

**Der Osten als Vorreiter? Rechtspopulismus im
Gefolge wirtschaftlicher und politischer Umbrüche****SCHWERPUNKT:**

Interview mit Christa Luft:

„Die größte Vernichtung von Produktiveigentum in Friedenszeiten!“

Klaus Steinitz/Axel Troost:

Die widersprüchliche Entwicklung Ostdeutschlands seit dem Herbst 1989

Heinz Bierbaum: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Westdeutschland

Jörg Ukrow: Jenseits der Grenze. Rechtspopulismus in Polen und Ungarn

HINTERGRUND:

Peter Stein:

Der Fall Egenberger und das kirchliche Arbeitsrecht

Sebastian Wehrhahn/Martina Renner:
Das Problem Verfassungsschutz

Hartmut Aden/Sven Lüders:
Geheimdienste und das Recht – ein unauflösbarer Widerspruch?

Editorial 1

SCHWERPUNKT:

DER OSTEN ALS VORREITER?

Klaus Steinitz / Axel Troost

Die widersprüchliche Entwicklung
Ostdeutschlands seit dem Herbst
1989 7

Gespräch mit Christa Luft

„Die größte Vernichtung von Pro-
duktiveigentum in Friedenszeiten!“ 25

Heinz Bierbaum

Zur wirtschaftlichen und sozialen
Lage in Westdeutschland 41

Richard Koch / Walter Ruhland

Bundestagswahl 2017 –
die AfD etabliert sich bundesweit . 47

Jörg Ukrow

Jenseits der Grenze – Rechtspopu-
lismus in Polen und Ungarn 57

Gespräch mit Lajos Kossuth

Zwischen Öffnung und Abschottung:
Ungarns Weg vom Gulaschkommunis-
mus bis zur Fidesz-Gesellschaft ... 77

REZENSIONEN

Ernst Hillebrand (Hrsg.), Rechtspo-
pulismus in Europa [Mandelartz] . 87

Johannes Hillje: Rückkehr zu den
politischen Verlassenen | Petra
Köpping: „Integriert doch erst
mal uns!“ | Arlie Russell Hochschild:
Fremd in ihrem Land [Lüders] ... 91

Tanjev Schultz: NSU – Der Terror
von rechts und das Versagen des
Staates [Bußmer] 99

Alexander Kühn: Christlicher
Extremismus in Deutschland |
Lucius Teidelbaum: Die christliche
Rechte in Deutschland [Kopke] .. 100

Michael Bröhning:
Lob der Nation [Mandelartz] 102

Hajo Funke: Sicherheitsrisiko
Verfassungsschutz [Kutscha] ... 105

Christoph Kopke/Wolfgang Kühnel
(Hrsg.): Demokratie, Freiheit und
Sicherheit [Flörsheimer] 108

HINTERGRUND

Peter Stein
Der Fall Egenberger und
das kirchliche Arbeitsrecht 111

Sebastian Wehrhahn/Martina Renner
Das Problem Verfassungsschutz . 121

Hartmut Aden/Sven Lüders
Geheimdienste und das Recht –
ein unauflösbarer Widerspruch? . 131

BERICHTE

Anhörung zu §219a StGB im
Rechtsausschuss des Bundestags 143
Verhüllungsverbots in
deutschen Gerichtssälen 148

NACHRUFE

Alexander Wittkowsky 151

Editorial

Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst des Rechtspopulismus (Ernst Hillebrand). In Deutschland trägt es den Namen AfD. Dieses Gespenst ist nicht neu. In vielen europäischen Staaten begann der Aufstieg der Rechten bereits vor mehr als 25 Jahren. Mit der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika erreichte dieser Aufstieg eine neue Qualität. Mittlerweile hat die Welle rechtspopulistischer Wahlerfolge auch die Europäische Union erreicht: Die Politik in Italien bewegt sich derzeit rasant nach rechts. In Ungarn und Polen ist sie dort bereits angekommen. Die beiden osteuropäischen Staaten stellen immer mehr grundlegende Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates in Frage. Die europäischen Staaten, die auf dem Weg waren, ein freies und vereintes Europa zu schaffen, stehen vor einer Umkehr.

Die rechtspopulistische Bewegung macht auch vor unserem Land nicht Halt. Deutschland galt lange Zeit als stabil und wenig anfällig für den Rechtsruck. Doch spätestens seit der letzten Bundestagswahl ist das Geschichte. Vorbei sind die Zeiten verlässlicher Koalitionen und stabiler Mehrheitsverhältnisse. Nach der Hessen-Wahl ist die AfD in allen Landesparlamenten und im Bundestag vertreten, zugleich verbuchen SPD und CDU erhebliche Stimmenverluste; und das nicht nur im Osten. Auch in sechs alten Ländern und in Berlin erzielte die AfD bei den Bundestagswahlen jeweils mehr als 10%. Zugleich polarisierte sich die politische Debatte außerhalb der Parlamente. Vier Jahre nach den ersten PEGIDA-Demonstrationen¹, deren Teilnehmer*innen sich von den etablierten Parteien und Medien verraten sahen, gesellt sich zu den AfD-Wahlerfolgen immer wieder ein militanter Rechtsextremismus – NSU, Freital, Chemnitz und Köthen sind die Stichworte.

Diese Schwerpunktausgabe der Zeitschrift *vorgänge* befasst sich mit den verschiedenen Erklärungen für den zunehmenden Rechtsruck in Deutschland. Dass sie dabei vor allem nach Ostdeutschland schaut, hat einen einfachen Grund: nicht weil die Menschen dort nationaler, rassistischer oder fremdenfeindlicher wären als in anderen Teilen Deutschlands, sondern weil sich nach unserer Überzeugung einige Entwicklungsprobleme und Trends der deutschen Gesellschaft im Osten zugleich deutlicher und früher zeigen als im Westen. Das gilt beispielsweise für die Wahlerfolge der AfD² und deren Gegenstück, das Einschrumpfen der einstigen Volksparteien SPD und CDU, welches im Osten schon weiter vorangeschritten ist als im Westen. In mehreren ostdeutschen Ländern kommt die SPD nicht mehr über die 13 Prozent hinaus, ist nur noch eine kleine Partei unter vielen. Und in Sachsen könnte selbst die CDU den Umfragen zufolge bald von der AfD als stärkster politischer Kraft abgelöst werden. Die Schwäche der traditionellen Parteien äußert sich nicht nur in deren Wahlergebnissen, sondern stärker noch in ihren Mitgliederzahlen, die ein deutliches Ost-West-Ge-

fälle aufweisen. Quer durch alle Parteien und politischen Verbände zeigt sich hier das gleiche Bild, wonach sich in den ostdeutschen Ländern deutlich weniger Menschen in Organisationen engagieren als im Westen – wie hier beispielhaft für die SPD:

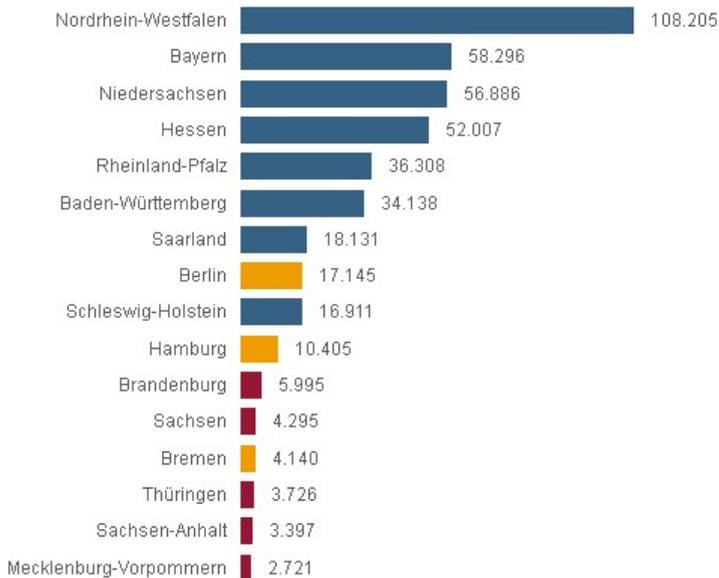


Abbildung 1: Anzahl der SPD-Mitglieder nach Bundesländern zum Stand Ende 2016 (Grafik & Zahlen nach: Oskar Niedermayer, Parteimitglieder nach Bundesländern [7.10.2017]. Bundeszentrale für politische Bildung, unter <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42228/mitglieder-nach-bundeslaendern>).

Diese Zahlen verdeutlichen, wie groß der Bruch zwischen dem bundespolitischen Geschehen und der (ostdeutschen) Gesellschaft ist. Doch der Osten steht hier nicht allein da: auch in Westdeutschland sind die Mitgliederzahlen – zumindest der beiden Volksparteien – seit Jahren rückläufig. CDU und SPD verzeichnen seit 1990 einen Mitgliederschwund von jeweils 45 bzw. 54 Prozent.³ Die nachlassende Bindungskraft der Volksparteien ist also kein auf den Osten beschränktes Phänomen. Dass sie in Westdeutschland noch nicht so stark zur Geltung kommt wie im Osten, ist auch dem vergleichsweise hohen Sockelbestand an Parteimitgliedern aus den Zeiten der Bonner Republik geschuldet, von dem die westdeutschen Landesverbände seit 25 Jahren zehren.

Was macht diese Erosion der (Parteien)Demokratie in ihrem Kern aus? Was sind die Gründe dafür, dass sich immer mehr Menschen von den etablierten Parteien und Akteuren nicht nur ab-, sondern inzwischen oft hasserfüllt auch gegen sie wenden (genauso wie gegen die mutmaßlich gleichgerichteten Medien)? Was steckt hinter der

zunehmenden Polarisierung der politischen Lager? Diesen Fragen will die neue Ausgabe der **vorgänge** auf den Grund gehen.

Die wirtschaftliche Entwicklung (und ihre Folgen) werden immer wieder als ein Grund für das Erstarken des (Rechts-)Populismus genannt. Der Themenschwerpunkt beginnt deshalb mit einem Beitrag von *Klaus Steinitz* und *Axel Troost*, in dem sie die widersprüchliche Entwicklung Ostdeutschlands seit dem Herbst 1989 beschreiben. Die Autoren arbeiten heraus, dass der Beitritt der DDR zur BRD in den neuen Ländern einen Adaptions- und Transformationsprozess in Gang setzte, der alle gesellschaftlichen Bereiche, die Arbeit und das Leben der Menschen erfasste. In den alten Ländern stellte sich die Vereinigung vor allem als Inkorporations- und Integrationsprozess dar. Daraus folgt, dass die Wahrnehmung der Vereinigungsproblematik grundsätzlich verschieden ist, wie auch der Rückblick der Menschen auf die DDR und die BRD. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Chancen für eine langfristige Lösung der ostdeutschen Entwicklungsprobleme eng an die Durchsetzung eines grundlegenden Politikwechsels und eines darauf beruhenden Pfadwechsels der ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklung gekoppelt sind.

Wie sich der ostdeutsche Transformationsprozess aus der Sicht einer DDR-Ökonomin und Wirtschaftspolitikerin darstellt, schildert *Christa Luft* im Interview mit den **vorgängen**. Sie beschreibt, wie es zur plötzlichen Implosion der ostdeutschen Wirtschaft kam, welche Rolle interne Strategiepapiere der DDR-Führung dabei spielten und wie die Privatisierungspolitik der Treuhand den wirtschaftspolitischen Kahlschlag des Ostens besiegelte. In ihren Antworten wird deutlich, dass diese radikale Deindustrialisierung nicht nur die industrielle Struktur und damit das ökonomische Rückgrat des Ostens zerstört hat, sondern bis heute die Erfahrungen und Erwartungen vieler Menschen prägt. In der technokratischen Abwicklung der deutsch-deutschen Wiedervereinigung und den damit verbundenen Abwertungserfahrungen sieht Luft eine zentrale Quelle der Politik-, Fremden- und Europafeindlichkeit vieler Ostdeutscher.

28 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung sieht sich die Weltwirtschaft gravierenderen Herausforderungen gegenüber. Die Alterung westlicher Gesellschaften, das absehbare Ende fossiler Energieträger, die Digitalisierung und Vernetzung aller Lebensbereiche, die Globalisierung nahezu aller Wirtschaftsbereiche, die Verschiebung global-ökonomischer Machtverhältnisse – das sind nur einige der Trends, die den gegenwärtigen Strukturwandel der Wirtschaft bestimmen und auch vor Westdeutschland nicht Halt machen. *Heinz Bierbaum*, der die wirtschaftliche Lage in Westdeutschland untersucht, stellt fest, dass Deutschland generell als weitgehend solides Land gilt, obwohl die sozialen Widersprüche in den letzten Jahren zugenommen haben. Dabei sind die sozialen Probleme regional sehr unterschiedlich ausgeprägt und der Osten hinkt, insbesondere bei der Arbeitslosigkeit, speziell der Jugendlichen hinterher. Aber auch im Westen gibt es große regionale Unterschiede. So liegen etwa Gelsenkirchen und Bremerhaven beim Einkommen mit Abstand auf den beiden letzten Plätzen; Duisburg-Marxloh gilt als heruntergekommenes Gebiet, während Ingolstadt zu den reichsten Städten Deutschlands zählt. Allerdings weist auch diese Stadt Problemviertel auf, in denen die AfD mehr als 30% erreichte. Eine differenzierte Betrachtung

tung zeigt, dass prekäre Verhältnisse die extreme Rechte begünstigten. Freilich kommen AfD-Wähler auch aus anderen Milieus, wenn sie ihren Status zu Recht oder zu Unrecht bedroht sehen und einen Abstieg befürchten.

Der Beitrag von *Richard Koch* und *Walter Ruhland* betrachtet die Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 auf den Ebenen der Bundesrepublik, der Länder Sachsen und Baden-Württemberg sowie der Wahlkreise in diesen Ländern mit dem höchsten und dem niedrigsten Zweitstimmenanteil für die AfD. Die Autoren fragen: Bei welchen Wählergruppen war die Partei besonders erfolgreich? Was waren die Motive dafür, dieser Partei die Stimme zu geben? Inwieweit können sozioökonomische Faktoren und die ökonomische Lage der AfD-Wähler den Wahlausgang erklären? Sie kommen u.a. zu dem Ergebnis, dass die AfD ihren hohen Stimmanteil vor allem durch die Mobilisierung ehemaliger Nicht-Wähler, aber auch durch die Abwanderung von früheren Wählern anderer Parteien, insbesondere der CDU und der SPD erhielten. In den kommenden Landtagswahlen könnte sich die AfD deshalb zu einer Art Protest-Volkspartei entwickeln.

Jörg Ukrow überschreitet die Grenze nach Osten und untersucht die Entwicklung in Polen und Ungarn. Das Ergebnis ist besorgniserregend. Zwar sind regelmäßige Zeitungsleser*innen über die allgemeine Entwicklung informiert, aber Ukrow geht in die Tiefe: Er beschreibt die Tendenz zur Verstärkung rechtspopulistischer Machtausübung, die nationale Ausrichtung der Sozialpolitik, den Abbau der Unabhängigkeit von Justiz und Medien, zunehmende fremden- und jüdenfeindliche Ressentiments. Er zeigt aber auch die Reaktionen der EU-Institutionen. Zu einer vernünftigen Gegenstrategie gehört für Ukrow auch, Polen und Ungarn zu vermitteln, dass demokratische und sozialstaatliche Errungenschaften nicht nur in nationalstaatlichen Strukturen, sondern auch im europäischen Staatenverbund bewahrt und ausgebaut werden können.

Wie sich dieser Wandel aus der Nahdistanz darstellt, zeigt das Interview mit einem ungarischen Wissenschaftler, das wir leider nicht unter seinem echten Namen abdrucken können. Wer die Ausführungen *Lajos Kossuths* über die zahllosen Benachteiligungen und Repressionen in Ungarn liest wird verstehen, warum er sich für diese Vorsichtsmaßnahme entschieden hat. Das von Kossuth gezeichnete Bild des EU-Mitgliedsstaates ist bedrückend: Er beschreibt, wie der ungarische Bürgerbund *Fidesz* aus einer kleinen Studierendengruppe heraus entstand, wie er die wichtigsten Positionen in Politik, Verwaltung und Justiz besetzen und die Fördermittel der von ihm kritisierten EU nutzen konnte, um seine ökonomische wie politische Macht auszubauen. Und er beschreibt, mit welchen Methoden *Fidesz* die nationalistische Gleichschaltung des öffentlichen Lebens vorantreibt und seine Macht zementiert. Im Interview geht unser Gesprächspartner auf die historischen Grundlagen für die Abschottung ein.

Gern hätten wir in dieser Ausgabe auch die Gründe für das Erstarken rechter Parteien und Bewegungen in Ostdeutschland sowie die jüngsten Übergriffe auf Migrant*innen in Chemnitz thematisiert. Leider sind zwei langfristig versprochene Beiträge plötzlich ausgefallen, wofür wir auf die Schnelle keinen Ersatz finden konnten. So bleibt uns nur, Sie auf die Besprechungen zum Thema Rechtspopulismus/Rechtsextremismus hinzuweisen, die den Schwerpunkt beschließen. Darin finden Sie u.a. einen Überblick über rechtspopulistische Parteien in Europa sowie Studien über jene „Ver-

lassen“, aus denen sich die rechtspopulistische Wählerschaft in Deutschland, Frankreich und den USA speist. Inzwischen gibt es mehrere Untersuchungen, die nicht nur sozialstrukturelle Gründe für den wachsenden Populismus identifizieren, sondern auch die innere Logik, die Motive und Deutungsmuster der Populisten nachzuvollziehen versuchen. Beim genaueren Hinschauen ist es gar nicht so schwer zu verstehen, wie die Enttäuschung und der Frust auf den etablierten Politikbetrieb immer wieder getriggert wird. Das jüngste Beispiele gab die sogenannte Maaßen-Affaire der Bundesregierung ab, die viele Merkmale dieses Entfremdungsprozesses in sich vereint: die offensichtlichen Fehlleistungen des Spitzenbeamten einer Bundesbehörde, die für rassistische Umtriebe besonders sensibel sein sollte, und der diese partout nicht erkennen will; die dadurch ausgelöste Krise der Koalitionsregierung, die sich wochenlang mit der Personalie (und nicht mit „echten“ Problemen) befasst; der vorläufige Kompromiss im Personalstreit mit einer Beförderung des umstrittenen Beamten auf einen höher bezahlten Posten, dessen Aufgabenbereich vage bleibt; das völlige Überrascht-Sein der Bundesregierung von der öffentlichen Wirkung dieser Entscheidung ... So füttert man Populisten.

Den Skandal um den mittlerweile geschassten Verfassungsschutzpräsidenten greifen die Bundestagsabgeordnete *Martina Renner* und ihr Mitarbeiter *Sebastian Wehrhahn* in einem Beitrag außerhalb des Schwerpunkts auf: Sie wollen nicht die Personaldebatte vertiefen, sondern ordnen das Geschehen in die strukturellen Defizite und Fehlleistungen des Verfassungsschutzes ein, der nicht nur in Chemnitz, sondern auch schon in vielen anderen Fällen durch seine Fehldiagnosen und sein kontraproduktives Agieren auffällig wurde.

Daneben bietet diese Ausgabe der *vorgänge* weitere Beiträge zu aktuellen Debatten: So analysiert der Hamburger Arbeitsrechtler *Peter Stein* eine kürzliche Entscheidung des Gerichtshofes der Europäischen Union, der Teile des deutschen Kirchensonderarbeitsrechts als Verstoß gegen europäisches Recht verworfen hat. *Hartmut Aden* und *Sven Lüders* werten zwei Tagungen und eine Veröffentlichung zum Recht der Geheimdienste aus, in denen sich der zaghafte Versuch eines Dialogs der Sicherheitsbehörden mit der Rechtswissenschaft erkennen lässt.

Wir wünschen Ihnen mit all diesen Texten eine inspirierende Lektüre und viel Vergnügen beim Weiterdenken, im Namen der gesamten Redaktion

Herbert Mandelartz und Sven Lüders

Heftvorschau:

vorgänge #225 (1/2019): Internetkommunikation und Meinungsfreiheit (März 2019)
vorgänge #226 (2/2019): Polizeiarbeit und Technikentwicklung (Juni 2019)

Anmerkungen:

- 1 PEGIDA steht für „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“, eine islam- und fremdenfeindliche Bewegung, die seit Oktober 2014 in Dresden Demonstrationen organisiert und zur Leitfigur einer neuen Form des politischen Protests wurde. Ihre Anhänger*innen sehen in der massenhaften Einwanderung nach Deutschland das zentrale politische Problem unseres Landes, das von den etablierten Parteien wie den Medien gleichsam falsch dargestellt bzw. verschwiegen werde.
- 2 Die ostdeutschen Wahlergebnisse der AfD bei der Bundestagswahl 2017 im Einzelnen: Sachsen 27,0%, Thüringen 22,7%, Brandenburg 20,2%, Sachsen-Anhalt 19,6% und in Mecklenburg-Vorpommern 18,6%.
- 3 Vgl. Oskar Niedermayer: Mitgliederentwicklung der Parteien (7.10.2017), Bundeszentrale für politische Bildung, unter <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung>.

Klaus Steinitz / Axel Troost

Ostdeutschland heute

Die widersprüchliche Entwicklung Ostdeutschlands seit dem Herbst 1989¹

Die Erfolge der AfD insbesondere in den neuen Bundesländern (vorher schon die NPD in Sachsen) wirft die Frage auf: warum gerade hier? Hat dies etwas mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren nach der Vereinigung zu tun? Um die Frage zu beantworten, muss natürlich zunächst die wirtschaftliche Entwicklung aufgezeigt werden. In den folgenden Ausführungen zeigen die Autoren auf, wie sich die neuen Länder wirtschaftlich entwickelt haben, wie offizielle Verlautbarungen versuchen, dies „schön zu reden“ und welche Verantwortung die Treuhand dafür trug.

Die Herstellung der deutschen Einheit durch die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 und der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 setzten in den neuen Ländern einen Adaptions- und Transformationsprozess in Gang, der alle gesellschaftlichen Bereiche, die Arbeit und das Leben der Menschen erfasste und sich über mehrere Generationen erstreckte. In den alten Ländern dagegen stellt sich die deutsche Vereinigung vor allem als Inkorporations- und Integrationsprozess dar, der zudem durch die Entwicklung der EU, insbesondere die Krisenprozesse in der europäischen Integration der letzten 10 Jahre und die Globalisierung überlagert wird. Insofern ist die Wahrnehmung der Vereinigungsproblematik in Ost und West grundverschieden, ebenso der Rückblick der Menschen auf die DDR und die frühere BRD. Dies zeigt sich in Differenzen bei der historischen Bewertung der deutschen Zweistaatlichkeit, aber auch in den durch Missverständnisse, Verfälschungen und Fehlwahrnehmungen charakterisierten Debatten um den Solidaritätszuschlag, den Solidarpakt, die Transferzahlungen, den Aufbau Ost, die Staatsverschuldung und anderes mehr. Die kontrovers verlaufende Diskussion ist bis heute nicht abgeschlossen.

Konvergenz und Divergenz

Lange Zeit bestimmten die wirtschaftliche Misere in den neuen Bundesländern sowie die Erfolge und Defizite, Gewinne und Kosten des Zusammenwachsens beider Landesteile den Vereinigungsdiskurs. Eine zentrale Rolle spielten dabei die anfangs getroffenen wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die Wirkungen der überstürzten Wäh-

rungsunion, die fatalen Konsequenzen der Treuhandpolitik für die ostdeutsche Industrie, die Zerstörung der Forschungslandschaft und anderes mehr, wodurch im Osten eine „Vereinigungskrise“, im Westen dagegen ein „Vereinigungs-Boom“ ausgelöst wurde. In der Folge erregten vor allem die hohe Arbeitslosigkeit und der nicht enden wollende Ost-West-Exodus großer Bevölkerungsteile, die Fortschritte bei der Lohnangleichung und beim Konsum in den neuen Ländern bei gleichzeitiger Stagnation der Reallöhne im Westen das öffentliche Interesse.

Mit der Entfaltung der transferegestützten und staatlich subventionierten wirtschaftlichen Dynamik schien der Absturz der ostdeutschen Wirtschaft in den Jahren 1990/91 überwunden und der Osten auf den richtigen Weg gebracht. Aber der Aufschwung erlahmte bereits Mitte der 1990er Jahre und kam gegen Ende des Jahrzehnts, ohne dass das Konvergenzziel erreicht wurde, weitgehend zum Erliegen. Seitdem sind bei der Angleichung an das Westniveau auf den meisten Gebieten nur noch geringe Fortschritte zu verzeichnen. Weder gibt es im Osten (außer Berlin und in Ansätzen Leipzig) eine Metropolenregion noch große, überregionale Wirtschaftskluster, eine nennenswerte Anzahl von Großbetrieben oder Konzernzentralen (außer der Deutschen Bahn), die die Wertschöpfungsintensität fördern könnten. All dies ist – und bleibt auch künftig – im Altbundesgebiet konzentriert, woraus sich das anhaltende West-Ost-Gefälle im Produktivitäts-, Innovations-, Einkommens-, Vermögens- und Lebensniveau erklärt.

Die tiefen Ost-West-Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau sowie in den Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen werden durch ein Süd-Nord-Gefälle ergänzt. Zudem versagt die Politik bei der Lösung wichtiger Zukunftsfragen wie Energiewende, Infrastrukturausbau, Digitalisierung, Bildung, Gesundheit, Pflege, Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Auch versiegen allmählich die positiven Impulse aus der Vereinigung, die „Vereinigungsdividende“ ist verschwunden, während bestimmte Belastungen fortbestehen.

Das Verhältnis zwischen Ost und West ist bis heute nicht frei von Spannungen. Trotzdem bewerteten im Ergebnis einer Umfrage, die 25 Jahre nach dem Mauerfall durchgeführt wurde, 75 Prozent der Ostdeutschen die Vereinigung im Rückblick als positiv; bei den Westdeutschen sind es dagegen nur 48 Prozent. Viele Menschen in Ostdeutschland sehen sich auch materiell als Gewinner der Einheit.

Seit 1990 sind fast drei Jahrzehnte vergangen und die Wahrnehmung des Umbruchs im Osten und der deutschen Einheit ist, verglichen mit früher, eine andere geworden. Neue Ansichten, Denkmuster, Lebensstile und Zukunftserwartungen setzen sich durch, alte verlieren an Relevanz. Dazu gehört auch, dass die deutsch-deutsche Geschichte auf neue Art und Weise reflektiert und diskutiert wird.

Nach fast 30 Jahren sind die Menschen im Osten mehrheitlich im vereinigten Deutschland angekommen, obgleich ihre DDR-Herkunft bis heute in der Bundesrepublik als eine Art „Migrationshintergrund“ gilt. Für die Westdeutschen dagegen waren der Druck der Umstände und die Dynamik des Wandels viel geringer, weshalb viele glauben, immer noch in der alten Bundesrepublik zu leben. Mit der Akzeptanz der deutschen Einheit ist eine Blickverschiebung verbunden – von der Transformation zur Integration und von der Vergangenheit zur Gegenwart und Zukunft. Im Zentrum stehen heute die deutsche und europäische Integration, während die getrennte, ja ge-

teilte deutsche Vergangenheit in den Debatten kaum mehr eine Rolle spielt. Dies betrifft auch den „Sozialismus“, von dem 63,4 Prozent der Ostdeutschen glauben, dass er eine „gute Idee“ war, die „nur schlecht umgesetzt“ wurde, während rund 60 Prozent der Westdeutschen ihn prinzipiell ablehnen.

