problemmethode“ (Löbner 1932). Wechselseitig werde vom „Besonderen“ auf das „Allgemeine“ geschlossen und die Erkenntnis, die aus der Analyse eines Fallbeispiels gewonnen wurde, auf andere Fälle angewendet.

Andererseits gelten die Tagesereignisse als besonders geeignet, um politische Urteilsbildung zu fördern. Im Vergleich der Berichterstattung unterschiedlicher Zeitungen könnten parteipolitische Sichtweisen erschlossen und verglichen werden. Die „Benutzung mehrerer Blätter der verschiedenen Richtungen“ verhindere eine „einseitige Betrachtungsweise“ (Sendlitz 1931, 337). Neben der Zeitung werden auch Flugblätter, Parteiveranstaltungen oder das Radio, das – als mediale Revolution – erstmals die Möglichkeit bietet, „Ohrenzeuge geschichtlichen Geschehens zu sein“ (Kettel 1928, 534), als Unterrichtsmittel verwendet. Durch eine entsprechende Materialauswahl von Quellen unterschiedlicher politischer Positionen könnten Lehrende aktuelle Tagesfragen parteipolitisch neutral thematisieren und – ohne eine Sichtweise vorzugeben – gesellschaftliche Kontroversen im Unterricht darstellen.

Indem die Schülerinnen und Schüler die verschiedenen Perspektiven und Informationen erarbeiten, lernen sie Politik und Gesellschaft sehen. Durch die „kontradiktorische Methode“ stehe der Schüler „mitten in den Kämpfen der Gegenwart“ (Hartig 1931, 536), so dass er zum „Urerlebnis der kämpferischen Auseinandersetzung kommen“ kann (ebd.). Komplexität, Kontroversität und Unsicherheiten werden als zentrale Merkmale einer modernen, pluralistischen Demokratie wahrnehmbar:

Es handelt sich um die Erziehung zum demokratischen Staat. Zu seinem Wesen gehört, daß der Staatswille aus dem vor ihm vorhandenen Willen der Parteien sich fortbildet und daß der Inte-

ressenausgleich innerhalb der Parteien und zwischen ihnen, das Kompromiß, zu ihm führt, wenn er auch seinem Wesen nach noch mehr ist als das Ergebnis der Kompromisse. [...] Zum demokratischen Staat erziehen bedeutet daher, die Notwendigkeit der Parteien, ihres Machtstrebens und der Formen des Machtausgleichs zu begründen. (Koselleck 1932, 206)

### 3.3 „Aktuelle Stunde“ und „parlamentarische Debatte“ als demokratieimmanente Unterrichtsverfahren

Das kontradiktorische Verfahren gilt auch aus demokratietheoretischen Erwägungen heraus als adäquater und genuiner Lernweg in der Staatsbürgerkunde:

Als ihre [der Staatsbürgerkunde, MB] Methode erscheint die Herausstellung der Probleme und ihre dialektische Behandlung, als ihr Gegenstand der Staat schlechweg. Die Herausarbeitung des Problems ist an und für sich eine selbstverständliche Forderung jeder tieferen Didaktik, hier schiebt sie sich aber in der Richtung auf das Ziel des Unterrichts vor. Es wird, wie bei einzelnen platonischen Dialogen, als angemessen betrachtet, bei der Aufweisung der gegensätzlichen Auffassungen stehen zu bleiben. (Deiters 1930a, 498)

Der Unterrichtsprozess wird strukturhomolog zur politischen Auseinandersetzung in der Gesellschaft konzipiert:

Ein fruchtbringender staatsbürgerlich-politischer Unterricht legt dem Schüler Quellen vor, leitet ihn zur kritischen Lektüre der Zeitung an, führt ihn in das Für und Wider parlamentarischer Diskussionen hinein und regt ihn zum Besuche der politischen Versammlungen und der Sitzungen öffentlicher Körperschaften an. So erschließt er dem Schüler einen großen Teil der politischen Wirklichkeit [...]. Die politische und staatsbürgerliche Willensschulung in der Schule muß aus dem demokratischen Grundcharakter des Staates und seinem Ringen mit den gesellschaftlichen Gegebenheiten erwachsen. (Gerhards 1931, 455)

Methodisch orientieren sich die Weimarer Pädagogen deshalb an demokratischen Verfahren. Politische Ereignisse werden im Unterricht in vergleichender Zeitungslektüre, in „Aktuellen Viertelstunden“ oder in Form „parlamentarischer Abende“ und „Debatten“ besprochen, bei denen die Lernenden in Rollen verschiedene politische Positionen vertreten. Darüber hinaus werden auch die in der „Zufallsgemeinschaft einer Schulklasse“ (Bacher 1932, 174) existierenden unterschiedlichen weltanschaulichen und politischen Positionen für den Unterricht genutzt.

Dass der kontradiktorische Gegenwartsunterricht dabei nicht mehr nur ein Vorhaben einzelner Pädagogen darstellt, sondern als Praxisform in den Schulen etabliert ist, deuten klassenübergreifende Unterrichtsversuche, einschlägige Lehrerfortbildungen wie die „Staatsbürgerlichen Wochen“ mit entsprechenden Lehrproben (vgl. Abb. 2) oder die Einrichtung von schulischen „Zeitungslesesälen“ an. Die Durchsetzung des Paradigmas und die Institutionalisierung seiner Praxisformen schlägt sich auch in landesweiten Redewettbewerben, einer „Aktuellen Stunde“ im Schulfunk oder der ab Januar 1932 erscheinenden Zeitschrift *Der Zeitspiegel* nieder, in der vergleichende Presseschauen zu aktuellen politischen Ereignissen für den Einsatz in der Schule herausgegeben werden. Schließlich zeigen Beschlüsse wie die „Richtlinien zur politischen Erziehung in der Schule“ des Hamburger Schulbeirats<sup>2</sup>, dass das Verständnis einer an den Interessen der Lernenden und ihrer Handlungsfähigkeit orientierten politischen Bildung in der Endphase der Weimarer Republik eine mehrheitsfähige Auffassung darstellt (vgl. Richtlinien des Hamburger Schulbeirats, 1932).

Abb. 2: „Schülerinnen eines Westender Gymnasiums mit ihrem Lehrer bei einer politischen Zeitungsdiskussion.“ (Quelle: Der Welt-Spiegel, 4.9.1932, S. 3)



#### 4. Fazit: „Kontradiktorik“ als Paradigma demokratieadäquater politischer Bildung

Das seit Beginn der Weimarer Republik existierende Dilemma, Politik im Unterricht thematisieren zu wollen und zugleich eine parteipolitische Instrumentalisierung des Unterrichts zu verhindern, wird – nach Versuchen einer Tabuisierung und objektiven Darstellung politischer Konflikte im Unterricht – mit dem der Demokratie immanenten Prinzip der „Kontradiktorik“ konstruktiv gelöst. Indem der Unterrichtsprozess strukturhomolog zur politischen Auseinandersetzung in der Gesellschaft konzipiert wird, gelingt es, ein internes professionelles Abgrenzungskriterium gegen Funktionalisierung und Politisierung der Staatsbürgerkunde von außen zu gewinnen. Zusammen mit weiteren Prinzipien und Praxisformen wie der Orientierung an den politischen Interessen der Jugendlichen, der „Problemmethode“ (Löbner 1932) oder der Selbstbestimmung, politische Bildung auf die „Begleitung“ politischer Sozialisationsprozesse zu beschränken, erlangt die „Didaktik der Staatsbürgerkunde“ (Abmeier 1927, 178) „pädagogische Autonomie“ (Erich Weniger) und einen Professionalisierungsstand, der das in der Didaktik der Sozialwissenschaften vorherrschende Paradigma einer kategorialen Fachdidaktik bestätigt und die sozialwissenschaftliche Wende (Walter Gagerl) der 1960er Jahre auf beeindruckende Weise vorwegnimmt.