In der Zeit seit dem Beitritt der DDR sind die Konturen des vereinigten Deutschland relativ klar, auch da, wo es immer noch deutliche Disparitäten und Niveauunterschiede gibt. Hierzu gehören die unterschiedliche Dynamik der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung, die stabilen und sich reproduzierenden wirtschaftlichen und sozialen Diskrepanzen zwischen den Landesteilen sowie politische, weltanschauliche, religiöse, kulturelle und andere Besonderheiten. Setzt man diese in Beziehung zum Vereinigungsprozess, so erweisen sie sich teilweise als Integrationsdefizite und Spätfolgen einer verfehlten, da einseitig an den Interessen des westdeutschen Kapitals ausgerichteten Vereinigungspolitik. Zum Teil resultieren sie aber auch aus säkularen Prozessen oder sind neueren Entwicklungen in der Welt geschuldet. Dies gilt z.B. für das Süd-Nord-Gefälle in Deutschland, aber auch für Unterschiede in der Klassen- und Schichtzugehörigkeit, bei der Religion, Kultur, hinsichtlich der Repräsentanz der Eliten in leitenden Funktionen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie aktuell bei der Wahrnehmung der Migrationsaufgaben.

Die widersprüchliche wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands bis heute²

Unterzieht man die Wirtschaftsdaten für Ost- und Westdeutschland einer vergleichenden Analyse, so ist, bezogen auf den Gesamtzeitraum seit 1990, durchaus ein Konvergenzprozess zu konstatieren. (vgl. Ragnitz 2009; Scheufele/Ludwig 2009; Busch 2011) Im konkreten Verlauf zeigt sich jedoch, dass dieser Prozess weder kontinuierlich und dynamisch, noch gleichbleibend in dieselbe Richtung verlief. Es können unter dem Aspekt der Konvergenz grob drei Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands unterschieden werden.

Die *erste Phase in den Jahren 1990/1991* war durch den Absturz der ostdeutschen Wirtschaft charakterisiert.

Die *zweite Phase von 1992 bis Mitte/Ende der 1990er Jahre* war durch die Aufholprozesse in der wirtschaftlichen Entwicklung und dadurch wirksame Konvergenz wichtiger wirtschaftlicher Indikatoren gekennzeichnet, die bei den jeweiligen Indikatoren differenziert verläuft.

Die *dritte Phase von etwa 1997 bis heute*, in der der Aufholprozess vor allem hinsichtlich der wirtschaftlichen Niveauekennziffern zum Stillstand gekommen ist. Seit der Jahrtausendwende und speziell nach der Wirtschaftskrise 2008/09 unterscheiden sich die Wachstumsraten in den neuen und den alten Bundesländern kaum noch voneinander. Dadurch bleibt der Ost-West-Abstand in den auf die EinwohnerIn bzw. Beschäftigten bezogenen relativen Größen etwa gleich, während er in den absoluten Größen zum Teil noch angewachsen ist.

Die Absturz- und Zerstörungsphase 1990/91

1990/91 gab es einen starken Einbruch der ostdeutschen Wirtschaft, während die westdeutsche Wirtschaft eine Sonderkonjunktur mit hohen Wachstumsraten und einem steilen Beschäftigungsanstieg erlebte (vgl. Hickel/Priewe 1994, S. 22). Im Vergleich zum letzten DDR-Jahr 1989 ging das BIP der neuen Bundesländer 1991 auf 76,5% zurück, die Bruttowertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes sank sogar auf weniger als die Hälfte (39%). Damit nahm die Ost-West-Divergenz bei entscheidenden Kennziffern zu. So sank das relative Niveau Ostdeutschlands im Vergleich zu Westdeutschland (jeweils = 100) 1991 gegenüber 1989 bei der Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen) von 44,2% auf 34,9% und beim BIP je EinwohnerIn von 54,9 % auf 33,3 %. Der stärkere Rückgang des relativen Niveaus des BIP je EinwohnerIn im Vergleich zum BIP je Erwerbstätigen spiegelt den Einbruch des Arbeitsmarkts wider: die Zahl der Erwerbstätigen fiel 1991 gegenüber 1989 von 8,9 Millionen auf 6,8 Millionen (auf rund 76 %). Der Rückgang der Erwerbstätigenzahl um ein Viertel in nur zwei Jahren führte zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit: von einer zu vernachlässigenden Größe zur DDR-Zeit auf über 800.000 im Jahr 1991 und damit zu einer doppelt so hohen Arbeitslosenquote wie in den alten Bundesländern.

Auf der Grundlage der hohen West-Ost-Transferzahlungen, insbesondere im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit, wurden schon mit Beginn des Vereinigungsprozesses beträchtliche Stimuli für einen erhöhten Verbrauch in Ostdeutschland wirksam. Sie bewirkten eine Entwicklung entscheidender Nachfragegrößen bzw. Verwendungskennziffern des BIP, die sich von den regionalen Produktionsleistungen stark unterschied. Die Entwicklung in dieser ersten Phase des Vereinigungsprozesses spielt eine wichtige Rolle für eine realistische und differenzierte Analyse der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Bundesländer und für eine kritische Bewertung der Vereinigungspolitik der Bundesregierung unter Helmut Kohl.

Es ist kein Zufall und auch nicht auf die Schwierigkeiten zurückzuführen, die beim Vergleich der in der DDR-Statistik ausgewiesenen Daten mit denen der Bundesrepublik bestehen, dass alle offiziellen Berichte und Analysen der ostdeutschen Entwicklung auf dem Jahr 1991 als Basisjahr beruhen. Damit kann die herrschende Politik zwei Effekte für sich verbuchen. Erstens werden die verheerenden Folgen der Schocktherapie und vor allem der Tätigkeit der Treuhandanstalt als Vollzugsorgan der westdeutschen Kapitalinteressen weitgehend ausgeblendet. Zweitens werden die Ergebnisse der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland in der Zeit nach der Vereinigung in einem für eine seriöse Bewertung unzulässigen Maße beschönigt. In den Jahresberichten zum Stand der deutschen Einheit, die die Bundesregierung jedes Jahr publiziert, wird z.B. als Ausdruck der guten Vereinigungspolitik der Zuwachs des BIP 1995 gegenüber 1991 um rund 30% gefeiert, während die Tatsache, dass der Zuwachs 1995 gegenüber dem letzten vollen DDR-Jahr 1989 nur 1 % betrug, verschwiegen wird. Beim Wachstum der Bruttowertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes ist diese Diskrepanz noch weit größer: Bei einem Zuwachs 1995 gegenüber 1991 um rund 25% wies die Bruttowertschöpfung 1995 gegenüber 1989 einen *Rückgang* von 25% auf. (berechnet nach Heske 2005, S. 249) Erst 24 Jahre nach der deutschen Vereinigung wurde in

den neuen Bundesländern wieder der Produktionsumfang des verarbeitenden Gewerbes der DDR des Jahres 1989 erreicht.

Dafür, dass die Zusammenbruchphase 1990/91 unbedingt zu berücksichtigen ist, spricht vor allem, dass sich in dieser Zeit infolge der fehlerhaften Vereinigungspolitik Bedingungen herausgebildet haben, die die wirtschaftliche Konvergenz langfristig und tiefgreifend negativ beeinflusst haben und auch weiterhin beeinflussen werden, und die kaum wieder rückgängig zu machen sind. Diese Bedingungen und Faktoren könnten grob in folgenden Komplexen zusammengefasst werden:

- weitgehende Liquidierung der in der DDR bestehenden Großbetriebe und Herausbildung einer kleinteiligen Betriebsgrößenstruktur; umfassende Zerstörung regionaler, gesamtwirtschaftlicher und auch internationaler Wertschöpfungsketten und Umwandlung vieler Betriebe, die Bestandteile solcher Wertschöpfungsketten waren, in verlängerte Werkbänke westdeutscher Großunternehmen;
- Wegbrechen der Exportmärkte vor allem in Russland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie in anderen RGW-Ländern;
- Beseitigung der meisten großen Forschungszentren der Akademie der Wissenschaften und der Kombinate bei gleichzeitig starkem Rückgang der Anteile der Forschungs- und Entwicklungsausgaben an den Gesamtaufwendungen der Produktion sowie der FuE-Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten;
- eine beträchtliche Lücke zwischen der Größe des produzierten und des im Inland verwendeten BIP in den neuen Bundesländern – ständiger Überschuss des verwendeten BIP immer noch bei 15-20% des produzierten BIP. (Ludwig 2017, 605)

Hier soll lediglich etwas näher auf die kleinteilige Betriebsgrößenstruktur, die vor allem infolge der Schocktherapie und der rücksichtslosen Privatisierung der Treuhandanstalt entstanden ist, und auf einige damit zusammenhängende Probleme und Konsequenzen eingegangen werden. Die insgesamt Beschäftigten verteilten sich 2015 in Ost- und in Westdeutschland wie folgt auf die verschiedenen Betriebsgrößen (Angaben in Prozent):

Tabelle 1: Verteilung der Beschäftigten auf verschiedene Betriebsgrößen in 2016 für Ost- und Westdeutschland

	Ost	West
1– 9 Beschäftigte	20	15
10 – 49 Beschäftigte	29	27
50 – 249 Beschäftigte	29	27
Über 250 Beschäftigte	22	31

Quelle: IAB Betriebspanel 2016

Der Beschäftigtenanteil der größeren Betriebe ab 250 Beschäftigten lag in Westdeutschland 40% höher als in Ostdeutschland. Hier war der Anteil dieser Betriebe etwa gleich groß wie der der Kleinstbetriebe, während deren Anteil in Westdeutschland das Doppelte betrug. Dieser West-Ost-Unterschied steigt innerhalb der letzten Gruppe (über 250 Beschäftigte) weiter an: in den Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten war der Beschäftigtenanteil mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland.

Die Auswirkungen der Betriebsgrößenstrukturen auf die Arbeitsproduktivität wird an den Produktivitätsunterschieden zwischen den Betriebsgrößen deutlich. Die Produktivität je Beschäftigten der Betriebe in Westdeutschland ab 500 Beschäftigte gleich 100% gesetzt, betrug sie in Ostdeutschland in den Größengruppen: 1-9: 51%, 10-49: 63%, 50-249: 80%. Die West-Ost-Unterschiede in der Produktivität lagen in allen Betriebsgrößen bis 249 Beschäftigten nicht höher als 15%, in der Größengruppe ab 250 Beschäftigten jedoch bei über 30%.

Der direkte Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Produktivität im Ost-West-Vergleich wird durch die Beziehungen der Betriebsgröße zu anderen Indikatoren, wie FuE-Intensität und Innovationen unterstrichen. Etwa die Hälfte des ostdeutschen Produktivitätsrückstands von 25-30% wird auf die kleinteilige Größenstruktur der ostdeutschen Wirtschaft zurückzuführen sein.

Die Phase einer starken Konvergenz

In dieser zweiten Entwicklungsphase 1992 bis 1995/96 übertraf das Wirtschaftswachstum im Osten das des Westens. In diesem Jahrfünft verringerte sich der Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland im BIP je EinwohnerIn um mehr als zwanzig Prozentpunkte. Setzt man jedoch 1989 als Basis an, so waren es (wegen des Absturzes 1990/1991) nur zehn Punkte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Konvergenz war dies die insgesamt erfolgreichste Periode in der Entwicklung der neuen Bundesländer. Sie wurde vor allem getragen von einer starken Erhöhung der Bruttoanlageinvestitionen in Ostdeutschland. Bei einem Bevölkerungsanteil der neuen Bundesländer von 19,0% 1991 und 17,4% 1995 stieg der Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen Deutschlands von 13,0% 1991 auf 24,5% 1995. (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2010, 56) Diese Erhöhung der Investitionsintensität wurde vor allem getragen von den Bauinvestitionen und zeigte sich in einer sichtbaren Modernisierung des Gebäude- und speziell des Wohnungsbestands der Städte sowie im Ausbau der Ost-West-Hauptverkehrsadern. Sie waren jedoch kaum mit einer Industriepolitik und einer Förderung der ländlichen Räume verbunden.

Die Phase geringer Konvergenz und teilweiser Stagnation im Angleichungsprozess

In den Jahren nach 1996 gab es zwar noch gewisse, aber insgesamt nur geringe Fortschritte in der Konvergenz. Von 1996 bis 2000 gab es hinsichtlich des wirtschaftlichen Leistungsniveaus einen Stillstand in der Konvergenz. Danach vollzieht sich der Auf-

holprozess nur noch „in Trippelschritten“, da es der Wirtschaft in den neuen Ländern kaum mehr gelingt, eine gegenüber den alten Ländern höhere Dynamik zu entfalten. Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise gibt es keine eindeutige Richtung: in einigen Jahren war das Wachstum um wenige Zehntel Prozent in den alten, in anderen in den neuen Bundesländern höher. Da seit 1997 im Osten auch die Investitionen (in neue Ausrüstungen und Anlagen) hinter der Entwicklung in den alten Ländern zurückblieben, ist auch perspektivisch nicht mit einer Forcierung des Konvergenzprozesses zu rechnen.

Die Unterschiede, die in den neuen Bundesländern zwischen dem relativen Niveau des BIP je EinwohnerIn und je Erwerbstätigen bestehen und deren teilweise entgegengesetzte Entwicklung sind auf die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung und in der Arbeitslosenquote zurückzuführen. In der DDR war die Erwerbsbeteiligung wesentlich höher als in der BRD. Nach 1990 hat sich dieses Verhältnis jedoch umgekehrt. Dies schlägt sich u.a. darin nieder, dass das Angleichungsniveau in der Arbeitsproduktivität um 10 Prozentpunkte über dem entsprechenden Niveau bei der Angleichung des BIP je EinwohnerIn liegt. Das geringere relative Niveau des BIP je Erwerbstätigenstunde gegenüber dem BIP je Erwerbstätigen spiegelt die längere Arbeitszeit der ostdeutschen Erwerbstätigen wider.

Tabelle 2: Investitions- und Kapitalintensität der Wirtschaft in den neuen Bundesländern (alte Bundesländer = 100)

	1991	1995	2000	2005	2010	2013
Investitionsintensität (a)	65,0	156,7	114,7	89,3	84,1	81,3
Ausrüstungen (b)	54,3	98,5	87,8	70,1	76,0	76,7
Bauten	76,6	204,5	144,5	113,9	93,3	86,1
Kapitalintensität (c)	37,3	54,4	73,9	82,4	85,0	88,0
Ausrüstungen (b)	26,2	45,1	72,8	82,9	83,8	86,3
Bauten	40,8	57,0	74,3	82,3	85,3	88,4
Modernitätsgrad	95,9	111,5	116,7	113,7	110,9	109,4
Ausrüstungen (b)	108,1	127,6	118,2	103,4	97,3	96,1
Bauten	92,3	107,4	116,1	116,3	113,9	112,2

(a) Neue Anlagen je Erwerbstätigen zu Wiederbeschaffungspreisen – (b) Einschließlich sonstiger Anlagen – (c) Angaben je Erwerbstätigen zu Wiederbeschaffungspreisen (Quellen: VGR der Länder [Berechnungsstand: Juni 2016]; die Tabelle wurde übernommen aus Ludwig 2017, 588).

Eine wichtige Grundlage für den relativ starken ostdeutschen Aufholprozess in der Zeit von 1992 bis etwa Mitte der 1990er Jahre war die Erhöhung der Investitionen und die Modernisierung der Produktionsanlagen. Sie erreichten je EinwohnerIn 7325 Euro und lagen damit um rund 2000 Euro über der westdeutschen Größe. Dies war vor allem auf die erhebliche Ausweitung der Baukapazitäten zurückzuführen. Die Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen je EinwohnerIn lagen – im Unterschied zu den Bauinvestitionen – mit 2140 Euro rund 10% unter der westdeutschen

Größe. In den Jahren danach setzte sich die insgesamt rasche Entwicklung der Investitionen nicht fort. 2014 lagen die Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen mit 2672 Euro etwas mehr als 30 Prozent unter der westdeutschen Größe. Auch die Investitionen in neue Bauten lagen je EinwohnerIn um mehr als 20 % darunter (berechnet nach Wirtschaftsdaten – Neue Länder 2017).

Die Aufwendungen für FuE und der davon abhängige Umfang des FuE-Personals sind weitere für die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit entscheidende Einflussgrößen. Nach einer weitgehenden Liquidierung großer Forschungszentren der Akademie der Wissenschaften der DDR und der Kombinate schmolz das FuE-Potenzial der neuen Bundesländer stark zusammen und betrug auf je 10.000 Erwerbstätige 1995 77 Personen gegenüber 136 Personen in Westdeutschland. Es wuchs zwar bis 2014 auf 108 Personen, blieb aber gegenüber dem Zuwachs in Westdeutschland auf 170 weiter zurück, so dass der absolute Ost-West-Abstand noch etwas zunahm (berechnet nach Wirtschaftsdaten – Neue Länder 2017, 93).

Für die Entwicklung in den neuen Bundesländern war in den ersten Jahren nach der Wirtschafts- und Währungsunion ein bedeutend rascheres Wachstum der Verwendungsgrößen des BIP gegenüber den Produktionsgrößen charakteristisch. Dadurch entstand ein bedeutender Überschuss der Inlandsverwendung gegenüber der Inlandsproduktion, der zwar in seiner relativen und absoluten Größe zurückgegangen ist, jedoch bis heute fortbesteht. Dieser Saldo betrug 1991 75 %. Er sank in den Folgejahren auf 52 % (1995), 38 % (2010) und 13 % (2015). (Ludwig 2017, 605)

Aus diesem bis heute anhaltenden Überschuss der Inlandsverwendung ergibt sich als Konsequenz: *„Der Wirtschaftskreislauf in den neuen Bundesländern trägt sich damit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht selbst. Die Produktion vor Ort deckt die hiesige Nachfrage auch 25 Jahre nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit in Größenordnungen nicht ab. Der Kreislauf wird Jahr für Jahr finanziell durch milliardenschwere West-Ost-Transfers vor allem aus den öffentlichen Haushalten und güterseitig im Wesentlichen durch Lieferungen aus den alten Bundesländern in Gang gehalten.“* (Ludwig 2017, 605) Hierauf ist auch zurückzuführen, dass die Konvergenz bei den Indikatoren, die den Verbrauch charakterisieren, in der Tendenz um mehrere Prozentpunkte höher ist als bei den Indikatoren, die die Wirtschaftsleistung kennzeichnen: etwa 80-85% zu 70-75%.

Resümierend lässt sich zum Aufholprozess der neuen Bundesländer festhalten: Im ersten Jahrfünft (1991–1995) verringerte sich der Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland um mehr als zwanzig Prozentpunkte. Setzt man jedoch 1989 als Basis an, so war der Aufholprozess wesentlich geringer. Für weitere 10 Prozentpunkte im Angleichungsprozess bedurfte es einer Zeitspanne von 15 Jahren (1996-2010). Seitdem geht es nur schwach voran. Angesichts der Entwicklung der Erwerbstätigkeit, der Investitionen und der fast 30-jährigen Zeitspanne, die schon seit der Vereinigung vergangen ist, spricht nichts dafür, dass das Konvergenzziel (die Niveauleichung) bis 2020 erreicht wird. Die ostdeutsche Wirtschaft wird auch mehr als drei Jahrzehnte nach der Vereinigung bei etwa 75-80% des Westniveaus liegen.

Die bisherige Entwicklung in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung könnte mit den Worten charakterisiert werden: Vom Absturz über einen Konvergenzprozess zur Parallelentwicklung auf einem niedrigeren Niveau. Nach 2019, wenn der

Solidarpakt II und der „Aufbau Ost“ auslaufen, besteht die Gefahr, dass das Konvergenzziel als politische Aufgabe gänzlich von der Agenda verschwindet.

Funktion und Wirksamkeit der Treuhandanstalt

Die Treuhandanstalt (THA) wurde auf Beschluss des Ministerrats zur Zeit der Modrow-Regierung am 1. März 1990 gegründet. Ihre Aufgabe sollte darin bestehen, das volkseigene Vermögen treuhänderisch im Interesse der Allgemeinheit zu verwalten, d.h. es zu erhalten und zugleich die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen den marktwirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen. Nach der Volkskammerwahl am 15. März 1990 gehörte die Änderung der Aufgabenstellung und des Charakters der THA zu den ersten Aktivitäten der neuen CDU/SPD-Regierung. Ihre Aufgabe wurde mit dem am 17. Juni von der neu gewählten Volkskammer beschlossenen Gesetz in das Gegenteil des ursprünglichen Auftrages umgewandelt: anstelle der Erhaltung des Volksvermögens der DDR seine rasche und umfassende entschädigungslose Privatisierung. Eine wichtige Grundlage für diese Umwandlung der Aufgabe der THA bildete die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, die am 1. Juli 1990 in Kraft trat. Mit dem Beitritt der DDR zur BRD am 3. Oktober wurde die THA dem Bundesfinanzministerium unterstellt. In kurzer Zeit ging die Führungsebene in westdeutsche Hände über, alle wichtigen Funktionen wurden durch Manager aus den alten Bundesländern besetzt. Die Auseinandersetzung um die der Privatisierung zugrunde zu legenden Prinzipien: „Sanierung vor Privatisierung“ oder „Sanierung durch Privatisierung“ wurde zu Gunsten des letzteren entschieden. Die westdeutschen in der THA angestellten Manager nutzten häufig ihre Tätigkeit in der THA im Interesse der Konzerne, mit denen sie eng liiert waren. In mehreren Fällen gab es direkt schwere kriminelle Delikte im Zusammenhang mit Korruptionsaffären, z.B. *Elf Acquitaine* bei der Privatisierung der *Leuna Werke* und *Bremer Vulkan* bei der Privatisierung der *Ostsee-Werften*.

Negative Folgen der beschleunigten Privatisierung der ostdeutschen volkseigenen Betriebe waren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den neuen Bundesländern insbesondere:

- Die in Jahrzehnten in der DDR herausgebildeten Unternehmens- und Betriebsstrukturen sowie die darauf beruhenden Wertschöpfungsketten wurden weitgehend liquidiert;
- ein beträchtlicher Teil ostdeutscher Betriebe wurde in verlängerte Werkbänke westdeutscher Unternehmen umgewandelt;
- in den ostdeutschen Regionen wurden die Interessen der dort ansässigen Bevölkerung zu Gunsten der Interessen größerer westdeutscher Unternehmen zurückgedrängt;
- die Leistung der ostdeutschen Wirtschaft brach in den Jahren 1990 und 1991 in einem Ausmaß ein, das weit größer war als die Produktionseinbrüche in den schwersten Wirtschaftskrisen. Besonders stark war das verarbeitende Gewerbe hiervon betroffen.

- In den privatisierten Großunternehmen wurden die ostdeutschen Führungskräfte im großen Maßstab durch westdeutsche Spitzenmanager ersetzt.
- Mit dem Einbruch der Wirtschaftsleistung der ostdeutschen Betriebe gingen auch die finanziellen Einnahmen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung stark zurück.

Der Autor der jüngst erschienenen Dissertation „Die Treuhand“ (Böick, 2018) fasst in einem Interview zusammen: *„Die Entwertung der Lebensläufe, das Gefühl von Unterwerfung – das alles ist untrennbar auch mit der Treuhand verbunden. Sie ist zu einem Symbol geworden für eine anonyme Macht aus westlichen Kapitalisten, die den Daumen über das Wohl der Ostdeutschen hob oder senkte. Wir haben deshalb von einer erinnerungskulturellen ‚Bad Bank‘ gesprochen, eine Art emotionales Endlager, wo die negativen Gefühle dieser Umbruchzeit vor sich hin glühen. Die Politik hat das lange nicht interessiert. Man dachte: Die Menschen werden ihre gewonnene Freiheit so schätzen, dass sie darüber hinwegsehen, wenn sie weniger verdienen und nichts erben. Die schönen Innenstädte, die Einkaufsmöglichkeiten werden sie verschmerzen lassen, dass sie nichts zu sagen haben, weil in Unternehmen, Gerichten, Universitäten Westdeutsche die Führungspositionen besetzen. Der Glaube, dass sich diese Unterschiede auswachsen oder hingenommen werden, solange man nicht groß darüber spricht – das ist eine Lebenslüge der Politik.“* (Süddeutsche Zeitung 24.6.2018)

1994 wurde eine gewisse Schlussbilanz der Privatisierung durch die Treuhand gezogen. Vom gesamten ostdeutschen von der THA verwalteten Produktivvermögen fielen bis Mitte 1994 80% an Westdeutsche, 14% an Ausländer und 6% an Ostdeutsche. (Roesler, 2005, 102)

Demografische Veränderungen in Ostdeutschland

Für die Zukunft einer Region spielt die Bevölkerungsentwicklung eine wichtige Rolle. Gerade hier gibt es große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Ursachen dafür sind die Wanderungsverluste des Ostens, die überproportionale Alterung der Bevölkerung und der Geburtenrückgang seit 1990. Diese Prozesse bewirken, dass die ostdeutsche Bevölkerung im Zeitverlauf sichtlich schrumpft und sich die Altersstruktur spürbar verändert. Das Ausmaß dieser als „demografischer Wandel“ apostrophierten Veränderung ist derart dramatisch, dass die neuen Länder international teilweise als „demografisches Krisengebiet“ gelten.

Hierfür gibt es insbesondere zwei bestimmende Faktoren. Erstens die innerdeutsche Wanderung: Von 1989 bis 2013 überstieg die Zahl der Fortzüge aus Ostdeutschland beständig die Zahl der Zuzüge aus Westdeutschland, sodass der innerdeutsche Wanderungssaldo 25-mal in Folge negativ war. Der positive Saldo gegenüber dem Ausland vermag den Wanderungsverlust nicht auszugleichen, sodass es im Osten zu einem kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang kommt, während im Westen der Zuzug aus Ostdeutschland und aus dem Ausland den geburtenbedingten Rückgang aufhält und die Bevölkerung dort vorerst sogar noch wächst.

Zweitens die Alters- und Geschlechterstruktur der Fort- bzw. Zuziehenden: Es sind insbesondere Jüngere – darunter überproportional viele Frauen –, die vor allem in fol-

ge der stark verschlechterten Beschäftigungsbedingungen aus den neuen Ländern wegziehen, während umgekehrt vor allem Ältere zuziehen. Die Folge ist eine verstärkte Alterung der ostdeutschen Bevölkerung, während die westdeutsche Bevölkerung eine relative Verjüngung erfährt.

Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung nach Ländern 1989–2030 in 1.000 Personen

	1989	1990	2007	2010	2013	2020 ^P	2030 ^P
Brandenburg	2.641	2.578	2.542	2.508	2.489	2.419	2.259
Mecklenburg-V.	1.964	1.924	1.687	1.647	1.624	1.529	1.412
Sachsen-Anhalt	2.965	2.874	2.429	2.345	2.285	2.085	1.895
Sachsen	4.901	4.764	4.234	4.154	4.123	3.909	3.635
Thüringen	2.684	2.611	2.301	2.241	2.203	2.028	1.860
NBL (ohne Berlin)	15.155	14.751	13.188	12.894	12.724	11.970	11.061

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014 (P: Prognose gemäß 12. Koordinierter Bevölkerungsvorausbe-
rechnung).