Das Jubiläumsjahr 2016 kann Anlass bieten, den Blick nicht allein auf eine 40-jährige Fachtradition zu werfen, sondern neben den Altmeistern der Disziplin wie

Wolfgang Hilligen, Kurt-Gerhard Fischer und Hermann Giesecke neue, alte Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker wie Margarete Treuge, Adolf Hedler, Ulrich Haacke oder Hans Abmeier wiederzuentdecken.

## Anmerkungen

- 1 Zur Bedeutung und historischen Entwicklung des Prinzips der „Überparteilichkeit“ bzw. Neutralität in Erwachsenenbildung, Hochschule und Schule vgl. die Arbeit von Elisabeth Meilhammer (2008).
- 2 Der Schulbeirat ist in der Weimarer Republik das zentrale beratende Gremium im Hamburger Schulwesen. Er besteht aus 200 Mitgliedern, je 100 Eltern- und 100 Lehrervertretern.

## Literatur

- Busch, Matthias 2015: Staatsbürgerkunde in der Weimarer Republik. Genese einer demokratischen Fachdidaktik. Bad Heilbrunn: Klinkhardt. (i.E.)
- Detjen, Joachim 2007: Politische Bildung in Geschichte und Gegenwart in Deutschland. München: Oldenbourg.
- Meilhammer, Elisabeth 2008: Neutralität als bildungstheoretisches Problem. Von der Meinungsabstinenz zur Meinungsgerechtigkeit. Paderborn: Schöningh.
- Oelkers, Jürgen 2005: Reformpädagogik. Eine kritische Dogmengeschichte. 4., überarb. und erw. Aufl. Weinheim: Juventa.
- Sander, Wolfgang 2010: Politik in der Schule. Kleine Geschichte der politischen Bildung in Deutschland. 2. Aufl. Marburg: Schüren.

## Quellen

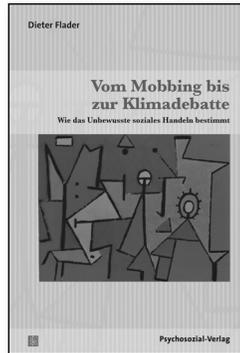
- Abmeier, Hans 1927: Staatsbürgerliche Erziehung und neue Lehrerbildung. In: Lehrer und Volk 1927/28, 1. Jg., S. 175-181.
- Bacher, Walter 1932: Erziehung zum Diskutieren. In: Deutsche Mädchenbildung 1932, 8. Jg., S. 173-175.
- Berbig, Hans 1927: Versuch einer soziologischen Grundlegung der Staatsbürgerkunde. In: Zeitschrift für Berufs- und Fachschulwesen 1927, 42. Jg., S. 121-131.
- Bohnstedt, Hanno 1928: Jugendbildung und Tageszeitung. In: Die Erziehung 1928, 3. Jg., S. 712-719.
- Deiters, Heinrich 1930a: Die gegenwärtige Lage der politischen Jugenderziehung in Deutschland. In: Pädagogisches Zentralblatt 1930, 10. Jg., S. 496-507.
- Deiters, Heinrich 1930b: Die politische Erziehung unserer Jugend. In: Der Wegweiser 1930, 7. Jg., S. 75-86.
- Deiters, Heinrich 1930c: Zur politischen Erziehung der Jugend (Nach einem Vortrag von Oberschulrat Dr. Deiters – Kassel). In: Die Schule 1930, 6. Jg., S. 17f.
- Die Zeitung als geistige Nahrung für Volk und Kind. In: Lehrerzeitung für Ost- und Westpreußen 1927, 58. Jg., S. 360-362.
- Eimbeck, H. 1925: Die Zeitung im Dienste der Jugenderziehung. In: Badische Lehrerzeitung 1925, 20. Jg., S. 264f.
- Fernhaltung der Politik von der Schule. In: Zentralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen 1919, 61. Jg., S. 668f.
- Franke, B. 1927: Schule und Zeitung. In: Allgemeine Deutsche Lehrerzeitung 1927, 56. Jg., S. 575f.

- Frankl, Viktor 1933: Geschichtsunterricht und Politik. In: Vergangenheit und Gegenwart 1933, 23. Jg., S. 30-44.
- Gerhards, Hermann 1931: Statt staatsbürgerlicher Unterweisung – Erziehung des politischen Menschen. In: Rheinische Lehrerzeitung 1931, 37. Jg., S. 454-456.
- Hartig, Paul 1931: Zur Methode der Behandlung der Gegenwart im Geschichtsunterricht. In: Vergangenheit und Gegenwart 1931, 21. Jg., S. 534-539.
- Henningsen, Nicolaus 1925: Politik gehört in die Schule! In: Die freie weltliche Schule 1925, 5. Jg., S. 153f.
- Hoffmann, C. 1926: Die Zeitung als Lehrmittel im ländlichen Fortbildungsschulunterricht. In: Zeitschrift für das ländliche Fortbildungsschulwesen in Preußen 1926, 16. Jg., S. 124-126.
- Hölzer, Volkmar 1926: Aus der Praxis des bürgerkundlichen und volkswirtschaftlichen Unterrichts. In: Vergangenheit und Gegenwart 1926, 16. Jg., S. 19-23.
- Huhnhäuser, Alfred 1931: Zur Frage der staatsbürgerlichen Erziehung. In: Zeitschrift für deutsche Bildung 1931, 7. Jg., S. 496-506.
- Kettel, Paul 1928: Rundfunk im Geschichtsunterricht. In: Pädagogische Warte 1928, 35. Jg., S. 533-535.
- Koselleck, Arno 1932: Die staatsbürgerliche Erziehung auf den pädagogischen Akademien. In: Vergangenheit und Gegenwart 1932, 22. Jg., S. 202-210.
- Krauledat, Johannes 1931: Was bringt die Zeitung? (Eine Viertelstunde Staatsbürgerkunde). In: Lehrerzeitung für Ost- und Westpreußen 1931, 62. Jg., S. 153f.
- Kreutzer, Jakob 1931: Lehnt die heutige Jugend staatsbürgerliche Erziehung ab? In: Der Wegweiser 1931, 8. Jg., S. 92-94.
- Lehmensick, Erich 1931: Politisierung der Jugend und Verjugendlichung der Politik. In: Die Erziehung 1931, 6. Jg., 382-389.
- Löbner, Walther 1932: Das Wesen der Problemethode und ihre Anwendung im volkswirtschaftlichen Unterricht. In: Zeitschrift für Handelsschulpädagogik 1932/33, 4. Jg., S. 193-212.
- Lötschert, Hugo 1930: Erdkunde und staatsbürgerliche Erziehung. In: Monatschrift für höhere Schulen 1930, 29. Jg., S. 587-598.
- Möller, Franz 1925: Die Zeitung als Anschauungsmittel in der Berufsschule. In: Die Deutsche Berufsschule 1925/26, 34. Jg., S. 129-138.
- Oestreich, Paul/Kölling/Hoepner/Lenz/Helling 1930: Politische Erziehung der Jugend. In: Die neue Erziehung 1930, 12. Jg., S. 648-650.
- Parteipolitik im Unterricht. In: Zeit und Schule 1919, 16. Jg., S. 27.
- Proschwitzer, Erhart 1927: Die Zeitung als Stoffquelle für den Unterricht. In: Sudetendeutsche Schule 1927/28, 2. Jg., S. 16-19.
- Reccius, A. 1931: Politische Zeitungsschau im staatsbürgerlichen Unterricht. In: Deutsches Philologen-Blatt 1931, 39. Jg., S. 630.
- Rennschmid, L. 1931: Zur Methodik des wirtschaftlichen Unterrichts in der Berufsschule. In: Berufs- und Fachschule 1931, 5. Jg., S. 283-289.
- Richtlinien des Hamburger Schulbeirats zur politischen Erziehung in der Schule. In: Die Deutsche Berufsschule 1931/32, 40. Jg., S. 474f.
- Scheil, Erich 1929: Gegenwartsunterricht in der Geschichte. In: Pommersche Blätter 1929, 53. Jg., S. 255-257.
- Schorn, J. 1922: Gehört Politik in die Schule? In: Hessische Schulblätter 1922, 34. Jg., S. 217f.
- Sendlitz, Alfred 1931: Kind und Tageszeitung. In: Pommersche Blätter 1931, 55. Jg., S. 337f.
- Seyfert, Richard 1920: Plauderei am Schulherde. Politik in der Schule. In: Deutsche Schulpraxis 1920, 40. Jg., S. 9-11.
- Stein 1932: Politisierte Jugend. In: Neue Preußische Lehrerzeitung, 1932, 10. Jg., S. 181f.
- Volksschulkind und Zeitung. In: Rheinische Lehrerzeitung 1932, 38. Jg., S. 503-505.
- Waldhausen, Agnes 1931: Staatsbürgerliche Schulung durch Zeitungslernen. In: Mädchenbildung auf christlicher Grundlage 1931, 27. Jg., S. 436-443.
- Zeitung und Schule. In: Pädagogische Woche 1919, 15. Jg., S. 13.
- Zur Pädagogik der Tagespresse. In: Allgemeine Deutsche Lehrerzeitung 1924, 53. Jg., S. 741-743.



Hans-Peter Waldhoff et al. (Hg.)  
**Wo denken wir hin?**

Dieter Flader  
**Vom Mobbing bis zur Klimadebatte**



332 Seiten  
Broschur • € 36,90  
ISBN 978-3-8379-2463-3

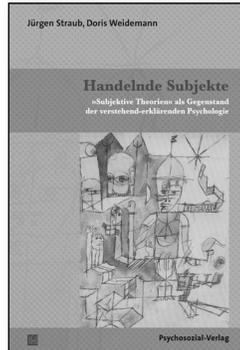
ca. 380 Seiten  
Broschur • € 34,90  
ISBN 978-3-8379-2506-7

Die BeiträgerInnen entwickeln wissenschaftliche Erkenntnisse aus subjektiv erfahrenen Besonderheiten kollektiver Prozesse und geben Impulse für zukunftsweisende Fragestellungen.

Dieter Flader zeigt aktuelle ungelöste Probleme und deren Ursachen wie Hintergründe auf und demonstriert, wie das Unbewusste auf das soziale Handeln wirkt.

Burkard Sievers (Hg.)  
**Sozioanalyse und psychosoziale  
Dynamik von Organisationen**

Jürgen Straub, Doris Weidemann  
**Handelnde Subjekte**



454 Seiten  
Broschur • € 49,90  
ISBN 978-3-8379-2495-4

143 Seiten  
Broschur • € 19,90  
ISBN 978-3-8379-2254-7

Um die unbewusste psychosoziale Dynamik von Organisationen verstehen zu können, ist es wichtig, die inneren Strukturen wie Führungsstile und Leistungsanforderungen zu analysieren.

Im Laufe ihres Lebens entwickeln Menschen »subjektive Theorien«. Der Schwerpunkt des Buchs liegt auf dem emanzipatorischen Anspruch einer sozialwissenschaftlichen Psychologie.

## Der Markt: Ungerecht, aber hilfreich?

*Stefan Hradil*

Die Ungleichheit der Einkommen und der Vermögen hat in Deutschland, wie in den meisten entwickelten Ländern, seit mehr als 30 Jahren zugenommen. Die Mehrheit der Bevölkerung hält diese Entwicklung nicht für gerecht. Daran ändert auch nichts, dass die Verschärfung der Einkommensungleichheit hierzulande seit 10 Jahren stagniert, weil immer weniger Menschen arbeitslos sind. Was öffentliche und politische Reaktionen betrifft, so gab es zwar Proteste, insbesondere gegen die Zunahme von Armut und Reichtum. Und mindestens zwei Parteien haben ihre Wahlkämpfe der letzten Zeit auf die Verbesserung „Sozialer Gerechtigkeit“ hin ausgerichtet. Aber an der Wahlurne haben sich diese politischen Zielsetzungen nicht ausgezahlt. Große Teile der Öffentlichkeit missbilligen zwar die wachsende Ungleichheit, reagieren aber mit Achselzucken auf das Auseinanderrücken des Oben und Unten. Offenbar sind vielen Menschen andere Zielsetzungen wichtiger. Und im Übrigen werden soziale Ungleichheiten privat abgearbeitet.

In dieser Situation stellen sich Sozialwissenschaftlern klassische Fragen, die selten so aktuell wie heute waren: Welche Ungleichheiten werden von wem als ungerecht empfunden? Ungeachtet dieser subjektiven Einschätzungen: Inwiefern hat die wachsende Ungleichheit negative Folgen, ist also schädlich? Aber auch umgekehrt fragt sich: Inwieweit sind soziale Ungleichheiten nützlich? Welche Ungleichheiten werden gar gebraucht, ob sie nun als gerecht oder ungerecht gelten? Welche Ungleichheiten sollten also bekämpft werden, und welche eben nicht?



**Prof. em. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil**

Vizepräsident der Akademie der Wissenschaften und der Literatur, Mainz  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
Institut für Soziologie

Steffen Mau & Nadine M. Schöneck (Hrsg.):  
(Un-)Gerechte (Un-)Gleichheiten. edition suhrkamp



## Die Besonderheiten des Buchs

Diesen Grundfragen der Sozialstrukturanalyse stellt sich der von Steffen Mau und Nadine M. Schöneck herausgegebene Suhrkamp-Band mit dem etwas sperrigen Titel „(Un-)Gerechte (Un-)Gleichheiten“. Er enthält 19 kurze, durchweg allgemein verständlich geschriebene Beiträge. Die Autoren sind öffentlich bekannte Vertreter der Soziologie, Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft und Rechtswissenschaft. Diese Autorenauswahl hat den Vorteil, dass solche Verfasser üblicherweise nicht nur in der Lage sind, Komplexes einfach darzustellen. Sie verfügen auch über sozialwissenschaftlich informierte Meinungen und vertreten diese prononciert.