Der Schrumpfungprozess ist keineswegs nur ein quantitatives Phänomen. Er beinhaltet auch strukturelle und qualitative Komponenten, etwa die Verschiebung in den Geschlechterproportionen, die fortschreitende Alterung sowie den Rückgang des Bildungs-, Qualifikations- und Kulturniveaus der verbleibenden Bevölkerung infolge selektiver geschlechtsspezifischer, altersmäßiger und bildungsseitiger Mobilität. Das Ausmaß der regionalen Unterschiede wird besonders deutlich beim Altenquotienten (Personen im Rentenalter je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter). Dieser betrug 2015 in Deutschland gesamt 34,7. Alle ostdeutschen Bundesländer lagen über diesem Durchschnittswert: die Streuung ging von 37,9 in Mecklenburg-Vorpommern bis 43 in Sachsen. Nach der Bevölkerungsvorausberechnung wird sich der Altenquotient bis 2030 weiter erhöhen und zugleich die Ost-West-Differenzierung beträchtlich verstärken.

Fast drei Jahrzehnte vereinigt Deutschland – Verfassungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht erreicht

Im Unterschied zu den 1990er Jahren ist in der letzten Zeit die Konvergenzdynamik bei den Einkommen der privaten Haushalte und beim Lebensniveau nicht mehr höher als bei der Leistungsentwicklung. Ähnlich wie bei den Wirtschaftsindikatoren ist auch hier, nachdem ein bestimmter Schwellenwert im Verhältnis zu Westdeutschland erreicht worden ist, eher eine Parallelentwicklung auszumachen. So entsprechen die Zuwachsraten beim verfügbaren Einkommen in Ostdeutschland seit dem Jahr 2000 in etwa denen in Westdeutschland, sodass ein Aufholen nicht erfolgt. Das verfügbare

Einkommen je EinwohnerIn in Ostdeutschland lag im Jahr 2013 bei 83 Prozent des Westniveaus. (Brenke 2014, S. 951) Die ostdeutschen Löhne lagen wesentlich unter diesem Niveau. Im Unterschied dazu betrug die Renten und andere Sozialeinkommen je Haushalt mehr als 100 Prozent des westdeutschen Niveaus. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Anteil der BezieherInnen von Sozialeinkommen im Osten höher ist.

Tabelle 4: Ost-West-Relationen der Einkommen privater Haushalte 1991-2016 (Westdeutschland = 100)

	1991	2000	2010	2016
Primäreinkommen	50	68	72	73
- ArbeitnehmerInnenentgelt	59	75	77	77
- Selbstständigeneinkünfte	27	56	71	70
- Vermögenseinkommen	33	48	55	57
Sozialeinkommen	86	121	112	113
- Renten	75	109	113	117
Verfügbare Einkommen	61	82	84	85

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder / eigene Berechnungen.

In den letzten Jahren hat sich die Ost-West-Relation bei den Arbeitnehmerentgelten und bei den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte kaum geändert. Aus der Entwicklung seit 1991 folgt, dass die Annäherung bei den Einkommen und anderen lebensniveaubestimmenden Indikatoren in den 1990er Jahren sichtlich vorangeschritten ist, seitdem aber weitgehend stagniert. Die Einkommen sind im Laufe der Zeit in absoluten Zahlen in Ost und West gestiegen. Dabei hat sich jedoch der absolute Abstand zwischen Ost und West vergrößert.

Aufschlussreich sind die beträchtlichen Unterschiede, die bei der Angleichung der Löhne zwischen den Tariflöhnen und den effektiven Löhnen bestehen. Das auf Grundlage von 50 Tarifbereichen/-branchen ermittelte durchschnittliche Tarifniveau ostdeutscher Beschäftigter lag 2016 bei 97,50% des westdeutschen Niveaus. Bei den Effektivlöhnen wurden jedoch nur 83% dieses Niveaus erreicht. Zudem stagniert dieses Angleichungsniveau seit 20 Jahren – 1996 lag es bei 80%. Ein entscheidender Grund hierfür liegt in dem niedrigeren Grad der Tarifbindung ostdeutscher Beschäftigter. (vgl. DGB Verteilungsbericht 2017, S. 29f.)

Der bereits erwähnte Nachfrageüberhang wird vom Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Halle (IWH) mit knapp 20 Prozent angegeben. Etwa in dieser Größenordnung fließen Finanztransfers in den Osten. Die wichtigsten Kanäle hierfür sind bisher: die Sozialversicherungssysteme, der Länderfinanzausgleich, der Solidarpakt II und die Einkommen der PendlerInnen. (Brautzsch et.al. 2014, S. 147)

Wesentlich größer als bei den Einkommen sind die Ost-West-Unterschiede bei den privaten Vermögen. Ende der 1990er Jahre lagen die Reinvermögen in Westdeutschland pro Kopf etwa 2,5 Mal höher als in Ostdeutschland. Bei Immobilien waren die westdeutschen Vermögen etwa drei Mal höher, bei Betriebsvermögen sind die Unterschiede noch weitaus größer. (Deutsche Bundesbank 1999, S. 4) Im Hinblick auf die Vermögen erfolgt insgesamt kein Aufholen. Vielmehr vollzieht sich eine Parallelentwicklung, wodurch sich im Zeitverlauf zwar die statistischen Relationen verschieben, die gravierenden Niveauunterschiede aber bestehen bleiben.

Die Angleichung der Lebensbedingungen zwischen Ost- und Westdeutschland war 1989/90 für viele Menschen in der DDR ein wichtiges Motiv, die deutsche Vereinigung zu fordern und zugleich ein zentrales Ziel der Transformation. Grundlage hierfür war die im Grundgesetz enthaltene Verpflichtung, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu wahren. Bei der Frage, wie dieses Ziel zu erreichen sei, überwog anfangs die Vorstellung, im Osten würde sich ein „zweites Wirtschaftswunder“ ereignen und die neuen Länder könnten dadurch in kürzester Frist gegenüber den alten Ländern aufschließen. Die programmatischen Reden Helmut Kohls, worin er den Ostdeutschen „blühende Landschaften“ versprach, waren von dieser Zuversicht geprägt. Die Grundlage dafür bildete die Überzeugung, dass die Übernahme der Wirtschafts- und Geldordnung der Bundesrepublik, der Eigentumsverhältnisse und des Rechtssystems sowie die finanzielle Unterstützung durch öffentliche und private Transfers ausreichen würden, um eine wirtschaftliche Dynamik zu initiieren, die zur Konvergenz beider Landesteile führen würde. Als sich dies – nicht zuletzt infolge der Vereinigungspolitik selbst – als unrealistisch erwies, reagierte die Politik mit einer Grundgesetzänderung: Der Passus „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ wurde 1994 in „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art 72,2 GG) abgeändert. Damit wurde das Konvergenzziel aufgeweicht und der unterprivilegierte Status Ostdeutschlands dauerhaft mit dem Grundgesetz vereinbar gemacht.

Im Jahresbericht 2013 musste die Bundesregierung einräumen, dass die Annäherung des materiellen Lebensniveaus fast zum Stillstand gekommen ist. Sie betonte deshalb, dass die Lebensverhältnisse „neben dem erreichten materiellen Wohlstandsniveau“ auch durch „nicht-materielle Aspekte bestimmt“ würden, beispielsweise durch „Bildung, Gesundheit, Freiheit und demokratische Teilhabe“. Da die Fortschritte hier größer seien als in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht, sollten sich die Konvergenzbestrebungen künftig stärker auf diese Bereiche konzentrieren. (BMI 2013, S. 5) Im Jahresbericht 2014 hieß es, dass die wirtschaftlich bedingten Unterschiede zwischen Ost und West auch ein Vierteljahrhundert nach der Vereinigung immer „noch erheblich“ seien. Der Schluss, der hieraus gezogen wird, zielt aber nicht auf eine Verstärkung der Anstrengungen zur Beseitigung der Ursachen dafür, sondern auf deren Akzeptanz. (BMWi 2014, S. 7)

Insgesamt zeigt sich, „dass der Transformationsprozess nach 1989 eben alles andere als glatt verlief, dass das Reden über Alternativlosigkeit immer auch von spezifischen Interessen begleitet war und gerade eine gegenwartsnahe Zeitgeschichte gegenüber allzu einfachen Erzählungen der Zeitgenossen Distanz wahren sollte. Denn: Die ökonomischen Optionen waren auch 1989/90 vielfältig, und der Weg der Anpassung an den Kapitalismus war strittiger, als er sich in unserer Erinnerungslandschaft bislang niederschlägt. Aus der Treuhand, der markt-

wirtschaftlichen Traumproduzentin des raschen Glücks, ist über die Jahre eine erinnerungskulturelle ‚Bad Bank‘ geworden. Im Westen kennt sie kaum noch jemand. Im Osten dagegen ist sie, gerade für die Alterskohorten der über 40-Jährigen, Teil einer immer noch währenden Ver-lusterfahrung und Projektionsfläche für all das, was nach 1989 schiefgegangen ist.“ (Dietmar Süß, 2018) Der Seelsorger Hans Bartosch, der sich seit vielen Jahren mit ostdeutschen Nachwende-Biografien befasst, hält in der ZEIT in Juli 2018 fest: „Aber ich sehe jeden Tag, wie nah und frisch die Erinnerungen an diese nun schon so lange zurückliegende Zeit bei vielen noch immer sind. Selbst bei den Jüngeren ist das noch so. Wenn unsere Krankenpflege-schüler und -schülerinnen – die sind Anfang 20 und kennen nur das wiedervereinigte Deutschland – über ihre Eltern sprechen, schwanken sie zwischen Stolz auf das, was die Eltern erreicht haben, und einem Verlorensein. Dieser These, wonach sich die jungen Leute nicht mehr dafür interessieren, muss ich ganz entschieden widersprechen. Die stimmt einfach nicht.“ (Ostdeutschland: „Viele fühlen sich heimatlos“, in: ZEIT 28/2018)

Die Chancen für eine langfristige Lösung der ostdeutschen Entwicklungsprobleme – darunter insbesondere für den Übergang zu einer selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung – sind eng an die notwendige Durchsetzung eines grundlegenden Politik-wechsels und eines darauf beruhenden Pfadwechsels der ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklung gekoppelt, in dem die Erfordernisse eines umfassenden so-zial-ökologischen Umbaus in Deutschland und auch in der EU eine bestimmende Rolle spielen.

KLAUS STEINITZ Jahrgang 1932, Dr. rer. oec. habil, Professor i.R.; in der DDR in Lehre und Forschung und in der Staatlichen Plankommission tätig; Mitglied der Leibniz-Sozietät der Wissenschaften; 1991 bis 2015 in der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik tätig u.a. als Koautor der Ostdeutschlandkapitel; 2005-2011 Vorsitzender des Vereins für politische Bildung Helle Panke - Rosa-Luxemburg-Stiftung Berlin; Autor mehrerer Bücher, zuletzt zusammen mit Dieter Walter: Plan – Markt – Demokratie (2014), Zukunftsfähiger Sozialismus im 21. Jahrhundert (2018)

AXEL TROOST Jahrgang 1954, Dr. rer. pol., seit 1981 Geschäftsführer der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Memorandumgruppe); 1991 bis 2003 Geschäftsführer des Büro für Strukturforchung Rostock gGmbH; 2005 bis 2017 als MdB finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE; seit 2018 Senior Fellow für Wirtschafts- und Europapolitik der Rosa-Luxemburg-Stiftung; stellvert. Parteivorsitzender der LINKEN. Email: axel.troost@t-online.de.

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2006-2009): MEMORANDEN, Köln.

Arbeitsgruppe unter Leitung von Thomas, Michael (2010): Leitbild „Ostdeutschland 2020“, Studie im Auftrage der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der Partei DIE LINKE in den Landtagen und im Deutschen Bundestag, Berlin.

Arbeitskreis VGR der Länder, 2014-2017: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für 2013 und 2017.

Beckmann, Martin/Kahrs, Horst (2013): Dienstleistungspolitik in Ostdeutschland. Memorandum zu einer Gesprächs- und Veranstaltungsreihe der Rosa-Luxemburg-Stiftung und ver.di, Berlin,.

BMI/BMWi/BMVBS/Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Länder (2008-2017): Jahresberichte der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, Berlin.

Böick, Markus (2018): Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrungen 1990 – 1994, Göttingen.

Brautzsch, Hans-Ulrich et al. (2014): Ostdeutsche Wirtschaft: Kräftige Konjunktur im Jahr 2014, Rückstand gegenüber Westdeutschland verringert sich aber kaum mehr, in: IWH: Konjunktur aktuell, Jg. 2 (3) 2014, S. 119-157.

Brenke, Karl (2014): Ostdeutschland – ein langer Weg des wirtschaftlichen Aufholens, in: DIW Wochenbericht Nr. 40, S. 939-957.

Busch, Ulrich (2011): Vereinigt und doch zweigeteilt: Zum Stand der deutsch-deutschen Konvergenz auf wirtschaftlichem Gebiet, in: Bohr, Kurt/Krause, Arno (Hrsg.): 20 Jahre Deutsche Einheit. Bilanz und Perspektiven, Baden-Baden, S. 63-90.

Busch, Ulrich/Kühn, Wolfgang/Steinitz, Klaus (2009): Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland, Hamburg.

Der Paritätische Gesamtverband, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Deutscher Kulturrat, Diakonie Deutschland, Sozialverband VDK, Volkssolidarität (2014): Gemeinsame Erklärung. Solidarität herstellen – Investitionen ermöglichen: Für einen fairen und nachhaltigen Länderfinanzausgleich.

DGB Bundesvorstand (2017): Jetzt handeln – Ungleichheit bekämpfen. Verteilungsbericht 2017, Berlin.

Foroutan, Naika/Kubiak, Daniel (2018): Ausschluss und Abwertung: Was Muslime und Ostdeutsche verbindet, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 07/2018, S. 93-102.

Heimpold, Gerhard (2014): Zehn Fragen zur Deutschen Einheit, in: IWH: Wirtschaft im Wandel, Jg. 20 (3), S. 50-53.

Heske, Gerhard (2005): Bruttoinlandsprodukt, Verbrauch und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1970-2000. Neue Ergebnisse einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Historische Sozialforschung. Supplement Nr. 17, Köln.

Hickel, Rudolf/Priewe, Jan (1994): Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung, Frankfurt/Main.

IAB (2014): Entwicklung der regionalen Lohnkonvergenz in Deutschland 1993-2012, in: IAB-Kurzbericht 17/2014.

IAB (2016), Betriebspanel 2015, Ostdeutschland. Ergebnisse der 20. Welle, Berlin.

IAB (2017), Produktivitätsunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland und mögliche Erklärungsfaktoren; Forschungsbericht 16/20, Berlin.

IW - Institut der deutschen Wirtschaft Köln (1990): Wirtschaftliche und soziale Perspektiven der deutschen Einheit (Gutachten), Köln.

IWH - Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2011): Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Halle.

IWH/TU Dresden/ifo Institut (2006): Demographische Entwicklung in Deutschland. Forschungsauftrag des BMWi (Projekt 27/04), Endbericht, Halle.

Kurtzke, Wilfried/Quaißer, Gunter (Hg.) (2014): Alternative Wirtschaftspolitik – Tro(o)st in Theorie und Politik, Marburg.

Ludwig, Udo (2017): Der Neuaufbau der Wirtschaft, in: Schneider, Jürgen (Hrsg.), Einigkeit, Recht und Freiheit, 25 Jahre deutsche Wiedervereinigung (1990-2015), Kapitel VI: Die fünf neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung: Eine ökonomische und ökologische Zwischenbilanz (1990-2015). Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Band 132.3.

Luft, Christa (1992): Treuhandreport. Berlin

Jana Hensel (2018): „Viele fühlen sich heimatlos“. Was liegt den Ostdeutschen auf der Seele?, in: Die ZEIT Nr. 28 v. 5.7.2018.

Roesler, Jörg (2005): Die Treuhandpolitik, in: Bahrmann, Hannes/Links, Christoph (Hrsg.), Am Ziel vorbei. Die deutsche Einheit – eine Zwischenbilanz, Berlin.

Roesler, Jörg (2014): Ostdeutschland seit 1990: Vom sozialistischen Industriestaat zur verlängerten Werkbank im Hauptland des europäischen Kapitalismus, in: Z. Nr. 99.

Scheufele, R./Ludwig, U. (2009): Der lange Weg der Konvergenz, in: Wirtschaft im Wandel Nr. 10, S. 400-407.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013): 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Süß, Dietmar (2018): Anstalt der Abenteurer. Marcus Böick hat eine glänzende Abhandlung über das „Privatisierungsmonster“ Treuhand geschrieben. Süddeutsche Zeitung v. 8.7.2018

Winkler, Gunnar (2015): Die deutsche Vereinigung - 1989 bis 2015. Positionen der Bürgerinnen und Bürger. 25 Jahre Sozialanalysen. Hrsg. von Volkssolidarität Bundesverband e.V., Berlin.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag stützt sich u.a. auf das letzte zusammenfassende Kapitel zur ostdeutschen Entwicklung im MEMORANDUM 2015 der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. Dieses Kapitel beruht auf einer Ausarbeitung von Ulrich Busch.
- 2 Die folgenden quantitativen Angaben beruhen vor allem auf den Daten des Statistischen Bundesamtes, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Ergebnissen der Umrechnung der Daten der DDR-Statistik auf die in der Bundesrepublik angewandte Methodik (Heske 2005); Veröffentlichungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH 2011); von Ludwig (Ludwig 2017) sowie den Jahresberichten der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit. Die Neuen Bundesländer sind jeweils ohne Berlin gerechnet.

„Die größte Vernichtung von Produktiveigentum in Friedenszeiten!“

Ein Gespräch mit Christa Luft



PROF. DR. CHRISTA LUFT wurde 1938 in Krakow am See geboren und studierte von 1956 bis 1960 an der Hochschule für Außenhandel in Berlin-Staaken sowie der Hochschule für Ökonomie (HfÖ) in Berlin-Karlshorst. Sie promovierte 1964 und habilitierte sich 1968 mit Arbeiten zu außenwirtschaftlichen Themen. 1971 wurde sie als ordentliche Professorin für sozialistische Außenwirtschaft an die HfÖ berufen, von 1973 bis 1977 leitete sie

die dortige Sektion Außenwirtschaft. Von 1978 bis 1981 war sie stellvertretende Direktorin des Internationalen Ökonomischen Forschungsinstituts beim Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) in Moskau. Anschließend kehrte sie an die HfÖ zurück, 1988 wurde sie als deren Rektorin berufen. In der DDR-Übergangsregierung unter Hans Modrow war sie vom 18. November 1989 bis zum 18. März 1990 Ministerin für Wirtschaft sowie Erste Stellvertreterin des Vorsitzenden des Ministerrates. Danach gehörte sie der ersten frei gewählten Volkskammer der DDR bis zu deren Auflösung an. Nach der Abwicklung der HfÖ und einer Dozententätigkeit am von ihr mit gegründeten Berliner Institut für Internationale Bildung wechselte Sie in die Bundespolitik. Von 1994 bis 2002 gehörte sie als direkt gewählte Abgeordnete für die PDS dem Deutschen Bundestag an, wo sie zunächst für ihre Gruppe und dann die Fraktion den stellvertretenden Vorsitz ausübte und zugleich das Amt der haushalts- und wirtschaftspolitischen Sprecherin bekleidete. Im Interview spricht Christa Luft über die Abwicklung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt, deren ökonomische wie soziale Folgen bis heute die Entwicklung des Ostens prägen.

Ich beginne mit einer simplen Frage: Wäre die DDR, weil sie pleite war, auch ohne eine friedliche Revolution untergegangen? Hätte man die DDR auch ohne das Aufbegehren der Bürger aufgeben müssen, weil sie ökonomisch gar nicht länger existieren konnte?

Ja, pleite und marode sind die zwei Adjektive, mit denen die implodierte DDR gern beschrieben wird – jedenfalls aus westlicher Sicht. In Politikerreden und Publikationen dominiert diese Zuschreibung bis heute. Ich war lange Zeit als Abgeordnete im Deut-

schen Bundestag: selbst als aus neutralen Quellen authentische Fakten zum ökonomischen Zustand der DDR vorlagen, konnte ich im Plenum reden, was ich wollte; was einmal in den Köpfen war, das bekam man nie wieder raus. So zum Beispiel diese Sache mit der Pleite.

Ich will überhaupt nicht den Eindruck erwecken, dass die DDR-Wirtschaft nicht Wunden, auch schwere Krankheiten hatte. Aber ich habe mich immer dagegen gewehrt, sie „pleite“ zu nennen. Warum? Erstens: Pleite ist ein Staat, wenn er seine Schulden nicht mehr zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit bezahlen kann. Das war nie der Fall. Dafür wurde allerdings mitunter manches unternommen, wo man sich heute nur an den Kopf fassen kann. Es gab die Losung: Liquidität geht vor Rentabilität, d.h. wir müssen flüssig sein, egal was es kostet! So wurden immer neue Quellen erschlossen, um an Devisen zu kommen. Am Ende hat man Pflastersteine von Rügener Landstraßen verkauft, weil die im Westen begehrt waren, und man hat leider auch Antiquitäten verkauft, die in einem Museum doppelt vorhanden waren.

Pleite ist ein Staat zweitens, wenn er keinen Kredit mehr bekommt. Auch das ist nicht passiert. Niemand hat der DDR einen Kredit verweigert. Es war sogar so, dass der letzte Strauß-Kredit nie angegriffen wurde. Der lag auf einer Schweizer Bank – sozusagen als Sicherheit für Gläubiger und als Zeichen eigener Solvenz. Aber vergessen werden darf nicht, dass die DDR am Ende 4,40 DDR-Mark aufwenden musste, um im Export eine Westmark zu erwirtschaften. Das frisst auf Dauer natürlich die Substanz auf.

Damit ich nicht falsch verstanden werde: Es geht mir nur um den Begriff der Staatspleite, wie er definiert wird und wie man ihn so für die DDR zum Zeitpunkt ihres Scheiterns nicht verwenden sollte.

Wir haben an der Hochschule für Ökonomie die Statistik der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich Basel angeguckt, die war sehr solide und nicht politisch beeinflusst. Diese Statistik wies damals 10 Milliarden Dollar DDR-Schulden aus. Das ist weit entfernt von einer Staatspleite. Diese Zahl habe ich auch in meinen Vorlesungen verwendet. Zum Glück hat mich keiner verpetzt, denn das Nutzen von Statistiken, die nicht aus der DDR oder aus RGW-Quellen stammten, war uns offiziell untersagt. Welche Ironie der Geschichte! Der Vorwurf der Staatspleite speist sich zum großen Teil aus einer „*Geheimanalyse über den wahren Zustand der DDR-Wirtschaft und Schlussfolgerungen*“.

Welche Geheimanalyse?

Die hatte Egon Krenz Mitte Oktober 1989 in Auftrag gegeben nach Übernahme des Amtes des Generalsekretärs der SED. Mir war die zunächst nicht bekannt, als ich in den Ministerrat kam. Erst ein Jahr später, bei den Recherchen für meinen Treuhand-Report, erzählte mir der Pressesprecher der Treuhand von einer „Geheimanalyse“ und händigte mir eine Kopie aus.

Wer hatte dieses Papier erstellt?

Sechs Autoren sind ausgewiesen, darunter Gerhard Schürer, Chef der Plankommission; Alexander Schalck-Golodkowski, Chef des Bereichs Kommerzielle Koordinierung¹ und Gerhard Beil, Außenhandelsminister. Alle sechs waren Insider die wirtschaftliche Lage der DDR betreffend. Und darauf stützen sich heute die genüsslich, die immer noch sagen, die DDR sei doch pleite gewesen.

Diese Geheimanalyse wurde am 30. Oktober 1989 im Politbüro der SED beraten und einstimmig beschlossen. Die erste Hälfte befasst sich mit dem, was die DDR-Wirtschaft nach '45 unter großen Aufwendungen und Schwierigkeiten geschaffen hat: eigene Hochöfen, eigene Werften, das Wohnungsbauprogramm, Sozialleistungen ... Und dann kommen gravierende Probleme: Umweltsünden, Ersatzteilprobleme, nicht funktionierender Materialfluss und die dadurch verursachten teuren Unterbrechungen des Arbeitsablaufs, die gesunkene Akkumulationsrate, fehlende Hightech-Artikel für die Bevölkerung usw. Und dann der Hammer: Die DDR hat zum gegenwärtigen Zeitpunkt 49,9 Milliarden D-Mark Schulden gegenüber Ländern mit konvertierbarer Währung (also nicht-sozialistischen Ländern). Diese Verbindlichkeiten pünktlich zu bedienen und eine weitere Verschuldung zu stoppen, würde im Jahre 1990 eine Senkung des Lebensstandards um 25 bis 30 Prozent erfordern, um das Exportvolumen erhöhen zu können. Eine solche Drosselung des Inlandskonsums könne der Bevölkerung nicht zugemutet werden.

Das hätte wirklich nicht funktioniert. Sie erwähnten vorhin die Daten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich. Die weichen ja erheblich von den Zahlen aus diesem Papier ab! Wo kommt die Differenz her?

Die dortigen Banker sprachen von 10 Milliarden Dollar, das waren nach damaligem Wechselkurs rund 20 Milliarden D-Mark. Aber es geht ja weiter, ich komme noch zu Ihrer Problematik. Schalck-Golodkowski, zusammen mit Schürer der Hauptautor des Papiers, ging Anfang Dezember 1989 bei Nacht und Nebel in den Westen. Dort wurde er wochenlang von Herrn Schäuble und anderen „vernommen“. Die Westseite wusste also darüber viel eher und mehr als wir, die wir in der DDR-Regierung saßen.

Nach Schalck-Golodkowskis Flucht wurde sein Imperium durchforstet. Da stellte sich heraus, was physisch an Werten da war, verborgen in Tresoren in Pankow und in der Wallstraße: Gold, Silber, Platin, Perlen, alles Mögliche. Als das bewertet war, reduzierten sich die Schulden erheblich.

Dann wurden die Außenstände, die die DDR im Außenhandel gegenüber anderen Ländern hatte, ermittelt. Zahlungsziele zu geben war normal, hat auch die DDR gemacht. Das wurde alles zusammengerechnet. Ich will's abkürzen. Nach dem Weggang von Schalck-Golodkowski musste Schürer in der Volkskammer Rechenschaft geben über die Angelegenheiten der Plankommission und wurde natürlich als Mitautor dieser Studie befragt, was es mit den Horrorzahlen auf sich hat. Alle fragten: ‚Wie konntet Ihr nur so etwas in die Welt setzen?‘ Darauf Schürer: Ja, aus zwei Gründen. Erstens: Wir wollten noch einmal einen Aufschrei machen gegenüber der Parteiführung, dass etwas geschehen muss. Und zweitens: Schalck hatte eine eigene Zahlungsbilanz in seinem Imperium, die enthielt mehr Forderungen als Verbindlichkeiten in freien

Devisen. Schalck war aber nicht bereit, die mit der Staatszahlungsbilanz zu vereinen.' Als die positiven Außenstände aus dem Schalck'schen Imperium zusammengetan wurden mit den negativen Zahlen aus der Staatsbilanz, verringerte sich das Staatsdefizit weiter. Das war noch im Dezember 1989.

Dann kam nach den Märzahlen 1990 die de Maizière-Regierung ans Ruder. Da war Herr Romberg von der SPD, ein von mir sehr geschätzter Mann, Finanzminister. Herr Romberg musste in Abständen immer wieder auf die Bühne und eine neue Zahl sagen, wie nun wieder der Stand ist. Noch zu seinen Zeiten reduzierten sich die Schulden auf etwa 25 Milliarden D-Mark. Ende August 1998 brachte dann die Bundesbank ein Bändchen heraus mit dem Titel: „Die Zahlungsbilanz der ehemaligen DDR 1975 bis 1989“. Das Ergebnis: die Schulden betragen Ende 1989, also wenige Wochen vor der Währungsunion, 19,8 Milliarden D-Mark.

Inzwischen sind wir ja bei der Staatsverschuldung ganz andere Maßstäbe gewohnt.

Ja, ganz genau. Bundesbankpräsident Karl Otto Pöhl hielt die Verschuldung der DDR, er ging Anfang Februar 1990 noch von 30 Mrd. DM aus, nicht für extrem hoch - wörtlich: ‚Uns hat diese Summe nie beunruhigt.‘ Und nach mehrjährigen Recherchen kam die Bundesbank dann auf die genannte wesentlich geringere Summe.

Aber glauben Sie vielleicht, das interessiert irgendwen von den Politgrößen der Bundesrepublik? Niemanden! Als der Bundesbank-Report heraus kam, hatte allein Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik 120 Milliarden DM, also rund 60 Milliarden Euro Schulden! Dazu sagte der damalige Regierende Bürgermeister Wowereit: ‚Berlin ist arm, aber sexy.‘

Ich fasse nochmal zusammen: Die DDR war im echten Sinne nicht pleite, sagen Sie. Aber es gab natürlich eine ökonomische Nicht-Konkurrenzfähigkeit mit dem Westen.

Ob die DDR Ende der 1980er Jahre noch eine Chance hatte, weiterzubestehen – das ist erstens eine spekulative Frage, niemand kann ein bibelfestes Ja oder Nein sagen. Und zweitens neige ich zu der These von Siegfried Wenzel, langjähriger stellvertretender Vorsitzender der Staatlichen Plankommission; der hat anno 2000 ein Buch mit dem Titel „Was war die DDR wert?“ herausgebracht. Dort steht ein Satz, der mir zusagt: „Die DDR war nicht pleite, aber sie hatte keine Chance.“ Denn es geht ja nicht nur um irgendwelche ökonomischen Ziffern, sondern auch um das politische Umfeld. Die Sowjetunion, für die wir im Kalten Krieg 40 Jahre lang gewissermaßen das Faustpfand waren, ließ uns peu á peu fallen. Wir wurden irgendwie lästig. Ohne die Sowjetunion war eine Weiterexistenz der DDR nicht möglich. Ähnlich verhielten sich Polen, Ungarn und ein paar andere Bruderländer. Die wollten uns am Ende z.B. ihre Pflirsiche und ihre Ikarus-Busse nicht mehr gegen Transfer-Rubel verkaufen, sondern die wollten „richtiges“ Geld. Als wir das nicht konnten, haben sie ihre Exporte an uns reduziert. Insofern leuchtet mir die These von Wenzel ein. Der Westen mischte sich immer mehr ein und hat am Ende mit der D-Mark gewunken. Das hat auf die Bevölkerung ge-

wirkt, darf man ja nicht vergessen. Wir hätten alleine nicht weiterexistieren können. Es wäre irgendeine andere ökonomische Kooperation notwendig gewesen.

Sie sagen, der RGW-Verbund hat nicht mehr funktioniert, die Rohstoffe wurden immer teurer. Aber die DDR war davon abhängig, oder?

Ja, das betraf besonders das Erdöl. In der zweiten Hälfte der 1970er und in den 1980er Jahren kürzte die UdSSR die Liefermenge und hob die Preise an. Das belastete die DDR enorm. Zudem war ihre Wirtschaft vorrangig eingestellt auf den Bedarf der Sowjetunion. Um die geforderten Möbel zu produzieren braucht man Holz – das hatten wir gar nicht, mussten wir importieren! Für Schiffe braucht man Stahl, den mussten wir auch importieren.

Aber wie geht das, dass die Sowjetunion die DDR als Verbündeten fallen lässt, wenn sie ökonomisch doch so abhängig von den Zulieferungen aus der DDR war?

Darüber gibt es viele Spekulationen. Es hängt nach meiner Meinung viel mit Gorbatschow zusammen. Gorbatschow liebte das Turnen auf der internationalen Bühne und erhielt dort immer unendlichen Applaus. Er glaubte, wenn er ein paar lästige gewordene Sachen loslässt, wird der Westen das honorieren und seine kaputte Wirtschaft aufpäppeln. Falin, sein außenpolitischer Berater, beschwerte sich immer, dass Gorbatschow die DDR eigentlich verschenkt hat. Er saß an einer Stelle, die den Westen interessierte und hat nichts daraus gemacht, auch nicht für sein eigenes Land. Er hätte ganz andere Dinge für sein Land organisieren können; anders als das, was dann unter Jelzin passiert ist. Jelzin hat sein Land sozusagen ‚für einen Apfel und ein Ei‘ mit Hilfe amerikanischer Berater privatisieren lassen, woraus auf der einen Seite die Oligarchen, auf der anderen Seite die Armutsheere entstanden.

Boris Jelzin und Helmut Kohl waren Saunafreunde. Wir bekamen im Haushaltsausschuss des Bundestags, dem ich angehörte, immer mitgeteilt, was die beiden verhandelt hatten. Die DDR hatte am Ende gegenüber der Sowjetunion ein Guthaben in Höhe von 12 Milliarden Transferrubel. Die DDR-Forderungen gegenüber den anderen RGW-Ländern, selbst bis zum kleinen Kuba, hat die Bundesregierung eingetrieben bis zum letzten Pfennig. Von dem, was die Sowjetunion Deutschland schuldete, blieben ganze 500 Millionen D-Mark übrig, die Jelzin zahlen musste. Man macht sich keinen Begriff, was da verschleudert worden ist an Arbeitsleistungen, an denen die Werktätigen der DDR über Jahrzehnte beteiligt waren.

Sie haben einen sehr außenwirtschaftlichen Blick. Ich sehe das von Innen, unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsproduktivität. Der Unterschied in der Arbeitsproduktivität wird meist mit etwa 40 Prozent angegeben. Wo liegen die Ursachen dafür, dass die DDR ökonomisch nicht konkurrenzfähig geworden ist mit dem Westen? Ich habe in der DDR Schlosser gelernt mit Abitur. Da habe ich kleine Werkzeugmaschinenfabriken erlebt, wo an Uralt-Maschinen gearbeitet

wurde. Wir haben mit unserer Produktion die Ausrüstung für Westschiffe hergestellt - alles per Hand, mit einer vorsintflutlichen Technik.

Ja, diese Erfahrung kann ich bestätigen und habe immer den Hut gezogen vor den Fertigkeiten der Beschäftigten. Die DDR war nicht konkurrenzfähig gemessen an der Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik. Gegenüber anderen Ländern wie Italien, Österreich, Finnland war das keine Frage. Ein Handicap der DDR war, dass sie im Laufe der Jahrzehnte immer weniger Investitionsmittel zur Verfügung hatte. Die Akkumulationsrate sank von Jahr zu Jahr. Angefangen hat der Rückstand schon nach dem 2. Weltkrieg mit dem, was wir heute als Teilungsdisproportionen bezeichnen: Der Westen hatte die Rohstoffe, die hatten wir nicht; die hatten die Steinkohle, wir mussten die Braunkohle erst aus der Erde buddeln. Dann kamen die Reparationszahlungen hinzu, die im Grunde einseitig von der DDR für ganz Deutschland erbracht wurden. Laut Potsdamer Abkommen hätte das später aufgeteilt werden müssen. Drittens gehörten wir mit dem RGW einer Wirtschaftsgemeinschaft an, in der die Teilnehmerländer alle ein sehr unterschiedliches technisches und ökonomisches Niveau hatten. Dazu kamen solche Hindernisse wie das westliche Stahl-Embargo oder die Kredit-Restriktionen, die uns belasteten. Aber es wäre falsch, unsere wirtschaftliche Schwäche allein darauf zu schieben.

Wir hatten ein Wirtschaftssystem, das im Grunde das sowjetische System kopierte. Das war aber für ein ganz anderes Land ausgelegt, für ein Riesenland. Dort brauchten die ein Zentrum, um das zusammenzuhalten! Diese Art von Überzentralisierung wurde auf die kleineren Staaten übertragen. Die Überzentralisierung verweigerte den Unternehmen Rechte. Die mussten den Gewinn, den sie erzielten, fast zu 100 % abführen. Wenn sie einen Kredit brauchten für Investitionen, mussten sie beim Ministerium darum betteln; wenn sie Glück hatten, haben sie ein bisschen was gekriegt. Das erstickt Eigeninitiative!

Dann kam '72 diese elendige Enteignung der restlichen kleinen und mittelständischen privaten Unternehmen. Das hat viel Produktivität, Flexibilität und Motivation gekostet. Ich habe schon zu DDR-Zeiten meinen Studenten gesagt, dass ich dafür kein Verständnis habe. Wenn jemand unternehmerisch tätig sein möchte, darin sein Lebensziel sieht, soll man ihn lassen! Er übernimmt auch das Risiko dafür. Aber dafür war ja keine Einsicht zu gewinnen bei der DDR-Obrigkeit.

So gibt es eine ganze Reihe von Dingen, die dazu führten, dass die Produktivität immer weiter abfiel. Und dann das Wettrüsten! Was da an Geld verpulvert wurde!

Gehen wir mal weiter zur Währungsunion. War die Währungsumstellung die Ursache für den Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft?

Die Ursache sicher nicht, aber doch der Auslöser. Es war nicht so, dass im Westen niemand wusste, was in der DDR-Wirtschaft los ist. Die Manager sind ein- und ausgegangen in den Betrieben. Die DDR war für die alte BRD der größte Handelspartner. Also wer mit den Fragen beschäftigt war, musste und konnte wissen, was passiert, wenn eine Wirtschaft, die bis zum 30. Juni eines Jahres 4,40 Mark im Innern ausgezahlt be-

kommt für eine im Export erlöste Westmark, wenn die ab 1. Juli nur noch eine D-Mark bekommt. Und genau das ist geschehen! Was wäre denn passiert, hätte man den österreichischen Schilling 1:1 an die D-Mark angebunden? Österreich wäre kaputt gegangen, keine Frage! Die Ökonomen hatten in dieser Zeit aber keine Stimme, weder im Westen noch im Osten. Die Politik hatte das Sagen, und sie hat die Interessen der großen Wirtschaft bedient.

Die Frage ist, warum die Politik es so gemacht hat. Sie sagen, wegen der Interessen der großen Wirtschaft. Aber was zusammenbricht, muss ja später alimentiert werden.

Das ist natürlich so, aber das hat niemand gesagt! Die Treuhand hat 2 Millionen Arbeitslose hinterlassen und eine kleinteilige Wirtschaftsstruktur. Viele, vor allem große Unternehmen wurden zerschlagen bzw. dicht gemacht. Hätte man den Beschäftigten eine Chance gegeben oder überhaupt verhindert, dass so viele Unternehmen abgewickelt werden, wäre das billiger geworden für den Staatshaushalt, als nachher die vielen Menschen zu alimentieren. Viele Menschen sind daran, was mit ihnen geschehen ist, kaputt gegangen – seelisch und auch physisch. Viele leiden heute noch daran.

Ich finde, man hat damals diesen Umbruchprozess einfach technizistisch vollzogen, überhaupt nicht sozial und auch nicht ökologisch gedacht. Das Ganze sollte sehr schnell gehen. Ich kenne viele westdeutsche Ökonomen, die sich an den Kopf gegriffen haben und die sagten: Das ist doch nicht möglich! Selbst Karl Otto Pöhl, der damalige Bundesbankpräsident, kam am 6. Februar 1990 zu mir und wollte sich über die geplante Wirtschaftsreform informieren. Seine These war: Man muss erst die Wirtschaft reformieren, bevor man eine einheitliche Währung einführen kann. Das dauert eben ein paar Jahre, keine Frage. Als Pöhl am 7. Februar 1990 aus der Maschine von Berlin nach Köln/Bonn aussteigt und im Radio hört, wie Kohl bei einer Rede im Bundestag den Ostdeutschen anbietet, alsbald über die D-Mark als Zahlungsmittel verfügen zu können, da habe er, wie er mir später sagte, fast einen Herzinfarkt gekriegt. Und ein Jahr später ist er dann auch zurückgetreten, weil er das nicht mehr mitmachen konnte und wollte.

Ich habe im Ohr, dass Sie die Idee der Treuhand entwickelt haben. Was war Ihr Plan, Ihre Idee von der Treuhand?

Nein, das ist völlig verkehrt, das sind Fake News! Wissen Sie, ich bin deshalb so allergisch darauf, weil das in einem Buch auftaucht, für das ein namentlich nicht genannter Journalist mit dem Ehepaar Honecker gesprochen hatte, als die bei dem evangelischen Pastor in Lobetal einquartiert waren. In einem der Gespräche soll Frau Honecker gesagt haben: ‚Ach, die HfÖ war ja schon immer eine revisionistische Denkfabrik. Und solche Gestalten wie Dieter Klein, Michael Brie und Christa Luft, die hatten die Treuhand schon lange vorgedacht.‘ Aber das ist eine erfundene Story!

Sie haben mit der Idee „Treuhand“ gar nichts zu tun, sagen Sie?

Also das Wirtschaftsreformkonzept der Modrow-Regierung, für das ich verantwortlich war, enthält weder den Begriff noch das, was später daraus geworden ist. Uns schwebte keine komplette Privatisierung des Volkseigentums vor. Wir wollten das Volkseigentum produktiver, beweglicher, anziehender machen für Menschen. Wir haben uns zum Beispiel dafür eingesetzt, dass die Gewerbefreiheit eingeführt wird; dass privates kleines Eigentum von unten entstehen kann; dass die 1972 Enteigneten, wenn sie denn noch leben, ihr Eigentum zurückbekommen können (oder die Erben, wenn die es wollen). Wir wollten Joint Ventures zulassen. Das alles waren Privatisierungsschritte. Und wir wollten aus den großen Kombinatn ganz schnell die Abteilungen herauslösen, die mit dem Kerngeschäft nichts zu tun hatten. Jedes Kombinat hatte eine eigene Bauabteilung, eine eigene Transportabteilung usw. – weil entsprechende Leistungen am Markt nicht zu beschaffen waren. Das hat natürlich Produktivität gekostet. Deshalb wollten wir das herauslösen. Daraus wären kleine private Unternehmen entstanden. Aber uns schwebte nicht vor, die Infrastruktur und große Kombinate komplett zu privatisieren.

Die Treuhand, die dann plötzlich auf's Trapez kam, ist eine Sturzgeburt. Sturzgeburt vor allem aus einem Grund: Kohl bot der DDR-Bevölkerung mitten im Wahlkampf die D-Mark an. Begeisterungstürme! Dass die Wahlen am 18. März 1990 nicht so ausgehen würden wie die vorigen Volkskammerwahlen, war uns vollkommen klar. Es musste etwas geschehen mit dem Volkseigentum, weil das Grundgesetz zwar auch Gemeineigentum schützt, aber die Praxis sah eben anders aus. Also was machen wir mit den volkseigenen Kombinatn? Niemand sollte unterschätzen, dass die Modrow-Regierung ganze vier Monate im Amt war – keine Zeit, um irgendwelche revolutionären Sachen aus der Tüte zu zaubern. Die Idee unserer Regierung – da waren ja neben der SED auch CDU, LDPD, NDPD und die Bauernpartei beteiligt – war: eine komplette Privatisierung, zumal im Hau-Ruck-Verfahren, kommt für uns nicht in Frage. Bevor es weiter geht mit gewissen Selbstbedienungsaktivitäten, die damals auftauchten, wollten wir erst einmal die Hand drauf legen. Deshalb heißt es auch in der Treuhand-Verordnung: „Die Treuhand hat die Aufgabe, das Volkseigentum im Interesse der Allgemeinheit zu bewahren.“ Das war nicht einmal ein Gesetz, denn für ein Gesetz braucht man Monate, um es parlamentarisch auf den Weg zu bringen, und die hatten wir nicht. Was nach der Volkskammerwahl daraus werden würde, konnten wir damals nicht wissen.

Aber die Treuhand-Verordnung wurde schon von der Modrow-Regierung verabschiedet?

Die Treuhandverordnung wurde von der Modrow-Regierung am 1. März 1990 verabschiedet. Wie gesagt, der Begriff „Treuhand“ tauchte in unseren Reformkonzepten nicht auf. Den Begriff hat nach meiner Erinnerung Dr. Ullmann, der Vertreter von „Demokratie jetzt!“, ins Spiel gebracht. Der hatte Berater aus der Schweiz, die ihm diese Treuhand-Idee nahe brachten.

Die Idee einer Treuhand ist juristisch naheliegend, wenn man das Vermögen vom Staat wegnehmen und von Dritten verwalten lassen will.

Wir haben uns damals kurzfristig mit der britischen und der österreichischen Praxis beschäftigt, wie dort nach dem 2. Weltkrieg mit großen Unternehmen umgegangen wurde, die in Staatshand überführt worden waren. Die Briten hatten ein Schatzamt und die Österreicher eine Bundesvermögensverwaltung, und das war in etwa so wie eine Treuhandanstalt.

Das Problem ist ja: Was geschieht mit dem Volkseigentum, das eigentlich staatliches Eigentum ist, weil es staatlich verwaltet wird. Das beginnt bei der Planung und reicht bis zur Gewinnabschöpfung. Wenn Sie sich Russland anschauen, dann haben wir dort bis heute das ungelöste Problem, wie der Staat mit den großen Industrievermögen umgeht. Das ist das Problem der Oligarchien in den ganzen postsozialistischen Ländern. Irgendein Konstrukt braucht man für diesen Übergang.

Wie gesagt, im Reformkonzept der Modrow-Regierung taucht das nicht auf, weil uns ein solcher Privatisierungsprozess nicht vorschwebte.

Mir geht es natürlich um den Unterschied. Sie sagen, die Modrow-Regierung hatte ein Reformkonzept, ein Übergangskonzept. Nach der Währungsunion wird eine Treuhand errichtet mit der Idee, die DDR-Wirtschaft komplett zu privatisieren – so lautet ja der Auftrag der Treuhand. Wie würden Sie diese Differenz beschreiben?

Wie ich schon sagte: Die von der Modrow-Regierung geschaffene Treuhand hatte den Auftrag, das Volkseigentum im Interesse der Allgemeinheit zu bewahren – was überhaupt nicht bedeutet, dass von unten kein privates Eigentum entstehen sollte. Dafür habe ich ja Wege genannt. De Maizières Treuhand, die am 30. Juni 1990 entstand, war von Anfang an eine Verkaufseinrichtung. Für Theo Waigel, den damaligen Bundesfinanzminister, und auch für Helmut Kohl als Bundeskanzler waren Währungsunion und Privatisierung des Volkseigentums ein Junktim. ‚Wenn Ihr die Währungsunion kriegt, also von uns das Geld, dann brauchen wir ein Pfand. Das ist das Volkseigentum.‘ Als wir mit unserem Volkskammer-Ausschuss Deutsche Einheit im Mai 1990 im Bonner Bundestag zu Besuch waren, hielt Herr Waigel eine Rede. Dort sagte er fast wörtlich: „Liebe Leute im Osten! Wir geben Euch das Beste, was wir haben: das ist die soziale Marktwirtschaft und das ist die D-Mark. Aber das ist natürlich nicht alles so ganz umsonst! Das kostet ja etwas.“ Und das Pfand dafür sollte sein die schnelle Privatisierung des Volkseigentums. So ist es dann auch geschehen. Herr de Maizière hat im Grunde nur noch die Hand hingehalten, geführt wurde der Stift von der anderen Seite.

Ich war dann bis zu ihrer Auflösung am 2. Oktober Abgeordnete in der Volkskammer, gehörte als Mitglied der PDS-Fraktion zur Opposition. Für eine Anhörung im Wirtschaftsausschuss hatten wir unsere Änderungswünsche für das Treuhand-Gesetz

aufgeschrieben. De Maizière sagte immer: ‚Ihr könnt jetzt reden, was Ihr wollt. Das krieg´ ich in Bonn nicht durch. Der Entwurf ist im Grunde das, was hier durchkommen muss.‘ Eine Sache kriegten wir dann doch noch hinein verhandelt, nämlich den Satz: „Nach Bewertung und Restrukturierung des Volkseigentums oder Volksvermögens ist zu prüfen, ob irgendwelches Geld übrig bleibt, was dann an die Menschen verteilt werden kann, die bei der Währungsunion einen Teil ihres Vermögens verloren haben.“² Diesen Passus hat er mit aufnehmen lassen. Aber Frau Breuel hat dann dafür gesorgt, dass da nichts übrig blieb, sie hat 256 Milliarden DM Schulden hinterlassen.

Wie bewerten Sie die Ergebnisse des Wirkens der Treuhand?

Im Januar 1991 fand in Köln eine Tagung mit Treuhand-Präsidialen aus allen neuen Bundesländern statt. Dort hielt Herr Köhler, der spätere Bundespräsident und damals für die Treuhand verantwortliche Staatssekretär im Bundesfinanzministerium eine Rede, in der er den Satz fallen ließ: „Liebe Leute, in der DDR-Wirtschaft muss auch mal gestorben werden! Es muss auch mal Blut fließen!“ Wörtlich! Treuhandchef Rohwedder, ein Befürworter des Prinzips „erst sanieren, dann privatisieren“, soll darauf nichts gesagt haben. Nach seiner Ermordung kam Frau Breuel und machte von Anfang an ein Riesen-Tempo. Nun hieß es: Erst privatisieren, dann sanieren – ohne Rücksicht auf Verluste. Am Ende konnte jeder, der mal irgendwo ein kleines Unternehmen hatte – egal, ob er das erfolgreich geführt oder an die Wand gefahren hat, zugreifen. Hauptsache, er hatte die richtige Postleitzahl – es musste eine aus dem Westen sein, dann hat er bekommen, was er wollte. So landeten schließlich 85 Prozent des Volkseigentums in Händen westdeutscher „Investoren“. Ich könnte viele Beispiele nennen, wo Menschen aus dem Osten ihre Firma übernehmen wollten, in der sie lange gearbeitet hatten und sich auskannten – und die haben das nicht bekommen. Es gab viel Kriminalität und Korruption, keine Frage.

Auf Ihre Frage, wie ich das zusammenfassen würde: Für mich ist die Treuhand eine Einrichtung, die unter den Augen und mit Billigung der Bundesregierung die größte Vernichtung von Produktiveigentum in Friedenszeiten verantwortet. Das ging zu Lasten vieler Millionen Menschen in der DDR, hat Wirkungen bis heute. Und es hat die westdeutschen Steuerzahler unerhört viel Geld gekostet. Wenn diese Mittel gleich für andere Maßnahmen eingesetzt worden wären – für Strukturanpassungen, für Umschulungen usw. – und nicht nur für die Bezahlung von Arbeitslosigkeit, dann wäre das auch für die westdeutschen Steuerzahler billiger geworden und viele von ihnen würden nicht bis heute denken: ‚Ihr habt uns nur was gekostet!‘ Da im Grunde nichts gerettet wurde aus der DDR, sagen viele Westdeutsche doch bis heute: ‚Was haben wir denn von der Einheit?‘

Jetzt einmal zur wirtschaftlichen Entwicklung des Ostens nach der Wiedervereinigung. Wie würden Sie die Wirtschaftsentwicklung in den letzten 30 Jahren im deutschen Osten beschreiben? Was passierte, nachdem die Treuhand alles vernichtet hat, wie Sie sagen?

Naja, man muss sich nicht wundern, was passiert ist. In jedem volkswirtschaftlichen Lehrbuch steht, dass eine Wirtschaft, um sich gesund entwickeln zu können, eine Mischung von Betriebsgrößen braucht. Sie braucht Großunternehmen, die sozusagen die Zentren bilden für Forschung, Marketing, Entwicklung und so weiter, auch für die Facharbeiterausbildung. Und sie braucht einen guten Mittelstand und viele Kleinunternehmen. Was hat die Treuhand gemacht? Sie hat einen Wald von Kleinunternehmen hinterlassen, die am Markt gar nichts bewegen können. Wir hatten einmal mehr als 500 Betriebe in der DDR mit mehr als 1.000 Beschäftigten. Nach dem Ende der Treuhand sind davon 4 übriggeblieben.

Als man nach der Währungsunion die ersten Wochen in ein Geschäft kam und alles kaufen konnte, was man früher nur aus dem Westfernsehen kannte, ging einem das Herz auf, wenn man das Geld hatte dafür. Dass der Binnenmarkt überflutet würde mit Waren aus der alten Bundesrepublik, war doch vollkommen klar. Ein Markterhalt bzw. eine Neugewinnung von Märkten für ostdeutsche Unternehmen hat nicht stattgefunden. Wir sollten eine Marktwirtschaft werden, hatten aber keine Märkte. Die Ostmärkte, sagt man immer, seien zusammengebrochen. Die sind nicht zusammengebrochen! Was die DDR früher in die Sowjetunion, nach Ungarn, nach Polen und in andere Ostländer geliefert hat – diese Märkte sind von Thyssen, von Krupp und anderen westlichen Konzernen übernommen worden!

Die erste Zeit war unter individuellen Konsumenten natürlich ein bisschen Jubel, weil man allerhand kaufen konnte, vor allen Dingen Autos. Aber dann merkte man schnell, dass das Geld alle wird und dass man angewiesen ist auf Stütze, wenn man keinen neuen Job hatte. Da begann dann die Wanderung durch das Tal, eben weil die Wirtschaft kleinteilig strukturiert war. Die Dörfer in Mecklenburg-Vorpommern oder in Sachsen-Anhalt sind zum Jammern. Wo keine Arbeit ist, bleiben keine jungen Leute. Wo keine jungen Leute sind, bleiben die alten allein. Die haben keine Möglichkeit mehr, sich selber normal zu versorgen, weil die Läden alle zu sind; keine Sparkasse mehr, kein Arzt, kein Kino, kein nix!

Dann diese anhaltende Spekulation mit Grund und Boden. In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sind die meisten Ackerflächen inzwischen verkauft worden an agrarfremde Investoren. Versicherungen kaufen Ackerflächen, weil sie mangels Zinsen keine anderen renditeträchtigen Anlageobjekte sehen! Ackerflächen werden zu Bauland umgewidmet und verscherbelt, und die Mieten steigen noch und nöcher. Warum das Bodenproblem nicht viel mehr im Zentrum der Politik steht, ist mir schleierhaft. Was die Natur uns nur beschränkt zur Verfügung stellt, das gehört in die Hände der Allgemeinheit und kann über langfristige Pachtverträge vergeben werden an Menschen, die das möchten. Aber keine Privatisierung von Grund und Boden!

Ich war in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre an einer Initiative beteiligt, die sich „Bündnis für Aufträge“ nannte. Vertreter aus Wirtschaft und Politik haben sich zusammengesetzt und überlegt: Was kann man machen, um Märkte für die DDR-Unternehmen zu erhalten oder zurück zu gewinnen? In Sachsen-Anhalt und Sachsen gab es Unternehmen, die waren spezialisiert auf die Produktion von Ausrüstungen für die sowjetische Öl- und Gasindustrie. Die hatten noch Spezialisten. In der Sowjetunion verrotteten die Förderstellen mangels Reparaturen oder neuer Investitionen. Da haben wir aufgeschrieben, wie man das zusammen bringen könnte. Die Russen hatten Öl

und Gas, was man zwecks Bezahlung hätte in Europa vermarkten können. Wir waren mit diesem Vorschlag beim Bundeswirtschaftsministerium. Wir brauchten von der Bundesregierung die Zusage, dass sie Bürgschaften geben wird für solche Geschäfte. Da hieß es: Das wird Brüssel nicht akzeptieren, das ist Wettbewerbsverzerrung, das ist nicht marktwirtschaftlich! Es wurde jedes Argument herbeigezogen, um zu verhindern, dass irgendetwas Produktives in die Wege kommt. Warum konnte man nicht so vorgehen wie bei Carl-Zeiss Jena, das nicht sofort privatisiert wurde, sondern für ein Jahrzehnt in thüringischem Landeseigentum verblieb? Jenoptik geht es heute wunderbar. Solche Ideen waren aber nicht gefragt.