Ein großer Teil der Beiträge ist paarweise als Rede und Gegenrede angeordnet, zum Beispiel „Besteuert die Erben!“ (Jens Beckert) und „Hände weg vom Erbe!“ (Thomas Straubhaar) oder „Warum der Sozialstaat in die Ellenbogengesellschaft führt“ (Rainer Hank) und „Warum der Kapitalismus den Sozialstaat braucht“ (Stephan Lessenich). Der Band richtet sich offenkundig an ein breites Publikum. Er ist darauf angelegt, durch Thesen und durch die Gegensätzlichkeit der Meinungen wachzurütteln. Er dient so eher als Weckruf denn als Lehrbuch. Er vermittelt nur in Grenzen Grundlagenwissen und systematisch geordnete Befunde, zeigt aber gerade wegen seiner Meinungsfreudigkeit oft weit gespannte Zusammenhänge auf.

Die Diktionen und die „Genres“ der Beiträge fallen unterschiedlicher aus, als es die oben skizzierte gemeinsame Fragerichtung und die einheitliche Strategie zur Autorenauswahl nahelegt. Da finden sich beispielsweise um Ausgewogenheit bemühte Texte wie zum Beispiel die „Einleitung“ und „Die halbierte Meritokratie“ (beide von Steffen Mau) sowie „Demokratie und Gleichheit“ (Paul Nolte), denen dann freilich das Thesenhafte und manchmal sogar das Entschiedene abgeht. Ihnen stehen bewusste Streitschriften gegenüber wie „Die Ungleichheit der Märkte“ (Sighard Neckel) oder „Ungleichheit als Krankheit der Demokratie“ (Wolfgang Merkel), die dann aber nicht selten sachliche und fachliche Fragen aufwerfen. Die Leser(innen) finden einen aufschlussreichen Forschungsbericht qualitativer Soziologie „Gerechtigkeit in Paarbeziehungen“ (Cornelia Koppetsch) und einen klugen juristischen Fachaufsatz „Frauenquoten...“ (Ute Sacksofsky). Die Leser(innen) stoßen auf eine ebenso überraschende wie bedenkenswerte These „Wie der Kampf gegen Ungleichheit diese reproduziert“ (Hartmut Rosa), aber auch auf eine abwegige Behauptung „Mehr Bildung, größere Ungleichheit“ (Richard Münch hat sich die These ausgedacht, dass es sich bei den Bildungsoffensiven der jüngeren Vergangenheit um neoliberale, gesellschaftszersetzende Veranstaltungen handelt). Gerade den Lehrpersonen unter den Leser(inne)n wird die Entgegnung darauf „Mehr Bildung, größere Gleichheit“ gut tun. Denn die Verfasserin Jutta Allmendinger kennt im Unterschied zu ihrem Kontrahenten die neueren empirischen Befunde und weiß zum Beispiel, dass die „Generation Praktikum“ derzeit ausläuft.

Die Heterogenität der Beiträge mag Wissenschaftler befremden, die an akademische Sammelbände gewöhnt sind. Aber gerade die anstößige Verschiedenartigkeit könnte helfen, einen breiteren Leserkreis aus der Teilnahmslosigkeit zu locken, die viele Politiker und die meisten Sozialwissenschaftler problematisch finden. Ich kann mir niemanden vorstellen, der sich bei der Lektüre dieses Bandes langweilt.

Der Band zeigt mit Sicherheit, wie vielfältig, gedankenreich und gegensätzlich die Positionen von Sozialwissenschaftlern zur Gerechtigkeit von sozialer Ungleichheit sind. Er regt hoffentlich dazu an, selbst Position zu beziehen. Gleichwohl wäre ein lesbarer Einführungsbeitrag hilfreich gewesen, der verlässliche Grundinformationen zur Ent-

wicklung sozialer Ungleichheit und sozialer Gerechtigkeit vermittelt. Ohne ihn wird sich bei vielen Leser(inne)n ein Eindruck vertiefen, der in der Öffentlichkeit ohnehin verbreitet ist: Demnach haben die Sozialwissenschaften außer interessantem Meinungsstreit wenig zu bieten, schon gar nicht kumulierte gesicherte Erkenntnisse.

Bedenkt man den selbstgestellten Anspruch der Herausgeber, so fällt auf, dass im Band von (Un-)Gerechtigkeit viel, von den Folgen sozialer Ungleichheit dagegen selten die Rede ist, von ihren schädlichen Folgen immerhin gelegentlich, von nützlichen Folgen praktisch überhaupt nicht. Das ist schade, denn man wüsste beispielsweise gerne, ob die politische und gesellschaftliche Desintegration fortschreitet, wie sich die wachsende Ungleichheit im persönlichen Leben der Menschen äußert, ob es wirklich stimmt, dass die wachsende Ungleichheit zwischen Nord- und Südeuropa, die ungleichheitsvermehrenden Arbeitsmarktreformen und die höheren Vermögensrenditen – wie oft behauptet – zur derzeit positiven Investitions- und Beschäftigungssituation in Deutschland beigetragen haben.

Immerhin beklagt Heinz Bude, wie immer wortgewaltig, die gesellschaftliche Desintegration in seinem Beitrag „Brennpunkte sozialer Spaltung“, bleibt aber dafür empirische Belege schuldig. Den zunehmenden politischen Fatalismus der unteren Schichten belegt Wolfgang Merkel durchaus, tischt den Lesern als Ursache aber das arg vereinfachte, die Möglichkeiten der Politik weit überschätzende Bild einer internationalen Verschwörung hin zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik auf. Dass die Ablösung der nachfrageorientierten Politik angesichts ihrer sinkenden Erfolge in Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit und zunehmender Globalisierung erfolgte, erwähnt er nicht. Was die Probleme im persönlichen Leben der Einzelnen angesichts wachsender Ungleichheit betrifft, so skizziert Steffen Mau wenigstens die wichtigsten Befunde des einschlägigen Buchs „The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone“ von Wilkinson/Pickett (2009)<sup>1</sup>, reklamiert sie aber nur für den Fall „übermäßiger“ Ungleichheit. Wo die beginnt, verrät er nicht.

## Die wachsende soziale Ungleichheit und ihre Folgen

Wenn Formen sozialer Ungleichheit entstehen, die – wie wachsende Armut, Massenarbeitslosigkeit, Kapitalkonzentration und explodierende Managereinkommen – quer durch das politische Spektrum als ungerecht angesehen werden, dann erwarten viele Sozialwissenschaftler reflexartig Proteste der Bevölkerung und politische Instabilität bis hin zum Zerfall der Gesellschaft. Die letzten dreißig Jahre zeigten, dass diese Folgen nicht eintraten. Die Proteste hielten sich in Grenzen, auch in dem Sinne, dass sie sich auf bestimmte politische Milieus und interessierte Institutionen konzentrierten. Kritische politische Reaktionen, wie erwähnt auch an der Wahlurne, blieben weitgehend aus.

Politisch relevante Folgen hatte die wachsende Ungleichheit vor allem in Gestalt des zunehmenden Fatalismus der neuen Unterschichten von Arbeitslosen, niedrig Qualifizierten und prekär Beschäftigten. Diese politische Abstinenz kam wohl weniger durch die niedrigen Einkommen an sich, sondern durch das zutreffende Gefühl dieser Menschen zustande, ökonomisch überflüssig zu sein und keine Aufstiegsmöglichkeiten zu haben. Wenn dies richtig ist, dann bleibt abzuwarten, inwieweit die sich derzeit verbessernden Arbeitsmarktchancen auf die politische Partizipation auswirken werden.

Wie erwähnt wurden die Folgen wachsender sozialer Ungleichheit in Deutschland nicht politisch, sondern weitgehend privat abgearbeitet. So versuchten Arme, Bezieher

von Niedrigeinkommen und Langzeitarbeitslose sich einzurichten, so gut es ging. Wenn Pierre Bourdieus Theorem vom Habitus der Arbeiterklasse irgendwo zutraf, dann hier und sehr viel weniger in der Arbeiterschaft. Anders als viele Sozialwissenschaftler annehmen, war der Blick der Benachteiligten auf den Reichtum, sagen wir plakativ auf den Ferrari vor der Villa, selten von Neid, Wut und Protest, aber oft von Faszination geprägt. Auch das kann eine Gesellschaft zusammenhalten.

(Noch?) nicht eingetreten sind bislang die von Wilkinson / Pickett (2009) durch internationale Vergleiche prognostizierten Folgen wachsender Ungleichheit auf das persönliche Leben der Menschen, zumindest in Deutschland. Hierzulande gibt es zwar immer mehr psychische Erkrankungen. Aber man wird nicht fehlgehen in der Vermutung, dass sie mehr mit der allgemein wachsenden Belastung im Arbeits- und Privatleben zu tun haben, die ironischerweise oft mit wachsenden Freiheitsgraden einher geht, und durch die Klemme zwischen Familienbildung und Karriere gefördert werden als durch die wachsende Ungleichheit. Die Kriminalität erhöhte sich bisher genau so wenig, wie die Lebenserwartung sank. Es mag ja sein, wie dies Steffen Mau in seinem Beitrag andeutet, dass es Schwellenwerte wachsender sozialer Ungleichheit gibt, nach deren Überschreiten diese Folgen zu erwarten sind. Aber die sind hierzulande offenkundig noch nicht erreicht. Ob diese Folgen eintreten, wird auch davon abhängen, welche Eigenschaften unsere Gesellschaft dann aufweist, zum Beispiel welches Bildungswesen, welche familien- und sozialpolitischen Einrichtungen, welche Kultur der Nachbarschaft, der Familie etc.

## Die Bekämpfung sozialer Ungleichheit

Einigkeit besteht darin, dass bestimmte Erscheinungsformen sozialer Ungleichheit negative Folgen haben. So gefährden überhöhte Managergehälter die Legitimität des Ungleichheitsgefüges, und die Perspektivlosigkeit der unteren Schichten erzeugt Fatalismus und zersetzt die Demokratie. Da fragt sich, wie wachsende Ungleichheiten bekämpft werden können.

Gewisse soziale Ungleichheiten und ihre negativen Folgen lassen sich *bildungspolitisch* bekämpfen. Dies betont Jutta Allmendinger auch in diesem Band. Mit Bildungsoffensiven setzt man an einer der Ursachen zunehmender Ungleichheit an: Wenn heute einander zu viele gering qualifizierte Menschen und zu wenige qualifizierte auf dem Arbeitsmarkt gegenüber stehen, dann braucht man keine klugen Sozialwissenschaftler, um die Lösung zu finden. Sie heißt mehr Bildung, insbesondere in bislang bildungsfernen Gruppierungen.

Auf diesem Gebiet kursieren Illusionen. So wird das *Messverfahren* der „proportionalen Chancengleichheit“ (alle gesellschaftlichen Gruppierungen sind in dem Maße in allen Stufen des Bildungswesens vertreten, in dem sie in der Bevölkerung vorkommen) als *erreichbares gesellschaftliches Ziel* propagiert, oder gar behauptet, es gäbe Länder, in denen diese Zielsetzung schon erreicht ist. Zwar sind die Frauen mittlerweile in vielen Ländern der Welt im Maße ihres Bevölkerungsanteils auf allen Niveaus des Bildungssystems vertreten, in keinem Land der Welt aber die Kinder aus unteren Schichten. Und es spricht wenig dafür, dass dies möglich werden wird. Solange nämlich die Eltern im Maße ihrer Leistungsfähigkeit und -willigkeit gezielt in Schichten sortiert werden, muss man schon annehmen, dass keinerlei soziale und biologische Vererbung von schulischer Leistungsfähigkeit in Familien stattfindet, oder dass schichtspezifisch ungleiche Bildungsvoraussetzungen vollständig kompensiert werden können, z.B. in

Vorschulen, um das Erreichen proportionaler schichtspezifischer Bildungschancen für möglich zu halten. Das ist offenbar unrealistisch.

Realistisch ist es aber durchaus, die derzeit blamabel hohe soziale Selektivität der Bildungseinrichtungen in Deutschland zu vermindern. Genügend andere Länder haben dies erreicht. Realistisch ist es auch, den Anteil der Schüler weiter zu verringern, die derzeit keinen Abschluss einer allgemeinbildenden Schule erreichen und/oder keine Berufsausbildung absolvieren und so vor miserablen Perspektiven stehen. Darunter befinden sich überproportional viele Jungen. Nur muss sich dazu einiges ändern. In Deutschland wird seit Jahrzehnten viel darüber geredet, aber wenig dazu getan, um mehr in das Bildungswesen zu investieren und so kleinere Klassen und mehr Fördermöglichkeiten zu erreichen.

Die schichtspezifische Chancenungleichheit in Bildungseinrichtungen hat sich hierzulande seit Jahrzehnten kaum verbessert. Darüber wird aber erst seit wenigen Jahren verbreitet öffentlich diskutiert. Und erst seit kurzem besteht ein gesellschaftlicher Konsens, ernsthafte Gegenmaßnahmen zu ergreifen und diese Chancenungleichheit zu verringern. Dabei herrschen moralische Begründungen vor. Es wird dabei viel von Ungerechtigkeit gesprochen. Diese späte moralische Erkenntnis wird doch nicht etwa damit zu tun haben, dass wir infolge der demografischen Entwicklung die Kinder aus unteren Schichten (bzw. aus Migrantenfamilien) jetzt auf dem Arbeitsmarkt benötigen, vor 20 Jahren jedoch nicht wirklich brauchen konnten? Die neue Sehnsucht nach Chancengerechtigkeit wird doch nicht damit zu tun haben, dass erfolgreiche Bildungsaufsteiger in den vergangenen Zeiten überschüssiger Arbeitskräfte die Karrieren von Bürgerkindern gefährdeten, heute jedoch kaum noch? Wenn schon Nutzenkalküle dominieren, dann sollte man sie m.E. nicht moralisch verkleiden.