Die Treuhand-Politik und die Währungsunion waren die Auslöser für die Deindustrialisierung des Ostens nach 1990. Aber auch später kommt keine Entwicklung zustande. Was sind die Ursachen für diese Stagnation? Wenn man sich die Daten von Troost und Steinitz³ anschaut, holt der Osten nicht mehr auf. Warum?

Ich führe das nach wie vor zurück auf die ungesunde Mischung der Betriebsgrößenklassen im Osten; das ist ungesund geblieben, wenngleich es sich ein bisschen gebessert hat. Dazu kamen weitere Dinge, etwa fehlende Unternehmenszentralen, jetzt die Sanktionen gegen Russland. Die treffen vor allem ostdeutsche Unternehmen, die traditionell viel größere Verbindungen dorthin hatten. Dann sind die Fördermittel abgebaut worden. Es fehlt eigentlich so etwas wie ein kreditfinanzierter Infrastruktur-Fonds, um die ostdeutschen Regionen tatsächlich voran zu bringen – manche sind mit öffentlichen Verkehrsmitteln kaum zu erreichen.

Man könnte auch sagen, dass die DDR Pech hatte. Sie kam zur Wiedervereinigung in einer Phase des Neoliberalismus, der in Westdeutschland plötzlich die Überhand bekam. Und nahezu zeitgleich kam es zu einem Durchbruch in der Globalisierung. Natürlich gab es Globalisierung bereits vorher, aber in den 1990er und den 2000er Jahren hat sich die westdeutsche Wirtschaft verstärkt international aufgestellt. Und das alles im gleichen Zeitraum, in dem die deutsche Wiedervereinigung läuft; heißt natürlich, dass so etwas wie der deutsche Osten gar keine Rolle spielte. Die Globalisierung wird nicht zurückgeholt werden können. Es wird kein Rollback geben – trotz Trump. Aber was bedeutet das für die Entwicklungsperspektiven des deutschen Ostens?

Zunächst: Der Neoliberalismus konnte sich in der Bundesrepublik so rasch ausbreiten, weil mit der DDR ein sozialökonomisches Gegengewicht fehlte. Weiter: Globalisierung ist ein objektiver Prozess. Aber sie ist in hohem Maße konzern-, also profitgesteuert. Wer für Globalisierung ist, ist gut beraten, aus sozialen wie ökologischen Gründen auch eine menschenfreundliche Regionalisierung zu fördern. Obwohl die Welt für sie offen steht, brauchen Menschen auch etwas, was für sie überschaubar und planbar ist. Ich plädiere daher ganz stark für Regionalisierungsprogramme, um Menschen vor Ort zu halten und nicht auf die Wanderschaft zu bringen.

Aber der Punkt ist ja: Die deutsche Wirtschaft, nehmen wir einmal als Beispiel die Autoindustrie als den großen Industriezweig in Deutschland, die baut ihre Werke schon lange in Brasilien und in China und profitiert vom dortigen Aufschwung. Als ich in Brasilien war, wurde mir erklärt, dass VW ein brasilianisches Unternehmen ist. Das findet einfach statt! Gibt es nicht andere, wirtschaftlich vernünftige Mechanismen? Einige Ökonomen kritisieren zum Beispiel, dass im deutschen Osten alles, was modern angesiedelt wurde, in Wirklichkeit keine regionalen Zusammenhänge hat; es ist entgrenzt. Das beginnt mit der Steuerleistung, die ganz woanders erbracht wird und die den Regionen nicht zur Verfügung steht. Die völlig entgrenzte, mit der Region nicht zusammenhängende Wirtschaft scheint ein Markenzeichen der Moderne zu sein. Und die regional verwurzelte Wirtschaft ist hinterwäldlerisch oder ist im Niedergang begriffen, weil sie eben keinen Markt und keine Anschlüsse hat. Welche ökonomischen Hebel könnte es geben, um das zu ändern?

Was das Plädoyer für eine regional verwurzelte Wirtschaft, nicht als Alternative, sondern als eine die Globalisierung ergänzende Tendenz angeht, stimmen wir überein. Und auch bei der Frage der Besteuerung von in Ostdeutschland erbrachten Leistungen. Jedes Tochterunternehmen eines westdeutschen Konzerns muss die hier erwirtschafteten Steuern an das Bundesland abführen, in dem die Mutter ihren Sitz hat. Das sind fast ausnahmslos die alten Bundesländer. Das hätte man längst ändern können! Was hat man nicht alles am Grundgesetz geändert. Und dann heißt es: Es fließen so viel Fördermittel von West nach Ost. Keiner macht die Gegenrechnung auf, was ist an Vermögenstransfer von Ost nach West geflossen?

Und vor allen Dingen gibt es einen erheblichen Brain Train, nach wie vor. In Brandenburg brauchen Sie bloß schauen, wo die besten Schulabsolventen hingehen: dahin, wo die Lehrstühlen sind und wo die Universitäten sind. Die wandern ab, in einem Umfang, der ist beängstigend! Die Frage ist ja: Wie könnte man da gegensteuern?

Wichtig wäre wohl erst einmal, dass die Differenz zwischen Ost und West nicht wieder größer wird, als sie inzwischen ist. Dazu muss – jetzt trage ich Eulen nach Athen – auf dem Lohngebiet was passieren, und auf dem Steuergebiet. Sonst findet hier keine Ansiedlung statt und die Menschen laufen weg. Ich plädiere deshalb für einen kreditfinanzierten Infrastruktur-Fonds, aus dem wirklich schnell etwas passiert. Ich plädiere für eine andere Bodenpolitik, um endlich diese spekulativen Tendenzen einzudämmen. Wer heute Grund und Boden verkauft, verdient sich eine goldene Nase. Und der Staat muss dann Mietzuschüsse geben für Menschen, die die Mieten nicht mehr bezahlen können, in denen hohe Preise für Grund und Boden drin stecken. Es ist irre!

Unsere Ausgabe der vorgänge beschäftigt sich auch mit der Entwicklung der Rechten im deutschen Osten, mit dem Aufstieg der AfD et cetera pp. Sehen Sie einen Zusammenhang zwischen dem Rechtsruck und der wirtschaftlichen Entwicklung?

Ja, aber die AfD nimmt Aufwind auch in Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg und anderen, denen es wirtschaftlich gut geht. Es scheint bei nicht wenigen Menschen auch Unbehagen über die bedrohlichen Folgen einer ökonomisch nicht eingehegten Globalisierung für das eigene Leben und das der Kinder eine Rolle zu spielen. Im Osten kommen die nicht geheilten Verletzungen, Demütigungen und Ungerechtigkeiten aus der Nachwendezeit dazu: Arbeitsplatzverlust ohne Aussicht auf adäquate Wiederbeschäftigung, Renteneinbußen, Elitenaustausch auf allen Ebenen bei Dominanz westdeutsch Sozialisierter, oktroyiertes Nachahmen von Praktiken der Alt-BRD, Verunglimpfung und Entsorgung ostdeutscher Strukturen und Erfahrungen usw. Der Kulturosoziologe Wolfgang Engler sagt zu Recht: „Der Osten lässt sich nicht mehr mit der DDR erklären“, also mit Abgeschottetsein, relativ wenig Kontakt mit Ausländern usw. Abgesehen von sicher auch überzeugten Rechten richtet sich die Wut, der Protest von AfD-Anhängern im Osten meiner Wahrnehmung nach überwiegend gegen die aktuelle Politik auf Bundesebene, darunter die Kanzlerin mit ihrer ostdeutschen Herkunft und Erfahrung, die nie eine mobilisierende Vision für die Zukunft entwickelt hat. Diesen Menschen leichtfertig eine rechte, gar nazistische Gesinnung zuzuschreiben, wie das mitunter geschieht, ist moralisierend, aber nicht hilfreich, weil es nicht an den Ursachen ansetzt. Die Leute laufen doch den Gaulands und Höckes mit ihren platten Parolen nicht gläubig hinterher. So schlecht war das Bildungsniveau der DDR nicht.

Aber die Intelligentesten der Nach-Wende-Generation sind nicht mehr im Osten, die sind weg.

Es wachsen neue heran und nehmen die Erfahrungen ihrer Eltern und Großeltern auf.

Erfahrungen welcher Art?

Nun, die Erfahrungen mit der verordneten völligen Delegitimierung der DDR. Ich habe darüber schon gesprochen. Die Menschen warten auf einen Wechsel. Dass es nun gerade die AfD ist, die vorgibt, für den Wechsel zu stehen, ist fatal. Aber sie wird entzaubert werden.

Wie könnte die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland gelingen? Was müsste man tun?

Die Politiker auf Bundes- und Landesebene, aber auch die Medien und Publizisten, sollten sich bemühen, darzustellen, dass im Osten nicht alles grau war, dass dort Dinge gewesen sind, die sich für eine künftige Zivilisation als vorteilhaft erweisen können. Wir haben schon einmal versucht, unter etwas bescheideneren Bedingungen verhältnismäßig ordentlich zu leben. Ich glaube, wir gehen solchen Zukünften entgegen; und wenn es das Klima ist, was uns diese Richtung bescheren wird. Wir hatten in der DDR auch Ressourcenverschwendung, auf der anderen Seite sind wir mit Ressourcen

sorgfältiger umgegangen, als das heute der Fall ist. Nur, weil ein System gescheitert ist, kann man nicht so tun, dass es nichts Aufhebenswertes für die Zukunft hinterlassen hat. Dass Grund und Boden kein Spekulationsobjekt war, ist etwas, was ich in die Zukunft getragen wissen möchte. Dass man Vermögen und Eigentum nur durch Arbeit erwerben kann – es sei denn, man macht eine kleine Erbschaft –, das ist doch etwas, was man in die Zukunft tragen kann. Dass man planen muss (nicht diese verbürokratisierte Planung, die wir hatten), ist gerade für den Umgang mit materiellen und geistigen Ressourcen von höchster Wichtigkeit! Das merken wir heute. Es wird beklagt, dass es an Pflegepersonal mangelt. Mein Gott, das Problem fällt doch nicht vom Himmel!

Also ich wünschte mir diesen nachdenklichen Blick auf das, was hinterlassen wurde. Das würde zwar die materiellen und finanziellen Probleme vieler Menschen nicht lösen, aber es wäre im Interesse der historischen Wahrheit und wäre eine gewisse Genugtuung.

*Wir bedanken uns sehr für das Interview.
Das Gespräch führten Rosemarie Will und Sven Lüders.*

Anmerkungen:

- 1 Der „Bereich Kommerzielle Koordinierung“ (umgangssprachlich „KoKo“ genannt) wurden in den 1960er Jahren im Geschäftsbereich des damaligen Ministeriums für Außen- und Innerdeutschen Handel der DDR gegründet. Seine Aufgabe war die möglichst umfassende Erwirtschaftung und Beschaffung westlicher Devisen – abseits der offiziellen Haushaltspläne, der üblichen Kontrollen und der in der DDR geltenden politischen wie rechtlichen Handelsschranken. Zur KoKo gehörten bis 1989 zahlreiche (Tarn-)Firmen und Handelsgesellschaften, über die beispielsweise Waffengeschäfte abgewickelt wurden.
- 2 S. Art. 25 Abs. 6 Einigungsvertrag.
- 3 S. deren Beitrag in diesem Heft.

Heinz Bierbaum

Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Westdeutschland

Die AfD ist insbesondere im Osten stark, was mit den wirtschaftlichen Verhältnissen und dem Gefühl, abgehängt zu sein, begründet wird. Aber wirtschaftlich schwache Regionen gibt es auch im Westen – etwa Bremerhaven und Duisburg-Marxloh. Dass die AfD hier Erfolge erzielt, ist deshalb nicht überraschend. Aber sie erreichte auch in wirtschaftlich starken Regionen – etwa Ingolstadt – in bestimmten Bezirken über 30 %. Es gibt deshalb keine pauschalen Bewertungen, sondern es bedarf einer eingehenden Analyse.

Generell gilt Deutschland in Europa als ein weitgehend stabiles Land mit einer guten wirtschaftlichen Entwicklung und niedrigen Arbeitslosenzahlen. Und in der Tat ist das für dieses und für das nächste Jahr prognostizierte Wachstum mit rd. 2 Prozent ganz ordentlich im Vergleich zu anderen Ländern. Die Zahl der Erwerbstätigen ist 2017 erneut angestiegen – auf 44,3 Millionen. Die Arbeitslosenzahlen befinden sich zumindest in ihrer offiziellen Version auf dem niedrigsten Stand seit Jahren. Doch der Schein trügt. Die sozialen Widersprüche sind groß und haben in den letzten Jahren zugenommen. So weist Deutschland den größten Sektor an prekärer Arbeit in Westeuropa auf. Der Anteil der Niedriglöhner liegt über 20 Prozent. Viele Menschen können von ihrer Arbeit nicht leben. 1,2 Millionen müssen zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen Arbeitslosengeld beziehen. Die atypische Beschäftigung – Mini- und Midi-jobs, erzwungene Teilzeitarbeit, Leiharbeit – hat zugenommen. Besonders betroffen sind Alleinerziehende. Die Arbeitslosigkeit verfestigt sich und Langzeitarbeitslosigkeit ist ein längst nicht gelöstes großes soziales Problem. Das Armutrisiko wird größer. 19,7 Prozent waren 2016 von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen – so die jüngsten zur Verfügung stehenden Zahlen. Die Schere zwischen arm und reich geht immer weiter auseinander. In seinem jüngsten Jahresgutachten hat der paritätische Wohlfahrtsverband festgestellt, dass der Wirtschaftsboom an vielen Menschen vorbeigeht.¹

Der Osten hinkt immer noch hinterher

Die für Deutschland zu konstatierenden sozialen Probleme trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung insgesamt sind regional sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dabei ist nach wie vor die unterschiedliche Entwicklung in Westdeutschland und Ostdeutschland bedeutsam. Während bei einer durchschnittlichen offiziellen Arbeitslosenquote von 5,1 % Westdeutschland eine Quote von 4,8 % hat, liegt sie im Osten mit 6,8 % deutlich höher. Noch größer sind die Differenzen bei der Jugendarbeitslosigkeit. Aus einer Auswertung der Bundestagsfraktion der Partei DIE Linke geht hervor, dass es auch enorme Unterschiede beim Einkommen gibt. So lagen die Jahresbruttoarbeitslöhne je Arbeitnehmer im Osten mit 30.172 Euro um fast 5.000 Euro unter denen im Westen mit durchschnittlich 35.084 Euro. Ende 2017 wies der Landkreis Görlitz mit 2.183 Euro das niedrigste Median-Entgelt auf, Ingolstadt dagegen mit 4.635 Euro das höchste. Das Medianeinkommen ist das mittlere Einkommen, das beim Vergleich aller Einkommen genau in der Mitte liegt. Die drei ersten westlichen Kreise hatten ein doppelt so hohes Entgelt wie die drei östlichen Kreise, die am Ende der Skala liegen. Gleichzeitig waren aber die Arbeitszeiten im Osten höher als im Westen.

Deutliche Unterschiede im Hinblick auf Einkommen und Armutsrisiko zwischen Ost und West stellt auch das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in einer Studie fest.² Entsprechend dieser Studie, deren Zahlen sich auf das Jahr 2014 beziehen, betrug der durchschnittliche Anteil der Menschen mit Einkommensarmut in Deutschland 15,4 %, im Westen 14,4 % und im Osten 19,1 %. Unter Einkommensarmut versteht man Menschen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des bedarfsgerechten Medianeinkommens. Berücksichtigt man das unterschiedliche Preisniveau und damit die Kaufkraft werden die Unterschiede etwas geringer. Danach betrug der Anteil armer Menschen im Bundesdurchschnitt 15,3 %, im Westen 14,9 % und im Osten 16,8 %.

Regionale Unterschiede

Doch der Vergleich Ostdeutschland - Westdeutschland ist nicht ausreichend, um die regionalen Unterschiede in den Arbeits- und Lebensbedingungen wirklich zu erfassen. Westdeutschland steht keineswegs durchweg besser dar. So nimmt Bremen sowohl bei der Arbeitslosigkeit mit einer Quote von 10 % als auch bei der Armutsgefährdung mit einer Quote von 22,6 % den Spitzenplatz ein, gefolgt allerdings von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, während Bayern und Baden-Württemberg sich am unteren Ende der Skala befinden. Dagegen nehmen Sachsen und Berlin beim Wirtschaftswachstum einen Spitzenplatz ein. Und wenn man die wirtschaftliche Entwicklung über einen längeren Zeitraum verfolgt, liegt Thüringen an der Spitze, während Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Bremen die Schlusslichter bilden. Man kann in diesem Zusammenhang weniger von einem Ost-West-Gegensatz reden, sondern mehr von einem wirtschaftlich starken Süden, der sich deutlich vom Westen und Norden absetzt.

Dennoch ist es eine Tatsache, dass der Osten noch dem Westen hinterherhinkt. Dies zeigt sich auch bei einer Aufschlüsselung der Daten für die Einkommensarmut nach Bundesländern. Entsprechend der Studie des IW wiesen Baden-Württemberg und Bayern mit einem Anteil von 11,4 bzw. 11,5 % den geringsten Anteil an Einkommensarmut auf, während Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern mit 21,3 bzw. 21,2 % mit die höchsten Anteile zu verzeichnen hatten. Allerdings ist Schlusslicht nicht ein ostdeutsches Bundesland, sondern der Stadtstaat Bremen mit einem Anteil von 24,3 %. Das Bild differenziert sich weiter, wenn man die Kaufkraft, also die unterschiedliche Preisentwicklung berücksichtigt. Bayern und Baden-Württemberg haben wiederum mit 12,4 bzw. 12,6 % die niedrigsten Anteile. Ostdeutsche Länder wie Thüringen liegen mit 14,1 % nicht viel schlechter, während Berlin mit 21,3 % und wiederum Bremen mit 24,4 % den höchsten Anteil an Armut aufweisen. Auch Nordrhein-Westfalen (NRW) hat mit 17,7 % einen doch recht hohen Anteil.

Noch sehr viel differenzierter und damit aussagekräftiger im Hinblick auf die Lebenslage der Menschen wird das Bild, wenn man nicht nur die Länder, sondern auch die Landkreise und Städte betrachtet. Hier sehen Teile Westdeutschlands außerordentlich schlecht aus. Gelsenkirchen und Bremerhaven liegen beim Einkommen mit Abstand auf den beiden letzten Plätzen, das gilt auch beim Einbezug der Kaufkraft. An der Spitze befinden sich Landkreise um München wie Dachau, Starnberg oder aber auch die Bodenseeregion. Auch die Nürnberger Region oder die südliche Pfalz weisen relativ geringe Armutsquoten auf. Die Gebiete mit der niedrigsten Armutseinkommensquote liegen überwiegend in Bayern und Baden-Württemberg. Auf der anderen Seite liegen die Städte und Kreise, die einen sehr hohen Anteil von Einkommensarmut aufweisen, zum überwiegenden Teil in NRW. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang vor allem das Ruhrgebiet. Die Spitzenstellung im Hinblick auf Armut und soziale Probleme nimmt allerdings Bremerhaven ein.

Auch stellt das IW ein Stadt-Land-Gefälle fest. Die Einkommensarmut beträgt in Städten 18,7 %, dagegen in den nicht-urbanen Regionen 14,5 %. Städtische Ballungsräume weisen höhere soziale Probleme und Ungleichheiten auf. Ein typisches Beispiel dafür ist Köln, wo es eine erhebliche Einkommensspreizung gibt. Dass es gerade auch in ansonsten wirtschaftlich starken Metropolen wie München oder Frankfurt erhebliche soziale Probleme gibt, ist bekannt. Hier ist die soziale Polarisierung stark ausgeprägt. Dabei spielt in den letzten Jahren die Wohnungsproblematik eine zentrale Rolle. Gerade in Ballungsgebieten ist es für viele Menschen kaum noch möglich, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Nach einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung fehlen fast zwei Millionen erschwingliche Wohnungen. Bruttowarmmieten von 30 % und mehr des Einkommens gelten als nicht mehr bezahlbar. Und davon sind in den Großstädten zunehmend mehr Menschen betroffen.³ Dies erhöht das Armutsrisiko stark. Die Mieten in den Großstädten sind enorm gestiegen. Der höchste Mietpreis ist in München mit durchschnittlich 17,90 € zu verzeichnen. Am stärksten angewachsen sind die Mieten in Berlin, wo sie im Zeitraum von 2012 bis 2017 um 51 % anstiegen. Der Anstieg war im Osten insgesamt geringer. Zum Teil gab es nur geringe Mietsteigerungen wie in Jena, wo die Mieten in diesem Zeitraum nur um 1 % anstiegen oder in Rostock, wo sie sogar um 4 % sanken.⁴

Die Lage in Westdeutschland

Zwar sind die Unterschiede im Hinblick auf die Einkommensarmut und die damit verbundenen sozialen Probleme zwischen den alten und neuen Bundesländern durchaus noch signifikant. Doch schon beim Einbezug der Kaufkraft – dies zeigt die Studie des IW – verschwimmen die Unterschiede allmählich. Festzustellen ist jedenfalls, dass die Regionen mit besonders hohen sozialen Problemen, wie sie sich in der Armutsgefährdung ausdrücken, sich keineswegs auf Ostdeutschland beschränken. In Westdeutschland gibt es eine ganze Reihe von Gebieten, die ähnliche prekäre Verhältnisse aufweisen. Dazu zählen viele Gebiete in NRW und insbesondere der Stadtstaat Bremen.

Auch wenn die Armut und Armutsgefährdung sicherlich am deutlichsten die sozialen Probleme ausdrücken, gibt es doch eine Reihe weiterer Faktoren, die die Lebensbedingungen betreffen. Dazu zählen Mängel in der Infrastruktur insbesondere auf kommunaler Ebene. Nach Angaben des Deutschen Städtetags lag der Investitionsrückstand in den Kommunen bei 132 Milliarden Euro (Mai 2015). Mit ein Grund dafür sind die rasant gestiegenen Sozialausgaben, die in eben diesem Jahr 2015 auf 54 Milliarden angestiegen sind. Dabei sind im Hinblick auf die Finanzkraft erhebliche regionale Unterschiede festzustellen. *„Deutlich überdurchschnittliche, positive Finanzierungssalden waren in Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zu verzeichnen. Deutlich unterdurchschnittliche, zudem negative Finanzierungssalden verbuchten hingegen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.“*⁵ Dort, wo aufgrund der sozialen Problemlage die Sozialausgaben besonders hoch sind, besteht die Gefahr der Verkümmern der kommunalen Infrastruktur.

Als ein besonderes Beispiel für ein ziemlich heruntergekommenes Gebiet gilt Duisburg-Marxloh mit verwahrlosten Wohnungen, Aufgabe von Geschäften und vermüllten Straßen. Angezogen durch die zwar maroden, aber leerstehenden Häuser wohnen dort einem Bericht des WDR zufolge vor allem *„bettelarme Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien“*⁶. Skrupellose Eigentümer lassen ihre Immobilien verkümmern und überbelegen sie mit verarmten Zuwanderern. Dies hat eine britische Journalistin, die sich einen Tag lang umgesehen hat, veranlasst, in der *„Daily Mail“* einen Horrorbericht über die Folgen von Merkels Flüchtlingspolitik zu schreiben.⁷ Dies wird jedoch den zwar schwierigen, aber doch auch differenzierteren Verhältnissen nicht gerecht. Freilich ist Duisburg-Marxloh ein Beispiel für die Folgen eines nicht bewältigten Strukturwandels, dort verursacht durch den Niedergang der Stahlindustrie mit entsprechenden sozialen Problemen. Diese ohnehin schon prekäre Lage wird durch den Zuzug ärmerer Menschen, vor allem Migranten, noch verstärkt. Doch Duisburg-Marxloh ist nur ein besonders markantes Beispiel. Ähnliches gilt auch für andere Regionen des Ruhrgebiets. So verwundert es nicht, dass es gerade diese Gebiete sind, die bei der Armut und Armutsgefährdung an der Spitze im bundesdeutschen Vergleich liegen.

Gelsenkirchen und Ingolstadt – ein überraschender Vergleich

Wie schon erwähnt, hat Gelsenkirchen nach Bremerhaven den höchsten Anteil an einkommensarmen Menschen. Gelsenkirchen war in der Vergangenheit stark von der Montanindustrie und dabei besonders vom Steinkohlebergbau geprägt. Die Umstellung auf andere Industriezweige und Dienstleistungen gelang jedoch nur teilweise. Dies drückt sich in einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von aktuell 11,1 % aus, die damit doppelt so hoch ist wie der Bundesdurchschnitt. Ingolstadt liegt demgegenüber beim Einkommen an der Spitze in Deutschland liegt, während Gelsenkirchen am unteren Ende zu finden ist. Mit 2,0 % hat Ingolstadt auch eine sehr viel niedrigere Arbeitslosenquote.

Einer Bertelsmann-Studie zufolge sind Gebiete mit prekären Arbeitsverhältnissen besonders für rechte politische Parteien und Organisationen empfänglich.⁸ So verwundert es nicht, dass in Gelsenkirchen die AfD bei der Bundestagswahl letztes Jahr 17 % erreichte und damit im Westen die Hochburg der Partei war. Interessant ist allerdings, dass Ähnliches für Ingolstadt gilt, das ganz andere Kennziffern aufweist und zu den reichsten Städten Deutschlands zählt. Auch hier hat die AfD bei der Bundestagswahl mit 15,3 % ein überdurchschnittlich hohes Ergebnis erreicht – das höchste in einer bayerischen Großstadt. Dieses auf den ersten Blick überraschende Resultat erklärt sich, wenn man sich die Verhältnisse in Ingolstadt etwas genauer ansieht. Die sind sehr widersprüchlich. Auf der einen Seite wird die Stadt durch das Unternehmen Audi geprägt, das dort seinen Sitz hat und den größten Produktionsstandort unterhält. Davon profitieren nicht nur die Beschäftigten selbst, sondern auch die gesamte Wirtschaft. Auf der anderen Seite ist das Unternehmen mit einem Kranz von Zulieferern und Dienstleistern umgeben, wo die Löhne zum Teil sehr niedrig sind. Bei den Logistikunternehmen wird oft nur wenig mehr als der Mindestlohn bezahlt. Das macht das Leben für diese und andere Menschen mit niedrigem Einkommen schwierig. Die Mieten sind von 2012 bis 2017 um 28 % auf durchschnittlich 11,50 € angestiegen. Und so weist Ingolstadt Problemviertel auf, wo die AfD mehr als 30 % erreichte.

Eine etwas differenziertere Betrachtung zeigt, dass in der Tat prekäre Verhältnisse die extreme Rechte begünstigen. Allerdings kommen AfD-Wähler zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auch aus den konservativen Milieus mit durchaus akzeptablen Arbeits- und Lebensbedingungen – insbesondere dann, wenn sie ihren Status (ob zu Recht oder zu Unrecht) bedroht sehen und einen Abstieg befürchten.

HEINZ BIERBAUM studierte Soziologie und Betriebswirtschaftslehre und ist promovierter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Seit 1996 ist er Prof. für Betriebswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes. Von 2009 bis 2017 war er Abgeordneter des Saarländischen Landtags und Parlamentarischer Geschäftsführer der LINKEN-Fraktion im Landtag. Er gehörte von 2010 bis 2018 dem Parteivorstand der LINKEN an und ist derzeit Vorsitzender der Internationalen Kommission der Partei.