Wachsende soziale Ungleichheiten und ihre negativen Folgen lassen sich auch *sozialpolitisch* bekämpfen. Dass dies notwendig ist, darin sind sich, mit Ausnahme von Rainer Hank, der den Sozialstaat eher als Weg zur Ellenbogengesellschaft sieht, die meisten Autoren im Band einig. Noch vor einiger Zeit konnte man davon ausgehen, dass die Wirtschaft die Sphäre der Leistungsgerechtigkeit, der Sozialstaat hingegen der Bereich auch der Bedarfsgerechtigkeit ist. So wie die Dinge heute liegen, macht aber die Leistungsgerechtigkeit im Wirtschaftssystem dem Markt Platz, nicht selten auch der Macht. Anders als oft angenommen ist der Markt zwar effektiv und innovativ, aber auch nach Meinung seiner Verfechter leistungsirrelevant. Das System sozialer Sicherheit wird also zunehmend zum Bereich sozialer Gerechtigkeit. Um welche es sich dabei wo handeln sollte, bleibt politisch auszuzufechten.

Wachsende soziale Ungleichheiten lassen sich auch *steuerpolitisch* bekämpfen. Die Erhöhung von Steuern, insbesondere zu Lasten der Einkommensstarken und der Begüterten, wird in der politischen Diskussion häufig als Königsweg zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit dargestellt. Deshalb werden im o.a. Band die von den 1990er Jahren erfolgte Herabsetzung des Spitzensteuersatzes und Aufhebung der Vermögenssteuer mehrfach beklagt.

Bei realistischer Betrachtungsweise geraten allerdings sehr schnell Hindernisse auf diesem „Königsweg“ in Sicht. Sie liegen nicht so sehr im Widerstand der Bevölkerung oder in politischen Koalitionen. Befragungen zeigen, dass dafür durchaus Mehrheiten bzw. Koalitionen zu gewinnen wären. Die Hindernisse zeigen sich vielmehr darin, dass die höher zu besteuerten Bevölkerungsminderheiten der Hochqualifizierten und der Reichen Macht haben. Sie müssen diese Macht gar nicht ausüben. Denn sie sind als Arbeitskräfte und als Investoren unverzichtbar, können aber erhöhten Steuern durch Auswanderung bzw. Auslagerung ihrer Vermögen leicht entkommen. Nicht

nur das Kapital, auch die Qualifikation ist in Zeiten der Globalisierung und der englischen Sprache als „lingua franca“ zum „flüchtigen Reh“ geworden. Bekanntlich hat der französische Staatspräsident François Hollande seine Pläne, den Spitzensteuersatz auf 70% zu erhöhen, sehr schnell fallen lassen, als er registrierte, dass schon die bloße Ankündigung dieser Steuererhöhung eine massive Kapitalflucht in ökonomisch gefährlichen Ausmaß auslöste.

Zudem ist zu bedenken, dass die früher in Deutschland höheren Steuersätze (Spitzensteuersatz 59% und Vermögenssteuer) in aller Regel von Reichen nicht bezahlt wurden. Vielleicht war die Strategie der letzten Jahre so schlecht nicht, die Steuersätze zu senken und gleichzeitig immer mehr Schlupflöcher zu stopfen. Das brachte mehr Geld in öffentliche Kassen und vermittelte zusätzlich den Menschen den Eindruck von mehr Umverteilungsgerechtigkeit als die bloße Erhöhung der nominalen Steuersätze.

Gibt es also keine Chancen der Umverteilung und der nachträglichen Erhöhung von Gerechtigkeit durch Steuererhöhung? Doch, es gäbe schon Chancen, die Steuern auch für Hochqualifizierte und Vermögende zu erhöhen und damit u.a. bessere Vorschulen zu errichten und die jahrzehntelange Unterfinanzierung der Hochschulen zu beenden. Die Steuererhöhungen könnten international koordiniert, schrittweise und begleitet mit Anreizen auf ganz anderen Ebenen verwirklicht werden. Welche Anreize? Kapitalbesitzende und hochbezahlte Spezialisten werden auch trotz höherer Steuern in einem Lande bleiben und dort ihre Steuern zahlen, wenn sie in diesem Land wenig Kriminalität begegnen, viel Lebensqualität genießen, eine gute Gesundheitsversorgung zur Verfügung haben, zahlreiche öffentliche Güter nutzen können etc. Denn all das können auch Finanzstarke nicht oder nur unvollständig durch Geld substituieren. Nicht nur soziale Gerechtigkeit, auch Steuererminderung ist im Denken der Menschen nur ein Ziel unter mehreren.

## Soziale Gerechtigkeit ist relativ

Soziale Gerechtigkeit ist erstens relativ, weil sie in Konkurrenz zu anderen Zielvorstellungen und zu Nutzenerwägungen steht. So scheint es zum Beispiel im Arbeitsleben zu sein, wo der Markterfolg (Nutzen) nicht selten der individuellen Leistungsgerechtigkeit gegenübersteht, oder mehr soziale Ungleichheit, auch ungerechte, zugunsten von mehr Beschäftigung in Kauf genommen wird.

Soziale Gerechtigkeit ist zweitens aber auch relativ, weil oft Gerechtigkeitsansprüche unterschiedlicher Gruppen aufeinander treffen. Dies zeigt sich unter anderem angesichts der internationalen Migration aus Elendsgebieten in Wohlstandsstaaten. Ludger Pries stellt dies in seinem Beitrag „Transnationalisierung sozialer Ungleichheit und gerechte Migration“ klar heraus. „Gerechte Migration kann es nur geben, wenn die Interessen der Herkunfts- und Ankunftslander sowie der Migrierenden selbst explizit Berücksichtigung finden. Gerechte Migration bedarf deshalb immer der Verhandlung und kollektiven Regulierung. (...) Es zeigt sich: Gerechte Migration absolut zu verwirklichen, ist so schwer, wie soziale Ungleichheit global abzuschaffen. Dies macht die Frage nach *relativ* mehr Gerechtigkeit bei Migration und sozialer Ungleichheit umso wichtiger“ (S. 180).

Schließlich ist soziale Gerechtigkeit drittens relativ, weil ganz verschiedene Arten sozialer Gerechtigkeit einander oft gegenüberstehen. Jeder Schullehrer weiß, dass die Leistungsgerechtigkeit der individuellen Förderung zugunsten der Chancengerechtigkeit im Wege stehen kann. Jeder Sozialpolitiker weiß, dass Bedarfsgerechtigkeit, also

die Schaffung von weniger sozialer Ungleichheit, nur dann zu finanzieren ist, wenn auch die Leistungsgerechtigkeit gefördert wird, also Belohnungen ungleich ausfallen. Daher heißt mein Fazit aus der Lektüre des facettenreichen Bandes und aus der Betrachtung der derzeitigen Entwicklung sozialer Ungleichheit: Soziale Gerechtigkeit ist immer relativ und stets Verhandlungssache. Deswegen schrieb Paul Nolte auch: Der „Streit um Gleichheit und Gerechtigkeit darf (...) nie aufhören.“ (S. 204)

## Anmerkung

- 1 Deutsche Übersetzung: Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind (2010). Dieses Buch hat Stefan Liebig in GWP 3-2010 rezensiert.