Anmerkungen

- 1 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, „Brücken Bauen – Potenziale des Sozialen“. Paritätisches Jahresgutachten 2018, [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/c5eda480fad73dc2c12582e200306a7d/\\$FILE/Jahresgutachten_2018.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/c5eda480fad73dc2c12582e200306a7d/$FILE/Jahresgutachten_2018.pdf).
- 2 Klaus-Reiner Röhl/Christoph Schneider, Regionale Armut in Deutschland, IW-Analysen Nr. 113.
- 3 Hans Böckler Stiftung, Impuls 07/2018.
- 4 S. <https://news.immowelt.de> 19.3.2018.
- 5 Deutscher Städtetag, Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau. Gemeindefinanzbericht 2017, http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gemeindefinanzbericht_2017_langfassung.pdf.
- 6 „Der Bundespräsident kommt nach Marxloh“. Lokalzeit aus Duisburg, WDR v. 12.3.2018.
- 7 Sue Reid, Angela Merkel's real legacy is the lawless no-go areas that police fear to patrol ..., Daily Mail v. 5.3.2018, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-5461211/SUE-REID-Angela-Merkels-real-legacy.html>.
- 8 Vehrkamp, Robert/Wegschaider, Claudia: Populäre Wahlen. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Bundestagswahl 2017, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung.

Bundestagswahl 2017 – die AfD etabliert sich bundesweit

Die AfD – ursprünglich eine europakritische Partei – hat sich zu einer rechtspopulistischen Partei gewandelt. Mit ihrer Kritik an der Flüchtlingspolitik der Bundeskanzlerin konnte sie bei den Landtagswahlen 2016 und der Bundestagswahl 2017 erhebliche Stimmengewinne erzielen. Der folgende Beitrag analysiert die Wahlerfolge und die Wählerschaft der AfD bei der Bundestagswahl im vergangenen Jahr sowie bei den Landtagswahlen in Sachsen und Baden-Württemberg. Die Autoren untersuchen die Stimmengewinne der AfD, die sich vor allem aus der Mobilisierung ehemaliger Nicht-Wähler, aber auch durch die Abwanderung von früheren Wählern anderer Parteien (insbesondere der CDU und der SPD) ergeben. Sie betrachten die Wahlkreise mit dem höchsten und dem niedrigsten Zweitstimmenanteilen für die AfD; beleuchten, bei welchen Wählergruppen die Partei besonders erfolgreich war und was deren Motive waren, dieser Partei ihre Stimme zu geben. Schließlich gehen sie der Frage nach, wie weit sozioökonomische Faktoren den Wahlausgang erklären können. Anhand der untersuchten Daten wagen Koch und Ruhland eine beunruhigende Prognose: Bei den kommenden Wahlen könnte sich die AfD zu einer Art Protest-Volkspartei entwickeln.

Etablierung der AfD auch auf Bundesebene

Die Bundestagswahl 2017 endete mit herben Verlusten von CDU und SPD und starken Gewinnen von FDP und vor allem AfD. Bei der Bundestagswahl 2013 war die AfD noch knapp an der Fünfprozenthürde gescheitert (4,7 %). In absoluten Zahlen konnte die AfD die Zahl ihrer Wähler gegenüber 2013 mehr als verdoppeln.

Tabelle 1: Gewinne und Verluste der Parteien zur Bundestagswahl 2017

Parteianteile	Prozent	Differenz zu 2013 in Prozentpunkten	In absoluten Zahlen	Differenz zu 2013
CDU/CSU	32,9	-8,6	15.317.344	-2.848.102
SPD	20,5	-5,2	9.539.381	-1.712.834

DIE LINKE	9,2	+0,6	4.297.270	+541.571
GRÜNE	8,9	+0,5	4.158.400	+464.343
FDP	10,7	+6,0	4.999.449	+2.915.916
AfD	12,6	+7,9	5.878.115	+3.821.130
Sonstige	5,0	-1,2	2.325.533	-393.388

Die AfD konnte in fast allen Bundesländern deutlich zulegen, in den ostdeutschen Ländern (ohne Berlin) durchweg zweistellig.

Tabelle 2: Wahlergebnisse der AfD bei der Bundestagswahl 2017 im Vergleich zu 2013

Bundesländer	Zweitstimmenanteil der AfD in Prozent	Differenz zu 2013 in Prozentpunkten
Schleswig-Holstein	8,2	+3,6
Hamburg	7,8	+3,7
Niedersachsen	9,1	+5,4
Bremen	10,0	+6,4
Nordrhein-Westfalen	9,4	+5,5
Hessen	11,9	+6,3
Rheinland-Pfalz	11,2	+6,4
Baden-Württemberg	12,2	+6,9
Bayern	12,4	+8,1
Saarland	10,1	+4,9
Berlin	12,0	+7,1
Brandenburg	20,2	+14,2
Mecklenburg-Vorpommern	18,6	+13,0
Sachsen	27,0	+20,3
Sachsen-Anhalt	19,6	+15,4
Thüringen	22,7	+16,5

Den Besonderheiten einer Bundestagswahl dürfte es geschuldet sein, dass die AfD die Zweitstimmenergebnisse bei den Landtagswahlen 2016 in den betreffenden Bundesländern bei der Bundestagswahl nicht voll erreichen konnte.¹

Tabelle 3: AfD-Wahlergebnisse in ausgewählten Bundesländern im Vergleich zwischen Bundestagswahl 2017 und Landtagswahlen 2016 (in Prozent)

	Baden-Württembg.	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt	Mecklenburg Vorpommern	Berlin
Landtagswahlen 2016	15,1	12,6	24,2	20,8	14,2
Bundestagswahl 2017	12,2	9,5	16,9	18,2	11,4

Die AfD konnte mit Abstand am stärksten von der gestiegenen Wahlbeteiligung profitieren und rund 1,2 Mio. ehemalige Nicht-Wähler mobilisieren. Alle anderen Parteien verloren frühere Wähler an die AfD: CDU (1,05 Mio.), SPD (0,5 Mio.), Linke (430 Tsd.) und FDP (50 Tsd.), Grüne (40 Tsd.), sonstige Klein-Parteien (740 Tsd.).²

Überdurchschnittliche Ergebnisse erzielte die AfD bei Männern und den mittleren Altersjahrgängen. Knapp ein Fünftel aller Männer zwischen 30 und 59 Jahren wählte die AfD. Bei keiner anderen Partei wird die Wählerschaft so stark von Männern und Personen mittleren Alters geprägt.³

Tabelle 4: Wahlergebnisse für AfD in sozialen Gruppen

	Wähleranteile Bundestagswahl 2017 (in Prozent)	Differenz zur Bundestagswahl 2013 (in Prozentpunkten)
Gesamt	12,6	+ 7,9
GESCHLECHT		
männlich	16	+10
weiblich	9	+5
ALTER		
18 - 29 Jahre	11	+5
30 - 44 Jahre	15	+10
45 - 59 Jahre	14	+9
Ab 60 Jahre	9	+6

Die Wählerschaft der AfD wird stärker als alle anderen Parteien von Personen mit mittlerem Bildungsabschluss dominiert, während die Anteile der Personen mit Hoch-

schulreife im Vergleich der Parteien etwas niedriger und mit Hochschulabschluss deutlich niedriger liegen.

Tabelle 5: Wähleranteile der AfD nach Schulbildung

	Gesamt	CDU/ CSU	SPD	LINKE	GRÜNE	FDP	AfD
Hauptschulabschluss	19	21	26	13	8	12	20
Mittlere Reife	32	33	31	32	22	29	42
Hochschulreife	21	20	18	24	25	25	16
Hochschulabschluss	21	19	16	25	40	28	11

In der Zusammensetzung nach beruflichem Status und nach Berufsgruppen unterscheidet sich die Wählerschaft der AfD vor allem dadurch von der anderer Parteien, dass der Anteil der Arbeiter größer und der Anteil der Angestellten geringer ist.

Tabelle 6: Soziale Zusammensetzung der Wählergruppen Bundestagswahl 2017

	Gesamt	CDU/ CSU	SPD	LINKE	GRÜNE	FDP	AfD
ERWERBSSTATUS							
berufstätig	59	55	54	57	69	63	66
Rentner	22	27	27	21	11	19	18
arbeitslos	2	1	2	3	3	1	2
BERUFSGRUPPE							
Arbeiter	25	22	28	28	14	18	36
Angestellte	45	46	47	44	52	46	38
Beamte	7	7	7	4	9	8	5
Selbstständige	9	10	5	9	12	15	9
Landwirte	1	3	0	1	1	2	1

Es ist festzuhalten, dass die Wähler der AfD nicht allein aus der Arbeiterschicht, sondern aus allen Schichten der Gesellschaft kommen.

Die Bundestagswahl in Sachsen und Baden-Württemberg

Die AfD hat in Ostdeutschland besonders stark zugelegt (21,9 %, +16,0) und wurde zur zweiten Kraft hinter der CDU, die eine zweistellige Einbuße (-10,9) hinnehmen musste. Auch im Westen erreichte die AfD ein beachtliches Ergebnis (10,7 %, + 6,2).

Im Westen erzielte die AfD in den vergleichsweise wohlhabenden südlichen Bundesländern Baden-Württemberg (12,2 %) und Bayern (12,4 %) ihre höchsten Stimmenanteile. In den östlichen Bundesländern liegen diese Anteile durchweg um 20 %. In Sachsen gelang es der Partei sogar, zur stärksten Kraft vor der CDU zu werden (27,0 %; +20,3).

Im Folgenden geht es nicht um die Frage, warum die AfD in Ostdeutschland stärker ist als in Westdeutschland. Vielmehr soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit sozioökonomische Faktoren den Wahlerfolg der AfD erklären können. Hierzu werden innerhalb der Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen jeweils die Wahlkreise mit dem höchsten und dem niedrigsten Zweitstimmenanteil näher betrachtet.

Tabelle 7: Wahlkreise mit dem höchsten und dem niedrigsten Zweitstimmenanteil der AfD in Sachsen und Baden-Württemberg (in Prozent)

Sachsen gesamt	Sächsische Schweiz-Os- terzgebirge	Leipzig II	Baden- Württemb. gesamt	Heilbronn	Stuttgart I
27,0	35,0	16,0	12,2	16,4	4,1

Vergleicht man die sozioökonomischen Strukturdaten dieser Wahlkreise, so fällt auf, dass die Wahlkreise mit dem höchsten Zweitstimmenanteil der AfD in Sachsen und in Baden-Württemberg bei zentralen sozioökonomischen Indikatoren zumindest etwas besser abschneiden als die Wahlkreise mit dem niedrigsten Zweitstimmenanteil. Bei den Wahlkreisen, in denen die AfD in beiden Bundesländern besonders stark abgeschnitten hat, handelt sich auch nicht um „sterbende Regionen“. Die Bevölkerung wächst, wenngleich der Geburtensaldo negativ ist. In Sachsen steht ein städtischer Wahlkreis einem ländlich geprägten gegenüber. In Baden-Württemberg handelt es sich jeweils um Wahlkreise mit einer städtischen Bevölkerung. Der Wahlkreis mit dem höchsten Stimmenanteil für die AfD (Sächsische Schweiz-Osterzgebirge) weist zugleich den niedrigsten Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund auf.

Tabelle 8: Sozioökonomische Strukturdaten ausgewählter Wahlkreise in Baden-Württemberg und Sachsen

	Sachsen	Sächs. Schweiz- Osterzgb	Leipzig II	Baden- Würtbg.	Heil- bronn	Stuttgart I
Verfügbares Einkommen je Einwohner	18.158 €	18.735 €	16.542 €	22.869 €	29.506 €	16.542 €
Empfänger*innen Leistungen SGBII je 1000 Einwohner	83	68	123	43	49	67
Arbeitslosenquote	7,3%	6,4%	8,3%	3,7%	4,2%	5,0%
Bevölkerung mit Migrationshinter- grund	4,4%	2,9%	8,1%	25,7%	31,8%	38,6%
Wanderungssaldo je 1000 Einwohner*	11,5	11,7	27,4	15,7	18,1	16,5
Geburtensaldo je 1000 Einwohner*	-4,4	-5,9	0,9	-0,7	-0,8	1,5

* Bevölkerungsstatistik von 2015 / Quelle: Bundeswahlleiter⁴

Es wird deutlich, dass die verfügbaren sozioökonomischen Strukturdaten keine Anhaltspunkte zur Erklärung für das unterschiedliche Abschneiden der AfD bei der Bundestagswahl innerhalb von Sachsen und Baden-Württemberg liefern. Das schließt allerdings nicht aus, dass sich die Bevölkerung in ländlichen Wahlkreisen subjektiv von der Entwicklung abgehängt fühlt, wenn etwa Institutionen wie Bankfilialen oder Polizeistationen schließen.

Zudem werden bei dieser Analyse Durchschnittswerte betrachtet und nicht etwa die Anteile der sozial Schwachen in der Bevölkerung. Nach verbreiteter Meinung gelten vor allem Personen mit geringem Einkommen bzw. allgemein die Verlierer der ökonomischen Modernisierung als besonders AfD-affin, da sie mit ihren materiellen Lebensbedingungen unzufrieden seien.

Eine Studie der Universität Leipzig ist dieser „Modernisierungsverlierer-These“ auf der Grundlage von Wahlabsichten bei der Bundestagswahl nachgegangen. Die Befragungsergebnisse ergaben für Personen mit niedrigem sozialen Status überraschenderweise jedoch keine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, bei der kommenden Bundestagswahl bevorzugt die AfD zu wählen.⁵

Wahlmotive der AfD-Wähler

Der Wahlkampf der AfD kreiste nahezu ausschließlich um die Themen Flüchtlinge und innere Sicherheit. Die zuwanderungs- und islamkritische Haltung der Partei stößt bei deren Wählern in hohem Maße auf Zustimmung.⁶ Für 87 %, die sich bei der Bundestagswahl für die AfD entschieden, kann Deutschland die vielen Flüchtlinge nicht verkraften. Von den Wählern der anderen Parteien sind jeweils große Mehrheiten gegen-teiliger Meinung (von 59 % der FDP- bis 94 % der Grünen-Wähler). 96 % der AfD-Wähler finden es gut, dass die Partei den Zuzug von Flüchtlingen stark begrenzen; und 99 % finden es gut, dass die AfD den Einfluss des Islam verringern will. Für ebenfalls 99 % ihrer Wähler hat die AfD besser als andere Parteien verstanden, dass sich viele Menschen nicht mehr sicher fühlen. Eine knappe Mehrheit der AfD-Wähler (55 %) kritisiert allerdings, dass sich die Partei nicht genug von rechtsextremen Positionen distanzieren.

Von allen Wählern trauen jedoch nur 12 % der AfD die Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Flüchtlingen/Asyl zu, was in etwa ihrem Wähleranteil entspricht. 35 % aller Wähler sehen die entsprechende Kompetenz bei der Union und 15 % bei der SPD. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Kompetenz, die Kriminalität zu bekämpfen (AfD 10 %, Union 34 %, SPD 11 %). Nur 4 % aller Wähler schreiben der AfD Kompetenzen bei sozialer Gerechtigkeit zu. Das bedeutet, dass auch viele AfD-Wähler der Partei die Lösung sozialer Probleme nicht zutrauen.

Die AfD hat für die meisten ihrer Wähler die Funktion einer Protestpartei: 85 % sehen in der AfD die einzige Partei, mit der sie ihren Protest gegen die ihrer Meinung nach verfehlte Politik der etablierten Parteien ausdrücken können.

Nach einer Studie des Wissenschaftszentrum Berlin vertreten fast neun von zehn AfD-Wählern (88 %) populistische Einstellungen. Populismus wurde dabei gemessen in den Einstellungsdimensionen „Anti-Establishment“ (Kritik an Parteien, Parlamenten, Medien u. ä.) und „Anti-Pluralismus“ (behaupteter allgemeiner Volkswillen, Kritik an Verfahren pluralistischer Willensbildung). Populistische Einstellungen lassen sich allerdings auch bei den Wählern anderer Parteien finden, wenngleich in deutlich geringerem Maße: bei den Wählern der SPD 29 %, der Linken 23 %, der FDP 22 %, der CDU/CSU 14 % und der Grünen 10 %. Die Wähler der AfD vertreten darüber hinaus zu deutlich höheren Anteilen als die Wähler der anderen Parteien rechtspopulistische Einstellungen, insbesondere hinsichtlich Migration und Innerer Sicherheit. Nach Ansicht des Autors dürften die Wähler der AfD dennoch nicht durchweg als rechtsextrem oder prinzipiell demokratiefeindlich eingeschätzt werden.⁷

Ausblick

Wäre es im Sommer 2018 im Zusammenhang mit dem Streit zwischen CDU und CSU über die Flüchtlingspolitik zu einer Bundestagswahl gekommen, hätte die AfD, einer Prognose des Informationsdienstes „election.de“ zufolge, vor allem in Sachsen, Thüringen und Brandenburg gute Chancen gehabt, über die 2017 in Görlitz, Bautzen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge gewonnenen Direktmandate hinaus weitere Wahl-

kreise zu erobern. Mit zahlreichen Direktmandaten hätte sie sich zumindest in Sachsen dem Status einer Volkspartei angenähert und dort zugleich „Die Linke“ als Ost-Regionalpartei verdrängt.⁸

Da es der AfD schon bei vergangenen Wahlen gelungen ist, Stimmen bisheriger Nichtwähler und Stimmen von früheren Wählern anderer und insbesondere regierender Parteien zu mobilisieren, könnte die AfD bei den kommenden Landtagswahlen zu einer Art Protest-Volkspartei aufsteigen.

Die Analyse der Bundestagswahl 2017 macht deutlich, dass die Motive der meisten AfD-Wähler weniger in deren objektiver sozialen Lage zu sehen sind, sondern eher auf der Ebene subjektiver Verunsicherungen und Ängste.

Die „Flüchtlingskrise“ 2015 hat der AfD einen erheblichen Schub gegeben. Anhaltende und von den Medien skandalisierte Probleme mit der Integration oder Abschiebung von Flüchtlingen könnten zu einer weiteren Diffusion rechtspopulistischer Gedankenguts in der Bevölkerung beitragen und die AfD stärken. Die Politik scheint derzeit noch weit davon entfernt zu sein, im Umgang mit der Migration eine in der breiten Bevölkerung akzeptierte Balance zwischen Humanität und Legalität zu finden. Eine einseitig härtere Gangart in der Flüchtlingspolitik, wie sie insbesondere der CSU-Vorsitzende und amtierende Bundesinnenminister Seehofer vorschlägt, scheint nachweislich aktueller Umfragen zu den kommenden Landtagswahlen in Bayern jedenfalls kein geeignetes Mittel für die (bisherigen) Volksparteien zu sein, um Wähler von der AfD zurück zu gewinnen.

Für Holger Lengfeld und Swen Reichholdt vom Institut für Soziologie der Universität Leipzig verweist der Erfolg der AfD auch auf einen viel tiefer gehenden Konflikt als nur einen politischen Streit über Flüchtlingspolitik. Die AfD lebe vom Unmut über die gesamte politische Entwicklung Deutschlands. Ihr Erstarken sei ein Signal für eine kulturelle Spaltung der Gesellschaft die nicht primär zwischen Arm und Reich verlaufe. Dabei stünde auf der einen Seite die Mehrheit derjenigen, die ein liberales, kosmopolitisches Weltbild vertreten, und auf der anderen Seite die Minderheit derjenigen, die sich einen souveränen Nationalstaat und eine homogene Bevölkerung wünschen.⁹

Wenn sich die Wahlerfolge der AfD nicht primär mit der Unzufriedenheit „des kleinen Mannes“ über die eigene wirtschaftliche Lage erklären lassen, sondern eher mit dem Vordringen rechtspopulistischer Einstellungen auch in andere Schichten der Gesellschaft, insbesondere vor dem Hintergrund der anhaltenden Auseinandersetzung um den richtigen Umgang mit der Migration, ist Skepsis gegenüber den Absichten der etablierten Parteien angebracht, zumindest die Protestwähler der AfD vor allem mit einer besseren Sozialpolitik zurückzugewinnen zu wollen.¹⁰

DR. RICHARD KOCH Jg. 1948, war zuletzt Leiter des Referats Meinungsforschung und Evaluation im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und ist seit 2009 freier Politik- und Sozialwissenschaftler in Berlin.

DR. WALTER RUHLAND Jg. 1947, ist geschäftsführender Gesellschafter von Polis. Das Institut führt Studien im Bereich der empirischen Sozialforschung durch.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. Richard Koch und Walter Ruhland: Rechtspopulisten der AfD auf dem Vormarsch? Eine Analyse der Landtagswahlen 2016, in: vorgänge Nr. 216, S. 39-45.
- 2 Vgl. Wahlreport infratest-dimap zur Bundestagswahl 2017.
- 3 Die Zahlen der nachfolgenden Tabellen sind entnommen dem Bericht der Forschungsgruppe Wahlen e.V. zur Bundestagswahl 2017.
- 4 Vgl. <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/strukturdaten.html>.
- 5 Holger Lengfeld in: Kölner Zeitschrift f. Soziologie (2017) 69: 209. <https://doi.org/10.1007/s11577-017-0446-1>.
- 6 Vgl. die Wahlberichte von infratest-dimap und der Forschungsgruppe Wahlen.
- 7 Vgl. <https://democracy.blog.wzb.eu/2017/09/14/rechtspopulismus-deutschland/#more-2431>, veröffentlicht am 14.9.2017.
- 8 Vgl. <http://www.election.de/cgi-bin/news1.pl>
- 9 Vgl. https://www.focus.de/politik/deutschland/bundestagswahl_2017/partei-drittstaerkste-kraft-fluechtlingspolitik-nur-spitze-des-eisbergs-soziologe-erklaert-grund-fuer-afd-erfolg_id_7632752.Html.
- 10 Vgl. auch Holger Lengfeld: Der kleine Mann und die AfD. In: Der Tagesspiegel v. 19.8.2018.

Jörg Ukrow

Jenseits der Grenze - Rechtspopulismus in Polen und Ungarn *

Polen und Ungarn waren 1989/1990 Protagonisten bei der Überwindung der illiberalen Irrwege des 20. Jahrhunderts. Doch in den Jahren danach wandelte sich das politische System in diesen Staaten zu einer rechtspopulistischen und demokratiefährdenden Herrschaft. Der Autor schildert detailliert diesen Weg. Er legt nicht nur die einzelnen Wahlergebnisse dar, sondern auch die sich daraus ergebenden politischen Veränderungen in sozialpolitischer und in rechtsstaatlicher Sicht sowie die fremden- und jüdenfeindlichen Ressentiments. Er zeigt die Reaktionen der EU und schließlich die Anknüpfungspunkte für die Gegenstrategien auf.

I. Einleitung

Polen und Ungarn kam im Prozess der deutschen und europäischen Einigung ab 1988/89 eine besondere Rolle zu. Ohne die *Solidarnosc*-Bewegung in Polen wären die Überwindung des Kalten Krieges in Europa und die deutsche Wiedervereinigung ebenso wenig möglich gewesen wie ohne die ungarische Grenzöffnung und die Ablösung der sog. *Breschnew*-Doktrin durch die sog. *Sinatra*-Doktrin¹ im Zuge der Abkehr Polens und Ungarns von totalitären Herrschaftsstrukturen.² Schon im Rückblick auf die freiheitliche Vorreiterrollen dieser beiden mittel- und osteuropäischen Staaten, die entscheidend zur Entwicklung und rechtlichen Verankerung eines gemeinsamen, auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gestützten europäischen Wertekanons über die „Charta von Paris für ein neues Europa“ vom November 1990³ bis zu Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union⁴ beigetragen haben, können Gefährdungen dieses europäischen Wertefundaments durch rechtspopulistische Erfolge in diesen Staaten europäische MitbürgerInnen im Allgemeinen und Deutsche im Besonderen nicht unbeeindruckt lassen. Aber auch die Orientierung von *Jarosław Kaczyński*, der prägenden Figur der derzeitigen polnischen Regierungspartei *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS, dt. Recht und Gerechtigkeit),⁵ wie von *Viktor Orbán*, Mitbegründer und Vorsitzender der Partei *Fidesz* – Ungarischer Bürgerbund sowie von 1998 bis 2002 und seit 2010 erneut ungarischer Regierungschef,⁶ am Denken von *Carl Schmitt*, dem staats-

* Der Beitrag ist in Liebe und Dankbarkeit meinem verstorbenen Vater Siegfried Ukrow gewidmet.

rechtlichen Architekten autoritärer Herrschaft am Ende der Weimarer Republik,⁷ muss aus deutscher Perspektive beunruhigen. Waren Polen und Ungarn im Zeitenwechsel 1989/90 Protagonisten einer Überwindung von illiberalen Irrwegen des 20. Jahrhunderts, so scheinen sie zu Beginn des 21. Jahrhunderts Avantgarde einer Abkehr von Globalisierung und Europäisierung zu werden. Das zur Jahrtausendwende beschworene „*Ende der Geschichte*“ (Fukuyama) i.S. eines globalen Siegeszugs der Prinzipien des Liberalismus in Form von Demokratie und Marktwirtschaft erfährt transatlantisch eine rechtspopulistische Korrektur. Ökonomische und gesellschaftliche Fehlentwicklungen und Angst vor den Folgen der Globalisierung spielen hierbei ebenso eine Rolle wie die Suche nach Sicherheit in traditionellen Identitätsvorstellungen bei Ablehnung zumindest einzelner kultureller Öffnungsprozesse. Zudem dürfte die Sozialisation im Kreis volksdemokratischer Machtausübung die Orientierung von Polen wie Ungarn auf Führungspersönlichkeiten mit Personenkult-Ansätzen⁸ begünstigt haben.

II. Die Tendenz der Verstetigung rechtspopulistischer Machtausübung in Polen und Ungarn

1. Polen

Bei den Parlamentswahlen in Polen am 25. Oktober 2015 errang die nationalkonservative, rechtspopulistische Partei *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), unter Ausschöpfung des bei der Präsidentschaftswahl im Mai 2015 gewonnenen Momentums, bei einer Wahlbeteiligung von lediglich 50,9 Prozent – Ausdruck der asymmetrischen Mobilisierung der politischen Lager in Polen – 37,6 Prozent der Stimmen und erhielt mit 235 der 460 Mandate im *Sejm*, dem polnischen Unterhaus, (wie auch im polnischen Senat) eine absolute Mehrheit. Seit dem 16. November 2015 regiert (erstmal in der Geschichte der Dritten Polnischen Republik) eine von einer einzigen Partei, der PiS, allein getragene Regierung. Die Koalition aus liberalkonservativer *Platforma Obywatelska* (PO) und *Polskie Stronnictwo Ludowe* (PSL) wurde nach zwei Legislaturperioden abgewählt und hat zusammen nur noch 154 Mandate im Parlament.⁹

Drei Jahre nach ihrer Wahl ist die Unterstützung der Polinnen und Polen für die PiS gleichbleibend hoch. Umfragen ergeben sogar, dass bei der voraussichtlich im Herbst 2019 anstehenden nächsten Parlamentswahl noch mehr Wählerinnen und Wähler für *Jarosław Kaczyńskis* politisches Lager stimmen könnten als 2015.¹⁰ Diese hohe Zustimmung dürfte weniger in den nachfolgend dargestellten, nicht nur in Polen besonders kontrovers diskutierten justiz- und medienpolitischen Maßnahmen zur Sicherung des Machterhalts begründet sein. Vielmehr dürfte eine Kombination aus 1. sozialpolitischen Maßnahmen wie einer großzügigen Kindergeldregelung, einer Senkung des Renteneintrittsalters und einer Anhebung des Mindestlohns, 2. einer geschichtspolitisch durch Mythen aufgeladenen¹¹ identitären Politik der Ausrichtung auf eine nach innen gegenüber Nicht-Minderheiten solidarische und nach außen stolze nationale Gemeinschaft, die auch kulturpolitisch gefördert wird,¹² und 3. einem

Freund-Feind-Ansatz, der im Angriff auf die bisherigen Eliten die Wiederherstellung der moralischen Ordnung und der Gerechtigkeit im Staat behauptet, für Wahlsieg und fortdauernde Umfrageerfolge der PiS entscheidend sein. Fremdenfeindlichkeit bewegt sich dabei durchaus in einer Traditionslinie mit volksdemokratischer Rhetorik.¹³ Solidarität kann bei diesem Ansatz der PiS nur in Bezug auf „das Volk“ eingefordert werden; wobei zu diesem exklusiven Kreis Menschen, die sich nicht an soziale Normen halten, wie etwa Straftäter, ebenso wenig gehören wie alle „Anderen“, nicht zuletzt auch Flüchtlinge oder Nicht-Katholiken.¹⁴

2. Ungarn

Ungarn wird seit 2010 unverändert von Parteien des nationalkonservativen bis rechtsextremen Spektrums dominiert. In drei Parlamentswahlen 2010, 2014 und 2018 konnten diese Kräfte unter Führung der *Fidesz* parlamentarische Mehrheiten erringen und verteidigen. Bei der Parlamentswahl am 8. April 2018 gewann *Fidesz* in einem Wahlbündnis mit der *KDNP* (*Kereszténydemokrata Néppárt* – deutsch: Christlich-Demokratische Volkspartei) 49,27 Prozent der Listen-Stimmen und mit 133 von 199 Mandaten denkbar knapp erneut eine Zweidrittelmehrheit im ungarischen Parlament. Zweitstärkste Partei wurde mit 19,06 Prozent der Listen-Stimmen und 26 Mandaten im Parlament die rechtsextremistische *Jobbik*. Linke, liberale und grüne politische Kräfte scheiterten teilweise spektakulär mit ihren Wahlzielen.¹⁵ In Ungarn wurden seit der Regierungsübernahme von Viktor Orbán 2010 die Unabhängigkeit der Justiz unterminiert, öffentliche und private Medien drangsaliert, Flüchtlingen die Solidarität verweigert, NGOs als „ausländische Agenten“ diskreditiert, Universitäten in ihrer Freiheit beschränkt und die EU dämonisiert.¹⁶ Kritisch zur Wahl und zum Wahlausgang in Ungarn 2018 äußerten sich auch vor diesem Hintergrund Wahlbeobachter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): Sie stellten fest, dass die Parlamentswahlen *„durch eine allgegenwärtige Überschneidung zwischen den Ressourcen des Staates und der Regierungspartei (gekennzeichnet waren), die die Fähigkeit der Kandidaten zum Wettbewerb auf Augenhöhe unterminierte. Die Wähler hatten eine breite Palette von politischen Optionen, aber Einschüchterung und fremdenfeindliche Rhetorik, Medienvoreingenommenheit und undurchsichtige Wahlkampffinanzierung schränkten den Raum für eine echte politische Debatte ein und behinderten die Fähigkeit der Wähler, eine umfassend informierte Entscheidung zu treffen“*.¹⁷

III. Sozialpolitik mit nationaler Akzentuierung als mitentscheidende Basis rechtspopulistischer Erfolge

Dass rechtspopulistische Erfolge in Europa nicht vorrangig oder gar ausschließlich über objektive ökonomische Befunde erklärbar sind - zumindest wenn man herrschender volkswirtschaftlicher Lehrmeinung folgt -, belegen auch die Beispiele Polens und Ungarns:

- Ungarn (0,288) und Polen (0,298) lagen beim sog. Gini-Koeffizienten¹⁸ 2015 besser als eine Vielzahl von Staaten, in denen populistische Bewegungen bislang nicht reüssieren konnten.¹⁹ Gleiches gilt für die relative Armut²⁰ in Polen (10,4 %) und Ungarn (10,1 %). Auch wenn man das Durchschnittseinkommen der oberen 20 % in Verhältnis zum Durchschnittseinkommen der unteren 20 % setzt, weisen Polen (4,7) und Ungarn (4,5) keine markanten Unterschiede zu den insoweit bestplatzierten Staaten der EU auf.

Allerdings stagniert seit einigen Jahren die Einkommensungleichheit im OECD-Raum auf historisch hohem Niveau. Im OECD-Schnitt hat der Gini-Koeffizient 2014 den Wert 0,318 erreicht, gegenüber 0,315 im Jahr 2010. Dies ist der höchste Wert seit Mitte der 1980er Jahre.²¹ Gerade in Staaten wie Polen und Ungarn, deren Bevölkerung unter realsozialistischer Herrschaft besonders auf ein Gleichheitsversprechen hin sozialisiert wurde, kann diese Entwicklungstendenz seit dem Ende der volksdemokratischen Herrschaften eine Angriffsfläche für rechtspopulistische Kritik an gebrochenen Versprechen des Wohlstands für alle liefern. Vor diesem Hintergrund lassen sich rechtspopulistische Erfolge insbesondere in diesen beiden Staaten nicht zuletzt auch auf die Wahrnehmung erheblicher Teile der jeweiligen Bevölkerung zurückführen, dass die früheren, auf eine Einbindung Polens und Ungarns in europäische und globale Netzungen als alternativlos setzenden Regierungen nicht in ausreichendem Maße auf ihre Bedürfnisse eingegangen sind und dass das gegenwärtige System nicht wirksam genug für eine bessere Zukunft für sie selbst und ihre Kinder sorgt.²² Daher kommt einer offensiven Sozialpolitik in Polen wie Ungarn eine besondere Bedeutung zu: Die dortigen rechtspopulistischen Regierungen versprechen großzügige Sozialleistungen für Familien von Einheimischen und füllen Budgetposten, bei denen progressive Vorgängerregierungen unter wirtschaftsliberalen Spardiktaten vielfach keinen Spielraum gesehen hatten. Die antiglobalistisch-nationalistische Tendenz des ungarischen Rechtspopulismus kommt nicht zuletzt auch in den politischen Forderungen nach einer Renationalisierung des Bankensektors und einer Verringerung der Abhängigkeit von Fremdwährungsverschuldung zum Ausdruck.²³ Dass die betreffenden Parteien parallel hierzu soziale Teilhaberechte, Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Kräfte und nicht zuletzt auch Selbstbestimmungsrechte von Frauen beschneiden, scheint bei der Wahlentscheidung selbst breiter Teile der weiblichen Bevölkerung oftmals nachrangig zu sein.²⁴

IV. Abbau der Unabhängigkeit von Justiz und Medien als gemeinsames Instrument zur dauerhaften, demokratiegefährdenden Stabilisierung von Herrschaft

In erkennbarer Parallelität zu den illiberalen Entwicklungen im Russland *Wladimir Putins*,²⁵ die ihrerseits ideologische Parallelen zum antidemokratischen Denken *Carl Schmitts* aufweisen,²⁶ bemühen sich die Regierungen in Polen und Ungarn um eine

„Vertikale der Macht“.²⁷ Verfassungsrechtliche Gewaltenteilungsstrukturen im Staatsorganisationsrecht, nicht zuletzt die Unabhängigkeit der Justiz, stehen einer solchen Machtkonzentration ebenso entgegen wie unabhängige, regierungskritische Medien. Es entspricht insoweit vertrauten Mustern autoritärer Herrschaftsausübung, dass in Polen wie Ungarn nicht zuletzt die Justiz- und Medienpolitik zu Feldern der Machtsicherung und -ausdehnung wurden.²⁸

1. Polen

a) Die Aushöhlung der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs

Unmittelbar nach dem Wahlerfolg der PiS bei den Parlamentswahlen vom 25. November 2015 brachte die neue Parlamentsmehrheit den Entwurf einer Novelle zum Gesetz über den Verfassungsgerichtshof ein,²⁹ die nach sieben Tagen verabschiedet wurde.³⁰ Zugleich fasste der Sejm einen Beschluss, der die früheren Parlamentsbeschlüsse vom Oktober 2015 zur Wahl von fünf Richtern durch die damalige parlamentarische Mehrheit, die zunächst nicht vom der PiS zugehörigen Staatspräsidenten *Andrzej Duda* vereidigt wurden, für ungültig erklärte. Das in dieser Angelegenheit durch die neue parlamentarische Minderheit angerufene Verfassungstribunal forderte das Parlament auf, die Wahl neuer Richter so lange zu vertagen, bis es zu einem Urteil in diesem Fall gekommen sei. Dennoch wählte der Sejm zwei Tage nach dieser Entscheidung fünf neue Richter, die der Präsident unverzüglich vereidigte.

Das Verfassungstribunal wurde nun wegen der Sejm-Beschlüsse angerufen, die Richterwahlen vom Oktober 2015 für ungültig zu erklären und neue Richter zu berufen. Anfang Dezember 2015 erkannte das Verfassungstribunal die Oktober-Wahl dreier Richter als verfassungskonform an und unterstrich die Pflicht des Staatspräsidenten, die drei Richter unverzüglich zu vereidigen, was nicht geschah.³¹ Der Justizkonflikt eskalierte, als sich die polnische Ministerpräsidentin *Beata Szydło* ab März 2016 weigerte, Urteile des Verfassungstribunals, das in einer der PiS-Parlamentsmehrheit nicht genehmen Zusammensetzung tagte, zu veröffentlichen. Der in einem solchen Ausmaß innerhalb der EU bislang nicht bekannte Angriff auf die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtes eines Mitgliedstaates durch Exekutive und Legislative dieses Mitgliedstaates veranlasste die Europäische Kommission als Hüterin der europäischen Verträge, im Januar 2016 erstmalig in der EU-Geschichte einen Dialog auf der Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips aufzunehmen.³² Die im Rahmen dieses Dialogs seitens der Europäischen Kommission entwickelten Empfehlungen³³ wurden nachfolgend von der PiS-Regierung und ihrer Parlamentsmehrheit ebenso weithin ignoriert und abgelehnt³⁴ wie das Gutachten der sog. *Venedig-Kommission* vom März 2016 zur PiS-Novelle des Gesetzes über das Verfassungstribunal, in dem die Unvereinbarkeit dieser Novelle mit den europäischen Standards und mit der polnischen Verfassung festgestellt wurde.³⁵

b) Zusätzliche Schritte zum Abbau von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung

Weitere Gesetze, die die Rechtsstaatlichkeit Polens unterhöhlen können, betreffen die Struktur der ordentlichen Gerichte, das Oberste Gericht (*Sąd Najwyższy*), den Landesgerichtsrat (*Krajowa Rada Sądownictwa - KRS*) und die Nationale Hochschule für Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft (*Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury*).³⁶ Die Vereinbarkeit der betreffenden Novellen namentlich mit Art. 10 Abs. 1 der polnischen Verfassung, wonach sich die Ordnung der Republik Polen auf die Trennung und das Gleichgewicht der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt stützt, wird mit guten Gründen in Zweifel gezogen. Auch die Vereinbarkeit dieser Regelungen mit europäischen rechtsstaatlichen Standards wird u.a. von der Venedig-Kommission des Europarates bezweifelt.³⁷ Ungeachtet national wie europäisch und international geäußelter Bedenken unterzeichnete der polnische Staatspräsident am 24. Juli 2017 die Gesetzesnovelle über die Struktur der ordentlichen Gerichte. Danach war der Justizminister während einer Übergangszeit von sechs Monaten uneingeschränkt befugt jeden Gerichtsvorsitzenden und seinen Stellvertreter abzuberufen. Seit Ablauf der Übergangszeit ist eine negative Stellungnahme des Landesgerichtsrates hinsichtlich der Absetzung eines Vorsitzenden für den Minister nur dann bindend, wenn der Beschluss mit Zweidrittelmehrheit gefasst wurde. Bei der Berufung von Vorsitzenden entfällt die obligatorische Zustimmung der Richter im entsprechenden Gericht bzw. des Landesrates. Der Justizminister erhält zudem die Möglichkeit, Richter zu befördern und Gerichtsvorsitzende mit Gehaltszusätzen zu belohnen.³⁸ Am 21. Dezember 2017 unterzeichnete der polnische Staatspräsident die Novelle des Gesetzes über das Oberste Gericht. Am 2. Juli 2018 hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren³⁹ wegen dieses Gesetzes eingeleitet. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Gesetz gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit und auch der Unabsetzbarkeit von Richtern verstößt und Polen somit seinen Verpflichtungen nach Art. 19 Abs. 1 des EU-Vertrags in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der EU nicht nachkommt. Am 14. August 2018 beschloss die Europäische Kommission, als 2. Etappe des Vertragsverletzungsverfahrens wegen dieses Gesetzes eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Polen zu richten. Die polnischen Behörden haben nun einen Monat Zeit, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme nachzukommen. Ergreifen die polnischen Behörden keine angemessenen Maßnahmen, kann die Kommission den Europäischen Gerichtshof anrufen. Ebenfalls am 21. Dezember 2017 unterzeichnete der polnische Staatspräsident die Novelle des Gesetzes über den Landesgerichtsrat.⁴⁰ Auch wenn die unterzeichnete Gesetzesänderung die Einwirkungsmöglichkeiten der Parlamentsmehrheit auf die Wahl der Mitglieder, die in der ursprünglichen Novelle vom 12. Juli 2017 vorgesehen war,⁴¹ etwas abschwächte,⁴² bleibt es bei rechtsstaatlich bedenklichen Einwirkungsmöglichkeiten der parlamentarischen Mehrheit auf die Zusammensetzung dieses Rates. Diese wurde dadurch unmittelbar wirksam, dass die Amtszeit aller bisherigen Ratsmitglieder vorzeitig endete.⁴³

c) Einschränkung der Unabhängigkeit der Medien

In Polen können Medien zwar frei berichten, allerdings wurden die Möglichkeiten, das parlamentarische Geschehen in Polen journalistisch zu verfolgen, seit Ende 2015 durch die PiS-Mehrheit zunehmend eingeschränkt.⁴⁴ Nach dem Regierungswechsel ist Polen auf der Rangliste der Pressefreiheit des Vereins „Reporter ohne Grenzen“ um 40 Plätze auf Rang 58 von 180 Staaten gefallen.⁴⁵ In Bezug auf die in der polnischen Verfassung verankerte Medienaufsichtsbehörde, den Landesrundfunk- und -fernsehrat (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT*), nahm die neue PiS-Mehrheit bereits im Dezember 2015 eine Änderung des Rundfunk- und Fernsehgesetzes vor, die eine sofortige Umbesetzung des KRRiT und damit einhergehend auch der Aufsichtsräte und der Vorstände der öffentlich-rechtlichen Medien ermöglichte. In diese Strategie der Machtsicherung fügte sich die Gründung einer neuen Behörde, des Nationalen Medienrates, im Juni 2016 ein. Diese Behörde übernahm die Aufsicht über den früheren öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter TVP, der zum „nationalen“ Medium wurde. Zu dessen Direktor wurde ein früherer PiS-Abgeordneter, *Jacek Kurski*, bestellt, der den Sender offiziell „apolitisch“ ausrichten sollte, während in der Praxis insbesondere im Nachrichtenangebot des Senders politische Regierungspropaganda mit persönlichen Attacken auf politische Gegner der PiS und deren Familien zu beobachten ist.

Zwar nutzen selbst viele PiS-Wähler statt der Regierungspropaganda mittlerweile lieber das private TVN.⁴⁶ Doch auch die Unabhängigkeit von TVN wird nunmehr unterminiert: Ende 2016 wurde KRRiT erstmals aus der PiS-Fraktion im Sejm aufgefordert, TVN die noch bis 2021 (TVN24) und 2024 (TVN) laufenden Sendelizenzen zu entziehen.⁴⁷ Anfang Juli 2017 forderten die Steuerbehörden zudem von TVN umgerechnet 26 Millionen Euro für ein Geschäft von 2012 nach, das zuvor vom Finanzminister und der Steuerprüfung steuerfrei gestellt worden war. Am 11. Dezember folgte KRRiT mit einem Bußgeld von umgerechnet gut 351.000 Euro für eine angeblich rechtswidrige Parlaments-Berichterstattung. Bei einem wiederholten Verstoß droht TVN der Lizenzentzug. Die polnische Regierung plant zudem, ausländischen Besitz an Medienkonzernen nach russischem und ungarischem Vorbild auf 20 Prozent zu beschränken. Dies öffnet den Weg für eine direkte oder indirekte Nationalisierung des polnischen Medienmarktes bei gesellschaftsrechtlicher Dominanz von Parteigängern und Sympathisanten der PiS.

2. Ungarn

Viktor Orbán hat seine parlamentarische Zweidrittelmehrheit schon in der 2010 startenden Legislaturperiode für eine Verfassungsänderung genutzt, die u. a. eine stärkere Einflussnahme der Exekutive auf das Rechtssystem und die Medien zulässt. Verbunden mit einer Ausrichtung auf eine konservativ-christliche, historisierende Rhetorik ist das am 1.1.2012 in Kraft getretene neue ungarische Grundgesetz⁴⁸ u. a. durch die Einschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts, die Abberufung des Datenschutzbeauftragten und des Präsidenten des Obersten Gerichtes sowie das Recht des Chefs der ungarischen Justizverwaltung (Präsident des Justizamtes), für jeden Rechts-

streit das Gericht auszuwählen, gekennzeichnet. Eine Blockademöglichkeit in Bezug auf eine Abkehr von der konservativen Revolution unter der *Fidesz*-Herrschaft stellt das Hochstufen einer Vielzahl von für das alltägliche Regierungsgeschäft erheblichen Gesetzen zu sogenannten Kardinalgesetzen („*sarkalatos törvény*“) dar, die nach dem neuen Grundgesetz nur mit einer Zweidrittelmehrheit geändert werden können.⁴⁹ Eine solche Mehrheit für eine Rückkehr zum demokratischen, rechtsstaatlichen und freiheitlichen *status quo ante* zeichnet sich mit Blick auf die Zerfaserung der politischen Oppositionskräfte nicht ab; vielmehr hatte und hat diese mangelnde Geschlossenheit des Oppositionslagers in Verbindung mit dem ungarischen Mehrheitswahlrecht großen Anteil an den Wahlerfolgen der *Fidesz*.

3. Die Reaktion der EU

Ausschließlich⁵⁰ im Gefolge der auf das polnische Justizsystem bezogenen Rechtsänderungen unter Missachtung der seitens der Europäischen Kommission geäußerten massiven rechtsstaatlichen Bedenken unterbreitete die Europäische Kommission am 20. Dezember 2017 dem Rat der EU erstmalig einen begründeten Vorschlag zur Annahme eines Beschlusses nach Art. 7 Abs. 1 EUV.⁵¹ Am 1. März 2018 unterstützte das Europäische Parlament (EP) mit deutlicher Mehrheit (422 Stimmen bei 147 Gegenstimmen und 48 Enthaltungen) den Vorschlag der EU-Kommission, Art. 7 Abs. 1 EUV zu aktivieren und Polen aufzufordern, sich damit auseinanderzusetzen. Der Rat der EU wurde dabei aufgefordert, "im Einklang mit den Bestimmungen nach Artikel 7 Absatz 1 EUV rasch tätig zu werden".⁵² Zudem hat das EP am 12. September 2018 - wiederum mit deutlicher Mehrheit (448 Stimmen bei 197 Gegenstimmen und 48 Enthaltungen)⁵³ - die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, nach Art. 7 EUV festzustellen, ob Ungarn Gefahr läuft, die EU-Grundwerte zu verletzen. Damit hat das EP erstmals die Initiative ergriffen, ein Verfahren gegen einen EU-Mitgliedstaat einzuleiten, um eine systemrelevante Bedrohung der Grundwerte der EU zu verhindern. Die Bedenken des EP betreffen (1.) die Funktionsweise des Verfassungs- und des Wahlsystems, (2.) die Unabhängigkeit der Justiz, (3.) Korruption und Interessenkonflikte; (4.) Privatsphäre und Datenschutz, (5.) das Recht auf freie Meinungsäußerung, (6.) die Wissenschaftsfreiheit, (7.) die Religionsfreiheit, (8.) die Vereinigungsfreiheit, (9.) das Recht auf Gleichbehandlung, (10.) die Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, einschließlich Roma und Juden, (11.) die Grundrechte von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen und (12.) wirtschaftliche und soziale Rechte.⁵⁴ Allerdings dürfte es sich im Ergebnis unter den derzeitigen Bedingungen der Zusammenarbeit von Polen und Ungarn um ein stumpfes Sanktionsschwert der EU handeln: Denn die *PiS*-Regierung dürfte auf die Zusicherung *Viktor Orbáns* vertrauen, dass er sein Veto gegen eine Feststellung des Europäischen Rates einlegen werde, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch Polen vorliegt.⁵⁵ Gleiches gilt auch umgekehrt. Da für die Feststellung des Europäischen Rates nach Art. 7 Abs. 2 EUV Einstimmigkeit erforderlich ist, dürfte das Art. 7-Verfahren unter den obwaltenden rechtspopulistischen Mehrheiten in einzelnen EU-Mitgliedstaaten ins Leere laufen. Der Vertrag über die Europäische Union leidet insoweit unter dem

Geburtsfehler einer Blockademöglichkeit bereits von zwei sich solidarisch verbindenden Mitgliedstaaten, die beide die Werte der EU missachten.⁵⁶ Ob diese Blockade durch ein paralleles, gemeinsames Verfahren gegen Polen und Ungarn umgangen werden könnte, ist rechtlich nicht geklärt.⁵⁷ Im Übrigen dürfte es voraussichtlich auch in weiteren Mitgliedstaaten der EU Bedenken gegen eine solche Aufweichung von eigenen politischen Einflussmöglichkeiten auf das Verfahren des Art. 7 EUV geben.

V. Mentalitätsunterschiede als Anknüpfungspunkte nachhaltiger rechtspopulistischer Erfolge in Polen und Ungarn

Die Anknüpfungspunkte für den Erfolg der rechtspopulistischen Ideologie in Polen und Ungarn lassen sich nicht zuletzt auch bei einem Vergleich der Einstellung der Bevölkerung zur aktuellen ökonomischen und gesellschaftlichen Situation und der Erwartungshaltungen bezüglich politischer Schwerpunktsetzungen erschließen:⁵⁸ Die wirtschaftliche Situation des Landes wird in Polen und Ungarn (66 % bzw. 54 %: gut) im Frühjahr 2018 erneut deutlich besser eingestuft als im EU-Durchschnitt (49 % gut). Gleiches gilt für die Einschätzung der Aussichten für die wirtschaftliche Situation des Landes in den nächsten zwölf Monaten in Polen und Ungarn (nur 16 % bzw. 17 % erwarten eine Verschlechterung) im Vergleich zum EU-Durchschnitt (23 % erwarten eine Verschlechterung). Auch bei den Erwartungen zur Entwicklung der Beschäftigungssituation in den nächsten zwölf Monaten sind negative Erwartungen in Polen und Ungarn (nur 13 % bzw. 16 % erwarten eine Verschlechterung) deutlich weniger ausgeprägt als im EU-Durchschnitt (20 % erwarten eine Verschlechterung). Ansatzpunkte für eine Wechselstimmung in Polen und Ungarn sind damit nicht ausgeprägt.

- Deutlich voneinander abweichend sind die Schwerpunktsetzungen in Bezug auf politische Herausforderungen: Während in Polen und Ungarn Fragen der Gesundheit und sozialen Sicherheit bei 38 % (Polen) oder gar 46 % Ungarn der Bevölkerung zu den beiden wichtigsten Herausforderungen zählen, ist dies im EU-Durchschnitt nur bei 23 % der Fall. Umgekehrt zählt die Arbeitslosigkeit, die im EU-Durchschnitt bei 25 % der Bevölkerung zu den zwei drängendsten Problemen zählt, in der polnischen Bevölkerung nur bei 10 % und in der ungarischen Bevölkerung nur bei 14 % zu den beiden drängendsten Problemen.
- Bemerkenswert ist, dass zwei Fragen aus Sicht der Polen und der Ungarn mit deutlichem Abstand zur Einschätzung im EU-Durchschnitt die wichtigsten Herausforderungen für die EU bilden: Fragen der Immigration (Ungarn: 56 % - Polen: 45 % - EU28: 38 %) und des Terrorismus (Polen: 42 % - Ungarn: 38 % - EU28: 29 %). Gerade letzteres überrascht, da weder Polen noch Ungarn bislang Opfer terroristischer Attacken wurden.

- Während sich im Durchschnitt der Bevölkerung der EU-28 68 % für eine gemeinsame Migrationspolitik aussprechen, sind es in Polen lediglich 51 % und in Ungarn sogar nur 48 % der Bevölkerung.
- Deutlicher noch sind die Reserven gegenüber weiteren Vergemeinschaftungen im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik: während sich im Durchschnitt der Bevölkerung der EU-28 61 % für eine europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung, dem Euro, aussprechen, sind es in Polen lediglich 34 % der Bevölkerung. Auch in Ungarn ist die Bevölkerung mit lediglich 53 % Zustimmung zu dieser Integrationsvertiefung deutlich kritischer als der EU-Durchschnitt eingestellt.

Damit können rechtspopulistische Kräfte in Polen und Ungarn auf breite Zustimmung zu einer Europa-Konzeption setzen, die sich deutlich vom Mainstream westeuropäischer integrationsfreundlicher Kräfte unterscheidet.