## Literatur

- Hradil, Stefan (2012): Soziale Ungleichheit. Eine Gesellschaft rückt auseinander, in: Ders. (Hrsg.; in Zusammenarbeit mit Adalbert Hepp): Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2012, S. 155-188
- Hradil, Stefan (2015): Die wachsende soziale Ungleichheit in der Diskussion. Eine Einführung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Oben – Mitte – Unten. Zur Vermessung der Gesellschaft, Bonn: Bundeszentrale, Schriftenreihe Band 1576, S. 10-29
- Wilkinson, Richard G. / Kate Pickett (2009): The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone. London: Allen Lane

# Schriftenreihe Politik und Kommunikation



Uwe Jun  
Michael Jäckel (Hrsg.)

## Wandel und Kontinuität der politischen Kommunikation

Schriftenreihe Politik und  
Kommunikation, Band 2

2014. 205 Seiten. Hardcover.  
44,00 € (D), 45,30 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0197-1

Die Mediengesellschaft bringt vielfältige neue Formen der politischen Kommunikation hervor. Wird Partizipation dadurch vereinfacht? Sind die BürgerInnen besser politisch informiert?

Der Band behandelt jüngste Entwicklungen des Verhältnisses von Politik und Medien. Gezeigt werden Kontinuitäten und Diskontinuitäten der letzten 20 Jahre. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie das Verhältnis politischer Partizipation und politischer Kommunikation sich aktuell ausgestaltet.

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung  
bestellen oder direkt bei:**



**Verlag Barbara Budrich**  
**Barbara Budrich Publishers**  
Stauffenbergstr. 7  
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594  
Fax +49 (0)2171.344.693  
info@budrich.de

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

*Busch, Matthias: Staatsbürgerkunde in der Weimarer Republik. Genese einer demokratischen Fachdidaktik. Bad Heilbrunn: Klinkhardt 2015, 521 S. ISBN 978-3-7815-2069-1.*

Es gilt, eine glänzende Dissertation anzukündigen! Matthias Busch sucht und findet frühe Elemente und Motive einer Fachdidaktik politischer Bildung, wie sie in Lehrerzeitschriften der Weimarer Republik erscheinen. Aus Sicht heutiger fachdidaktischer Prinzipien mit ihren Lernwegen (Methoden) für den Unterricht und ihrer Meta-Ebene des Beutelsbacher Konsenses gibt uns die kommunikative Praxis von 1918-1933 glaubwürdige Ansätze des Lernens für Demokratie. Die „Genese einer demokratischen Fachdidaktik“ erschließt einen Teil ihrer Argumentationsgeschichte und zeigt das Hin und Her von Denkfiguren und Erfahrungen und deren Entwicklung.

Die Wirklichkeit der (des) Diskurse(s) um Staatsbürgerkunde wird methodisch kontrolliert erfasst (Kapitel 1.2), und zwar als Material-Korpus (320 Periodika und 3600 Beiträge – hervorragend nachgewiesen) mit hermeneutischer Auswertung (Diskursanalyse in fünf Phasen). Dieses Material wird in diesen Teilen organisiert: 1.) Staatsbürgerkunde als Unterrichtsprinzip: Anlehrender Unterricht – Schüler selbstregierend – Verfassungsfeier. 2.) Staatsbürgerkunde als Lehrfach: Gelegenheitsunterricht – Exkursion – Genetische Darstellungsform – Politischer Gegenwartsunterricht. (Hinzu kommen ein Ausblick und einleitend die schwierige Rezeption der Weimarer Erfahrungen in der didaktischen Literatur nach 1945 sowie die Methodologie der Untersuchung.) Die Darstellung enthält viele Zitate von Autoren jener Zeit (von denen viele auch biographisch vorgestellt werden), die – eine Kunst des Schreibens – zu klaren und hervorragend lesbaren Prinzipien verknüpft werden.

Zum ersten Lesen mag der Diskurs um (partei-)politische Positionen einladen. Im Kontext der Entwicklung einer Didaktik des Gegenwartsunterrichts (Kap. 4.4) gab es ganz unterschiedliche Verständnisse des Gebots schulischer Neutralität gegenüber streitigen politischen Positionen: Die klare Ablehnung von Agitation führte zum völligen Verzicht auch nur der Erwähnung von parteilichen Stellungnahmen (stattdessen abstrakte Gesinnungsbildung für Sittlichkeit, Moral, Ideal, Pflicht u.a.). Allmählich wurden die politische Wirklichkeit und ihre Konflikte akzeptiert (Lernen durch „Kontradiktorik“). Innere Widersprüche bleiben dabei in den Denkfiguren von Kontradiktorik, Objektivität und Neutralität erhalten, was nicht überraschen kann.

Mit der Anerkennung von Kontroversen kommen didaktische Entwürfe für den Unterricht (Kap. 4.3) wie die genetische Darstellungsform in ihrer schülerbetonten Variante und das Dramatisieren als eine Chance für multi-perspektivisches Arbeiten zu ihrem politischen Gegenstand! Dies geht einher mit einer doppelten empirischen Wende gegen Ende der 20er-Jahre: eigene Schul- und Unterrichtserfahrungen der Autoren sind zentrale Argumente (nicht nur theoretische Erläuterungen und ausländische Erfahrungen) und empirische Umfragen (besonders aus der Zeitungskunde) klären das Bild der Jugend. Was und wie viel der Diskurs der schreibenden Lehrerinnen und Lehrer über den tatsächlichen Unterricht sagt, das können wir nicht wissen. Auch muss die Frage offen bleiben, ob diese Autoren für Staatsbürgerkunde eine kleine demokratische Minderheit waren oder mehr repräsentierten. Aber das Verfolgen ihrer Reflexionen ist nicht nur spannend, sondern in ihrer demokratischen Intensität auch berührend.

*Sibylle Reinhardt*



*Reinhardt, Volker (Hrsg.): Jugend und Politik. Empirische Studien zur Wirkung politikverbundener Projektarbeit. Wiesbaden: Springer VS 2015, 150 Seiten. ISBN 978-3-658-08271-0*

Zwei Autoren haben kooperiert, um der Didaktik politikbezogener Projektarbeit und ihrer Wirksamkeit nachzugehen: Jürg Aepli (vornehmlich für die statistische Arbeit) und Volker Reinhardt (vornehmlich für die didaktische Konzeption). Wirkt sich die Verbindung von Projektarbeit mit Demokratie-Lernen positiv auf das Interesse an Politik, auf die politische Motivation und die Handlungsbereitschaft der Lernenden aus?

Diese Frage wird vornehmlich auf dem Hintergrund von Daten und Diskussionen in der Schweiz entwickelt, wie auch der Fragebogen für die Pre-Post-Untersuchung mit quasi experimentellem Design (Gruppen mit und ohne Politikbezug in der Projektarbeit) dieser Tradition verpflichtet ist. Die Daten stammen vermutlich aus dem Jahre 2007.

Die Ergebnisse zum politischen Interesse werden im ersten Teil, ausführlich differenziert nach Themenkomplexen und Bereichen, dargestellt. Dabei werden Clusteranalysen mit wechselnder Anzahl der Cluster vorgelegt, was für den Leser nicht unbedingt plausibel ist. Das mag den statistischen Gegebenheiten der Daten entsprechen, aber der theoretisch-inhaltliche Bezug zum politischen Interesse wäre zu diskutieren. Die Unterscheidung nach Gruppen für einen Gesamt-Indikator von „Interesse“ öffnet den Blick auf ganz unterschiedliche Wege der Lernenden in die Politik: Heterogenität wird hier greifbar. Die interessanten Indikatoren (Fragebogen im Anhang) und die Ergebnisse provozieren diesen Wunsch: Es gibt inzwischen sehr viel Forschung zum politischen Interesse in unterschiedlichen Wissenschaftsgebieten (Politikwissenschaft mit der Erforschung der politischen Kultur, politische Sozialisationsforschung, Jugendstudien und politische Soziologie), die zu wenig voneinander Kenntnis

nehmen. Eine große Meta-Studie sollte den Versuch machen, die Operationalisierungen, die theoretischen Bezüge und die Daten darzustellen, aufeinander und vielleicht auf eine Theorie des politischen Interesses zu beziehen und dann die Daten zusammen zu sehen. Möglicherweise könnte „politisches Interesse“ ein Anker-Indikator für einen ganzen Kranz von Einstellungen, Zugängen und Kompetenzen sein.

Die (politikverbundene) Projektarbeit wurde mit Lehrerinnen und Lehrern in einem Modul an der Pädagogischen Hochschule in Luzern erarbeitet und für die Studie verabredet. Insgesamt waren 310 Schülerinnen und Schüler und 15 Lehrpersonen beteiligt. Um es vorwegzunehmen: Die Ergebnisse sind erwartungswidrig – das politische Interesse steigt bei Lernenden mit politikverbundener Projektarbeit nicht stärker als in der Kontrollgruppe mit Projektarbeit ohne politischen Fokus. Hierfür sieht die Rezensentin mehrere Gründe, die mit der Methode der Untersuchung zu tun haben: Die Lerngruppen im Experimental- und im Kontrollsetting waren vielleicht von vornherein so unterschiedlich, dass sie schwer zu vergleichen sind (S. 77). Über die konkreten Projekte im Unterricht erfahren die Forscher und demnach auch die Leser fast nichts: unklar bleibt der „politische“ Charakter der politikverbundenen Projekte. Die unabhängige Variable ist also wenig definiert.

Die Befragung der Lehrpersonen ergab deren Beobachtungen hohen Zugewinns an Kompetenzen bei ihren Lernenden (wenngleich primär auf methodischem und sozialem Gebiet), positiven Einflusses auf politische Dimensionen (wenngleich wir nichts über den Politik-Teil des Unterrichts erfahren) und meist hohe Zustimmung und sogar Begeisterung für die Projektarbeit bei Lehrenden und Lernenden.

Die Widersprüche werden vom Herausgeber am Schluss thematisiert. Für die Gruppe empirisch arbeitender Politik-Didaktiker wäre es lohnend, detailliert vergleichend unterschiedliche Studien zu diskutieren und darunter auch diese Studie zu sehen.

*Sibylle Reinhardt*

## Autorinnen und Autoren

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

Prof. Dr. Heinrich H. Best – Seniorprofessor  
am Lehrstuhl für empirische Sozialforschung  
und Sozialstrukturanalyse moderner  
Gesellschaften sowie Vorsitzender des  
Direktoriums des Kompetenzzentrums  
Rechtsextremismus an der Friedrich-Schiller-  
Universität Jena  
Carl-Zeiss-Straße 2. 07743 Jena  
heinrich.best@uni-jena.de  
<http://www.sociologie.uni-jena.de/HeinrichBest.html>

Lydia Buchmann  
Lehrerin im Vorbereitungsdienst für die  
Fächer Biologie und Ethik am Gymnasium in  
Halle (Saale)  
Kleine Ulrichstraße 28, 06112 Halle (Saale)  
lydia-buchmann@t-online.de

Edmund Budrich  
Redaktion GWP  
Sürderstr. 22a. 51375 Leverkusen  
redaktion@gwp-pb.de

Jun.-Prof. Dr. Matthias Busch  
TU Kaiserslautern  
FB Sozialwissenschaften  
Didaktik der Politischen Bildung  
Erwin-Schroedinger-Str. Gebäude 57  
D-67653 Kaiserslautern  
matthias.busch@sowi.uni-kl.de

Christian Fischer  
Institut für Politik- und  
Verwaltungswissenschaften  
Bereich: Politische Bildung/Didaktik der  
Politischen Bildung  
Ulmenstraße 69. 18057 Rostock  
christian.fischer2@uni-rostock.de

Prof. Dr. Reinhold Hedtke  
Professor für Didaktik der  
Sozialwissenschaften und  
Wirtschaftssoziologie  
Universität Bielefeld  
Fakultät für Soziologie  
Postfach 100131. 33501 Bielefeld  
reinhold.hedtke@uni-bielefeld.de  
<http://www.uni-bielefeld.de/soz/ag/hedtke>

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil  
Vizepräsident der Akademie der  
Wissenschaften und der Literatur, Mainz  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
Institut für Soziologie  
Arbeitsbereich Sozialstrukturanalyse  
Jakob-Welder-Weg 12. D-55128 Mainz  
Hradil, Prof. Dr. Stefan hradil@uni-mainz.de

Stefan Kerber-Clasen, M.A.,  
Doktorand am Institut für Soziologie der  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-  
Nürnberg  
Kochstraße 4. 91054 Erlangen  
stefan.kerber-clasen@fau.de

Prof. Dr. Reinhard Loske  
Universität Witten/Herdecke  
Fakultät für Kulturreflexion  
Arbeitsbereich Nachhaltigkeit und  
Transformationsdynamik  
Alfred-Herrhausen-Str. 50. 58448 Witten  
reinhard.loske@uni-wh.de  
<http://www.loske.de>

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

Anna Schmitz-Temming  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut  
für Politische Wissenschaft und Soziologie  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität  
Bonn  
Lennéstr. 25. 53113 Bonn  
anna.schmitz.temming@uni-bonn.de

Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers  
Karlsruher Institut für Technologie  
Institut für Soziologie, Medien- und  
Kulturwissenschaften  
Werderstr. 17. 76530 Baden-Baden  
schaefers.bernhard@gmx.de

Jasmin Schreyer  
Studentische Hilfskraft  
Institut für Soziologie der Friedrich-  
Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
Kochstraße 4. 91054 Erlangen

Lars Vogel MA – Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter am Lehrstuhl für empirische  
Sozialforschung und Sozialstrukturanalyse  
moderner Gesellschaften an der Friedrich-  
Schiller-Universität Jena  
Bachstraße 18k, 07743 Jena  
lars.vogel@uni-jena.de  
[http://www.soziologie.uni-  
jena.de/LarsVogel.html](http://www.soziologie.uni-jena.de/LarsVogel.html)

Dr. Eva-Maria Walker, Juniorprofessorin für  
Unternehmenskultur und Kommunikation im  
Handel, Fachbereich Wirtschaft,  
Alanus Hochschule für Kunst und  
Gesellschaft.  
Villestraße 3, 53347 Alfter bei Bonn  
eva-maria.walker@alanus.edu

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