VI. Fremden- und jüdenfeindliche Ressentiments als Nährboden rechtspopulistischer Erfolge

Rechtspopulismus lebt von der Ausgrenzung von und Schuldzuweisung für wirtschaftliche und gesellschaftliche Fehlentwicklungen an Minderheiten. In Polen kann diese Strategie nicht zuletzt auch an eine jahrhundertealte antisemitische Traditionslinie anknüpfen. Ungeachtet des Einsatzes von *Johannes Paul II.* gegen dieses fatale Erbe im katholischen Volksglauben⁵⁹ lebt es in Polen trotz des Fehlens eines relevanten jüdischen Bevölkerungsanteils⁶⁰ fort,⁶¹ ja es scheint sich sogar – auch im Verhalten zu sonstigen Minderheiten – zu verstärken: Eine Untersuchung des „Zentrums für das Studium von Vorurteilen“ an der Universität Warschau zeigt auf, dass binnen zwei Jahren nicht zuletzt antisemitische Hassreden zunehmend akzeptiert und im Internet und im polnischen Fernsehen immer populärer werden.⁶² Das Eindringen von Hassreden in die allgemeine öffentliche Debatte, wie es auch in Ungarn zu beobachten ist, scheint die Ausgrenzung bestimmter sozialer Gruppen zu befördern und gleichzeitig die Grundlagen einer demokratischen Zivilgesellschaft zu bedrohen. Die Desensibilisierung gegenüber Fremden- und Minderheitenfeindlichkeit in der Adoleszenz bildet dabei einen problematischen Humus für die nachhaltige Akzeptanz ideologischer Versatzstücke des Rechtspopulismus.⁶³ Der zunehmende Kontakt mit Anti-Einwanderer- und Anti-Flüchtlinge-Hassrede befördert zudem ein weiteres rechtspopulistisches Moment – die Unterstützung eines auf eine starke Exekutive ausgerichteten Staates unter allmählicher Abschmelzung von *checks and balances*, nicht zuletzt in Form der rechtsstaatlichen Bändigung der Regierung.⁶⁴ Auf die größte gesellschaftliche Verbreitung in Polen treffen negative oder beleidigende Aussagen gegenüber Flüchtlingen und Schwulen.⁶⁵ Wahrgenommene Bedrohungen und Ängste sind die Hauptursachen für die entsprechenden Vorurteile in der polnischen Bevölkerung – wobei diese Bedrohungsängste insbesondere im Internet als Raum der sozialen Ent-hemmung, zunehmend aber auch im regierungsseitig kontrollierten Fernsehen, auf-

gegriffen, bestätigt und befördert werden.⁶⁶ Allerdings berichten sowohl jüngere als auch ältere Polen von einem deutlichen Anstieg der Kontakte mit hasserfüllten Aussagen in Bezug auf Juden, Muslime, Ukrainer und Schwarze auch beim – zunehmend regierungsseitig kontrollierten – Fernsehen.⁶⁷ So sind Polen z.B. zunehmend weniger bereit, Juden als Mitarbeiter, Nachbarn oder Familienmitglieder zu akzeptieren, obwohl mehr als 80 % aller Polen noch nie einen Juden getroffen haben.⁶⁸ Dass Regierungsaktivitäten oder Aktivitäten der sie tragenden Parteien und Fraktionen, die die Bedeutung nationaler oder ethnischer Reinheit betonen oder die rassistische, religiöse oder sonstige Minderheiten für Missstände in der polnischen und ungarischen Gesellschaft verantwortlich machen, sehr schnell sehr gefährlich werden können, ist nicht zuletzt aus der deutschen Vergangenheit, aber auch aus der Vergangenheit Polens und Ungarns in der Zwischenkriegszeit ein vertrautes Bild. *„Normen, die Minderheiten vor Angriffen schützen und die viele Jahrzehnte brauchten, um geschaffen zu werden, können binnen kürzester Zeit verschwinden, wenn zu wenige gewillt sind, sie zu verteidigen“*.⁶⁹

VII. Anknüpfungspunkte für eine Gegenstrategie

Die anti-aufklärerische Grundlinie der Rechtspopulisten in Ungarn und Polen ruft nicht nur aus innereuropäischen Motiven nach einer Reaktion: Denn die EU kann die Werte der Solidarität, der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit weltweit – beispielsweise in der Türkei, in Russland oder China – nicht überzeugend anpreisen, wenn sie selbst nicht dazu in der Lage ist, diese Werte im Haus der EU durchzusetzen.⁷⁰ Eine erfolgversprechende Gegenstrategie wird nicht zuletzt durch Brüche in gesamteuropäischen Traditionslinien erfolgreicher, aufklärerisch inspirierter Politikgestaltung belastet. Die Linearität des namentlich sozialdemokratischen Fortschrittsversprechens seit der Entwicklung der Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert ist dabei nicht zuletzt durch einen Bruch mit Traditionslinien des Gerechtigkeits- und Solidaritätsprojekts dieser Bewegung bedroht. Was in Deutschland mit Blick auf Umfragen droht, ist in Polen bzw. Ungarn bereits vollzogen: die Ablösung der sozialdemokratischen Partei als Interessenvertretung klassischen sozialdemokratischen Milieus durch rechtspopulistische Kräfte in der WählerInnengunst. Ebenso wenig wie es der DDR nach dem Aufstand vom 17. Juni 1953 dauerhaft gelang, mit Bert Brecht ein eigenes Volk zu begründen, wird es sozialdemokratischen Parteien in West wie Ost gelingen, eine eigene Anhängerschaft zu etablieren, die in einem unter Wahl-Blickwinkel ausreichendem Umfang postmateriell und multikulturell orientiert ist. Die Suche nach einer Addition von kulturellen Minderheiten-Ansprachen als Ausgangspunkt für (relative) Wahl-Mehrheiten verspricht nirgendwo nachhaltigen Erfolg. Die staatlichen Bemühungen, zivilgesellschaftliche Widerstandskraft gegen die rechtspopulistische Umformung des polnischen und ungarischen Gemeinwesens zu schwächen, sind bislang erkennbar nicht durchgehend erfolgreich. So ist z.B. die polnische Justizreform Gegenstand von nachhaltigen, wenn auch personell immer noch überschaubaren Protesten in Polen. Kritik aus der EU an diesen Bemühungen um eine „Vertikale der Macht“ kann sich auf ein fortdauernd positives Image der EU stützen.⁷¹

Es ist deshalb institutionelle wie zivilgesellschaftliche Fantasie und Kreativität der und innerhalb der EU gefragt, um Polen wie Ungarn zu verdeutlichen, dass die Bemühungen um eine „EU à la carte“ – fortdauernde Sicherstellung ökonomischer und finanzieller Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft bei Negierung und Aushöhlung der Grundwerte des Art. 2 EUV – ein zum Scheitern verurteilter Irrweg sind.⁷²

Erfolgreiche Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Polen und Ungarn können anti-populistische Kräfte in diesen Mitgliedstaaten im politischen Kampf gegen das Konzept der Rosinenpickerei stärken: So hat die Europäische Kommission im Streit über die Umverteilung von Flüchtlingen im Dezember 2017 beschlossen, Polen und Ungarn wie auch Tschechien vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu verklagen,⁷³ nachdem der EuGH zuvor im September 2017 deutlich die Rechtmäßigkeit des Umverteilungsmechanismus bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise betont hatte.⁷⁴ Allerdings wäre es auch für die Eindämmung und Zurückdrängung rechtspopulistischer Tendenzen in Polen und Ungarn vorteilhaft, wenn im europäischen und im transnationalen Diskurs stärker als bislang anerkannt würde, dass viele Menschen ungeachtet abstrakter Wachstumsraten wirklich zu kämpfen haben und dass einige der Vorwürfe gegen die spätestens seit den 1990er Jahren feststellbaren Akzentverschiebungen im und Abschiede vom klassischen Modell sozialstaatlich gebändigter Marktwirtschaft durchaus gerechtfertigt sind. Nur wer auch im transnationalen Dialog bereit ist, die Gefährdungen durch Globalisierung und europäische Integration ebenso in den Blick zu nehmen wie deren Chancen, dürfte fähig sein, in für rechtspopulistische Parolen offenen gesellschaftlichen Milieus Gehör zu finden.⁷⁵ Dazu zählt, sich rechtspopulistischer Themen wie insbesondere dem Streben nach innerer, sozialer und kultureller Sicherheit mit eigenen Antworten anzunehmen.⁷⁶ Zu einer solchen Re-Politisierung gehört auch der öffentliche Diskurs nicht nur über das „wie“, sondern auch über das „ob“ einer vertieften europäischen Integration. Auch in Polen und Ungarn erscheint ein solcher Wettbewerb zwischen integrations- und globalisierungsfreundlichen „Kosmopoliten“ und nationalstaatsorientierten „Kommunitaristen“⁷⁷ mit Blick auf eine Durchbrechung rechtspopulistischer Filterblasen hilfreich.⁷⁸ Denn dem rechtspopulistischen Euroskeptizismus dürfte man mit einer europapolitischen TINA-Strategie⁷⁹ kaum erfolgversprechend begegnen können.⁸⁰

Um ihrer Verantwortung als Hüter des Gemeinwohls gerecht zu werden, müssen nicht zuletzt die kulturellen und politischen AnhängerInnen einer auf ein föderales, staatsrechtlich verdichtetes Europa ausgerichteten Europa-Konzeption transnationale Formate und Formeln finden, um bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen – einschließlich der bisherigen Anhänger rechtspopulistischer Bewegungen in Polen und Ungarn – so schwer dies auch sein mag, mehr konstruktives Engagement zu erreichen.⁸¹ In diesen Diskursen, die die weitere Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit befördern könnten, sollte allerdings offen und offensiv bekannt werden, dass das Bashing von Minderheiten weder unter dem Blickwinkel des gemeinsamen Wertefundaments noch unter dem Blickwinkel volkswirtschaftlicher Rationalität eine überzeugende Antwort auf die Krise des Wohlstandsversprechens für alle sein kann und ist.

Auch im Verhältnis zu Polen und Ungarn verspricht unter normativen wie ökonomischen Aspekten ein *Containment* des Rechtspopulismus um so eher zu gelingen, je

nachhaltiger eine Politik auf nationaler polnischer und ungarischer Ebene eingefordert und auf EU-Ebene befördert wird, die Wohlstand, wirtschaftliche und soziale Sicherheit und Würde für alle gleichzeitig anstrebt und fördert.⁸² Eine fortdauernde Mitgliedschaft rechtspopulistischer Parteien in demokratischen europäischen Parteienfamilien gefährdet einen solchen Politikansatz.⁸³ Auch in Polen und Ungarn muss künftig zudem der Eindruck vermittelt werden können, dass die Errungenschaften des demokratischen Sozialstaates nicht nur in nationalstaatlichen Strukturen, sondern auch im europäischen Staatenverbund bewahr- und ausbaubar sind. Eine deutlichere Betonung sozialstaatlicher Errungenschaften über die EU wie z.B. der Lohngleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen⁸⁴ sowie der Antidiskriminierungspolitik auch aus nicht geschlechtsbezogenen Gründen⁸⁵ könnte hierzu einen wichtigen, aber sicherlich keinen hinreichenden Beitrag leisten. Eine solche Politik verspricht um so mehr Erfolg, je mehr sie auch personell glaubwürdig verkörpert wird. Parteien, die in der Zusammensetzung ihrer Führungsschicht⁸⁶ wie auch in deren Auftreten elitär wirken, haben weder diesseits noch jenseits der Grenzen eine realistische Chance, massenkompatibel zu bleiben oder wieder zu werden. Es bedarf deshalb in Polen wie Ungarn Kandidaten, die fähig sind, den Polen und den Ungarn jeweils eine alternative „politische Erzählung“ zu der von *Kaczyński* bzw. *Orbán* mit einer neuen Vision vom „guten Leben“ in diesen Staaten anzubieten.⁸⁷ Parallelen zur Situation in Deutschland sind insoweit kaum übersehbar.

DR. JÖRG UKROW war viele Jahre lang Rundfunkreferent in der Saarländischen Staatskanzlei sowie als Lehrbeauftragter am Europa-Institut, Sektion Rechtswissenschaft, tätig. Seit 2003 ist er stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland (LMS) sowie seit 2017 geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR).

Anmerkungen:

- 1 Der Begriff geht auf *Gennadi Gerassimow*, den damaligen Pressesprecher des sowjetischen Außenministers *Eduard Schewardnadse* zurück, der am 25. Oktober 1989 während eines Besuchs in Helsinki gegenüber Journalisten ausführte: „You know the Frank Sinatra song, I Did It My Way? Poland and Hungary are now doing it their way. I think the ‚Brezhnev Doctrine‘ is dead. We now have the Sinatra Doctrine.“ Vgl. *Gaddis*, *The Cold War*, 2005, S. 247 f.
- 2 Vgl. z.B. *Hofmann*, *Polen und Deutsche*, 2011, S. 291 ff.; *Rödder*, *Deutschland einig Vaterland*, 2009, S. 50 ff.
- 3 *Bulletin*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 137 v. 24.11.1990, S. 1409 ff.
- 4 Nach Art. 2 EUV sind „(d)ie Werte, auf die sich die Union gründet, ... die Achtung der Menschenwürde,

Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

- 5 Vgl. Vetter, Nationalismus im Osten Europas, 2017, S. 55 f.; Pilawski/Politt, Polens Rolle rückwärts, 2016, S. 73 ff.
- 6 Vgl. Koenen, Feinde, überall Feinde. Die Welt, wie sie Viktor Orbán sieht, in: Quo vadis, Hungaria? Kritik der ungarischen Vernunft, 2011 [= OSTEUROPA, 12/2011], S. 105 ff.; Tóth, Macht statt Recht. Deformation des Verfassungssystems in Ungarn, OSTEUROPA, 63. Jg., 4/2013, 21 (24)
- 7 Vgl. Schmitt, Der Begriff des Politischen, 1932; ders., Legalität und Legitimität, 1932; hierzu z.B. Mehring, Carl Schmitt, 2009, S. 247 ff.
- 8 Vgl. Kurski, Dampfwolke des Absurden, 22.03.2017 (<https://www.sueddeutsche.de/politik/polen-dampfwolke-des-absurden-1.3428064>).
- 9 Vgl. Bachmann, Zur Entwicklung der polnischen Demokratie, APuZ 10-11/2018, 9 (9)
- 10 Vgl. <http://badaniawyborcze.pl/>; <https://dorzczy.pl/kraj/69120/Sondaz-dla-DoRzeczypl-PiS-znow-zyskuje-Nowoczesna-wraca-do-Sejmu.html>
- 11 Zu diesen geschichtspolitischen, vielfach mythenumrankten Determinanten des PiS-Erfolgs zählen nicht zuletzt der Kampf um die Deutungshoheit über die Jahre des Übergangs von volksdemokratischer Diktatur zu Demokratie in Polen sowie die Legendenbildung um den Flugzeugabsturz von Smolensk 2010, bei dem der damalige Staatspräsident und Bruder des PiS-Vorsitzenden ums Leben kam; vgl. hierzu z.B. Kerski, Polnische Widersprüche, europäische Widerspiegelungen: Was uns trennt, verbindet uns, APuZ 10-11/2018, 4 (4); Michalski, Der Mythos in der polnischen Politik nach 1989, 2017 (<http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen210.pdf>, S. 2 ff.)
- 12 Vgl. Kaluza, Stolz auf Polen. Das Ringen um das patriotische Narrativ in Polens Kulturpolitik nach 2015, 2018 (<http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen219.pdf>, S. 2 ff.)
- 13 Vgl. Kerski, Polnische Widersprüche, europäische Widerspiegelungen: Was uns trennt, verbindet uns, APuZ 10-11/2018, 4 (5).
- 14 Vgl. Gdula/Dębska/Trepka, Dobra zmiana w Miastku. Neoautorytaryzm w polskiej polityce z perspektywy małego miasta, 2017; Sutowski, Guter Wandel" zum "neuen Autoritarismus" - und wie weiter?, APuZ 10-11/2018, S. 15 ff.
- 15 Die sozialdemokratische *Magyar Szocialista Párt* (MSZP) verlor mit 13,66 % mehr als die Hälfte ihrer Listen-Stimmen und ihre Stellung als zweitstärkste Partei mit nur noch 11,91 % der Stimmen und 20 Parlamentssitzen. Die sozialliberale *Demokratikus Koalíció* (DK), die sich 2011 vom MSZP abgespalten hat, errang mit 5,37 % Listen-Stimmanteil 9 Mandate. Die grüne *Lehet Más a Politika* (LMP) errang mit 7,06 % der Listen-Stimmen 8 Mandate. Vgl. zum Ganzen <http://www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/orszlist.html>, <http://www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/l22.html> sowie Gdula/Dębska/Trepka, Dobra zmiana w Miastku. Neoautorytaryzm w polskiej polityce z perspektywy małego miasta, 2017; Sutowski, „Guter Wandel" zum „neuen Autoritarismus" - und wie weiter?, APuZ 10-11/2018, S. 15 ff.
- 16 Vgl. z.B. ein Interview der Bertelsmann-Stiftung mit Viviane Reding, MdEP, frühere EU-Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/layer/themen/aktuelle-meldungen/2017/september/rechtsstaat-in-polen-und-ungarn-unter-beschuss-unsere-grundwerte-werden-angegriffen/>.
- 17 S. <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/377410?download=true>.
- 18 Der Gini-Koeffizient (auch Gini-Index) ist ein statistisches Maß zur Darstellung von Ungleichverteilungen (vorliegend) im Einkommen. entwickelt wurde. Er bewegt sich zwischen einem Wert von 0 (bei einer gleichmäßigen Verteilung) und 1 (wenn nur eine Person das komplette Einkommen erhält, d.h. bei maximaler Ungleichverteilung); vgl. Atkinson, Ungleichheit, 2015, S. 27 ff.

- 19 Zu diesen und den folgenden Werten vgl. <https://www.compareyourcountry.org/inequality?lg=de>
- 20 Berücksichtigt wird hier der Anteil der Bevölkerung mit weniger als 50 % des mittleren Einkommens (Median) im jeweiligen Land.
- 21 Vgl. <https://www.compareyourcountry.org/inequality?lg=de>; OECD, *Divided We Stand*, 2011, S. 22 (<http://www.oecd.org/els/soc/49499779.pdf>)
- 22 Vgl. Duss, »Trump sieht die Welt als Nullsummenspiel«, FES Info 1/2018, 6
- 23 Vgl. Stadler, BayernLB-Research - Länderanalyse Ungarn, 16.12.2016 (https://www.internationales-geschaefte.de/SK-Passau/download/laenderinformationen/Laenderinformation_Ungarn.pdf)
- 24 Vgl. Menge, Wütende weiße Frauen? Über das weibliche Gesicht des Rechtspopulismus in Europa, FES Info 1/2018, 8 (9).
- 25 Vgl. Mommsen, Putins „gelenkte Demokratie“: „Vertikale der Macht“ statt Gewaltenteilung, in: Buhbe/Gorzka (Hrsg.), *Russland heute*, 2007, S. 235 ff.
- 26 Vgl. z.B. Kurylo, *Russia and Carl Schmitt: the hybridity of resistance in the globalised world*, 2016 (<https://www.nature.com/articles/palcomms201696.pdf>); Lewis, *Carl Schmitt in Moscow: Counter-Revolutionary Ideology and the Putinist State*, 2017, S. 13 ff. (http://www.laender-analysen.de/russland/rad/pdf/Russian_Analytical_Digest_211.pdf).
- 27 Vgl. Krökel, *Rechtspopulismus in Polen: Kaczyńskis Kampf gegen angebliche postkommunistische Eliten*, 6.1.2017 (<http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtspopulismus/239926/rechtspopulismus-in-polen>)
- 28 Zu den herrschaftsstabilisierenden Maßnahmen der PiS gehörten neben der Eingrenzung unabhängiger Gewalten auf der zentralen Staatsebene nicht zuletzt auch eine Re-Zentralisierung der Herrschaft in Polen sowie Möglichkeiten der Einwirkungen auf die Freiheit und Gleichheit der Wahl durch die Zusammensetzung der Wahlkommission, die über die Rechtmäßigkeit der Wahlen wacht; vgl. Bachmann, *Zur Entwicklung der polnischen Demokratie*, APuZ 10-11/2018, 9 (11 f.).
- 29 Vgl. hierzu und zum Folgenden Doering, *Demontierte Justiz*, 18.07.2017 (<https://www.freiheit.org/demontierte-justiz>); Machińska, *Das polnische Justizwesen*, Polen-Analysen Nr. 204, 2017, 2 (42ff.)
- 30 *Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, abrufbar über <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/1928/1>
- 31 Vgl. die die Änderungen des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof betreffenden Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs vom 3. und 9. Dezember 2015, <http://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8748-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym/> sowie <http://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8792-nowelizacja-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/>.
- 32 Zum Verlauf dieses Dialogs vgl. European Commission - Fact Sheet - Commission action on the Rule of Law in Poland: Questions & Answers, 20.12.2017 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5368_en.htm).
- 33 Empfehlung (EU) 2016/1374 der Kommission v. 27.7.2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen (ABl. EU 2016 L 217/53); Empfehlung (EU) 2017/146 v. 21.12.2016 (ABl. EU 2017 L 22/65), Empfehlung (EU) 2017/1520 v. 26.7.2017 (ABl. EU 2017 L 228/19) und Empfehlung (EU) 2018/103 v. 20.12.2017 (ABl. EU 2018 L 17/50). Diese Empfehlungen betrafen u.a. die vollständige Vollstreckung der Urteile des Verfassungstribunals in Bezug auf die Richterwahlen, die Bekanntmachung und vollständige Vollstreckung der Urteile des Verfassungstribunals sowie die Garantie der automatischen Bekanntmachung zukünftiger Urteile, unabhängig von den Entscheidungen der Exekutive oder Legislative, die Garantie der Übereinstimmung aller Gesetzesnovellen zum Verfassungstribunal mit den Urteilen dieses Verfassungsgerichts sowie das Unterlassen von Tätigkeiten und öffentlichen Aussagen, die die Legitimierung und das wirksame Handeln des Verfassungstribunals untergraben könnten.
- 34 Vgl. hierzu und zum Folgenden Machińska, *Das polnische Justizwesen*, Polen-Analysen Nr. 204, 2017, 2 (4 ff.). Der polnische Premierminister Morawiecki erklärte am 4. Juli 2018 vor dem Europäischen Parlament, Polen verbitte sich Belehrungen zu Struktur und Arbeitsweise seines Justizwe-

- sens. Dies sei eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten seines Landes. Schließlich räume man doch mit dem kommunistischen Erbe innerhalb der Richter-„Kaste“ auf; vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180704+ITEM-004+DOC+XML+V0//DE>; <https://www.dw.com/de/polen-will-ein-anderes-europa/a-44525873>.
- 35 *Venice Commission*, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)001-e ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e)). Nicht nur die Europäische Kommission und die Venedig-Kommission des Europarates, sondern u.a. auch der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Menschenrechtskommissar des Europarates sowie Vertreter der Justiz aus ganz Europa (darunter das Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union und das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen) kritisierten die polnischen Justizreformen; vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_de.htm.
- 36 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Machińska*, Das polnische Justizwesen, Polen-Analysen Nr. 204, 2017, 2 (4 ff.)
- 37 Vgl. *Venice Commission*, Poland - Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), CDL-AD(2017)031-e ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e))
- 38 Am 20. Dezember 2017 beschloss die Europäische Kommission, das Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen wegen Verstoßes gegen EU-Recht durch das Gesetz über die ordentlichen Gerichte in die nächste Phase überzuleiten und vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage gegen Polen zu erheben. Vgl. „Rechtsstaat in Polen bedroht: EU-Kommission löst Artikel 7-Verfahren aus“, https://ec.europa.eu/germany/news/20171220-polen_de
- 39 Auch die Vereinbarkeit der Novelle mit Art. 180 Abs. 1 und Art. 183 Abs. 3 der polnischen Verfassung ist höchst fraglich: Nach der erstgenannten Verfassungsnorm sind die polnischen Richter un-absetzbar, nach der zweitgenannten Norm wird der Erste Präsident des Obersten Gericht vom Präsidenten der Republik Polen für eine 6-jährige Amtszeit berufen.
- 40 Diese Einrichtung ist nach Art. 186 Abs. 1 der polnischen Verfassung berufen, die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter zu schützen. Soweit Normativakte die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter berühren, kann der Rat nach Art. 186 Abs. 2 der Verfassung beim Verfassungstribunal die Überprüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit beantragen.
- 41 Dieser sah zunächst eine Wahl mit einfacher Mehrheit vor.
- 42 Der zuständige Sejm-Ausschuss legt nunmehr eine Liste aus 15 Kandidaten fest. Sollte bei der anschließenden Wahl im Sejm keine qualifizierte Dreifünftel-Mehrheit erreicht werden, erfolgt die Wahl mit absoluter Mehrheit.
- 43 Auch die Novelle des Gesetzes über die Nationale Hochschule für Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft begegnet rechtsstaatlichen Bedenken. Der KRS stellte fest, dass die vorgeschlagenen Neuerungen „nicht der Stärkung der Garantie des Rechts auf ein faires Verfahren, sondern allein der Erweiterung der Befugnisse des Justizministers in Bezug auf das Funktionieren des allgemeinen Gerichtswesens dienen“. Auch laut Gutachten der Europäischen Kommission wird die durch die Novelle beförderte Abhängigkeit der Gerichtsassessoren vom Justizminister negativen Einfluss auf Unabhängigkeit und Effizienz des Gerichtswesens haben.
- 44 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Gąsior/Wnuk*, Poland: tracking the shrinking space for press and media freedom, 20.3.2018 (<https://ecpmf.eu/news/threats/poland-tracking-the-shrinking-space-for-press-freedom>); *Hassel*, Polens Regierung will Fernsehsender kontrollieren, 18.12.2017 (<https://www.sueddeutsche.de/politik/polen-polens-regierung-will-fernsehsender-kontrollieren-1.3795562>) sowie <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/polen/>.

- 45 Vgl. <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/polen/alle-meldungen/meldung/immer-mehr-hetze-gegen-journalisten-in-europa/>.
- 46 Dessen Abendnachrichten „Fakty“ sind die mit Abstand meistgesehene Nachrichtensendung Polens. Auch im Internet ist die TVN24-Seite eins der populärsten Angebote.
- 47 In einer konzertierten Aktion wurde daraufhin die Regulierungsbehörde mit 12.000 Anträgen auf Lizenzzugang überschüttet.
- 48 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Jakab/Sonnevend*, Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, *ZaöRV* 72 (2012), 79 (79 f., 83 ff., 93 ff.)
- 49 Nach dem Grundgesetz werden u.a. der Schutz der Familie (Art. I Abs. (3) GG), die Anforderungen an die Bewahrung und den Schutz des nationalen Vermögens und an die verantwortliche Bewirtschaftung des nationalen Vermögens sowie die Bestimmung des ausschließlichen Eigentums des Staates und seiner ausschließlichen wirtschaftlichen Tätigkeit und die Beschränkungen und Voraussetzungen zur Veräußerung nationalen Vermögens von aus volkswirtschaftlicher Sicht gesteigerter Bedeutung (Art. 38 GG), die grundlegenden Regeln der Tragung öffentlicher Lasten und des Altersrentensystems (Art. 40 GG) sowie die detaillierten Regeln der Tätigkeit des Haushaltsrats (Art. 44 Abs. 5 GG), der seinerseits einer über die laufende Legislaturperiode weit hinausreichen- den faktischen Kontrolle durch die *Fidesz* zugänglich gemacht wurde, durch Kardinalgesetz geregelt.
- 50 *Reporter ohne Grenzen* bedauerte es vor diesem Hintergrund, „*dass die Europäische Kommission die Angriffe der polnischen Regierung auf die Medienfreiheit ignoriert und das Strafverfahren nur mit Gefahren für die Unabhängigkeit der Justiz begründet. Die ständigen Angriffe der polnischen Regierung auf die Pressefreiheit und die Unabhängigkeit der Medien dürfen nicht folgenlos bleiben*“, <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/polen/alle-meldungen/meldung/eu-ignoriert-angriffe-auf-die-medienfreiheit/>.
- 51 Vgl. Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, COM (2017) 835 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2017:0835:FIN>) Nach Artikel 7 Abs. 1 EUV kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Im Ergebnis dieses Verfahrens können letztlich die Stimmrechte dieses Mitgliedstaates im Rat ausgesetzt werden.
- 52 <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180226IPR98615/rechtsstaatlichkeit-in-polen-parlament-will-eu-massnahmen-unterstuetzen>
- 53 Ob damit die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreicht wurde, ist mit Blick auf die Behandlung der Stimmenthaltungen umstritten.
- 54 <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180906IPR12104/rechtsstaatlichkeit-in-ungarn-parlament-fordert-rat-zum-handeln-auf>
- 55 *Kurski*, Dampfwolke des Absurden, 22.03.2017 (<https://www.sueddeutsche.de/politik/polen-dampfvolke-des-absurden-1.3428064>).
- 56 Zur Einordnung des Einstimmigkeitserfordernisses vgl. auch *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, 2010, S. 361 ff.
- 57 Zu diesem Ansatz vgl. *Scheppele*, Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too, 2016 (<https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>); *Thiele*, Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten, 2017 (<https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/>)
- 58 Vgl. für die nachfolgenden Angaben *European Commission*, Standard Eurobarometer 89. The key indicators. Hungary. Spring 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83569>; *European Commission*, Standard Eurobarometer 89. The

- key indicators. Poland. Spring 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83579>
- 59 Vgl. *Weigel*, Zeuge der Hoffnung, 2. Aufl. 2003, S. 868 ff.
- 60 Das organisierte jüdische Leben in Polen dürfte auf ca. 10.000 Mitglieder jüdischer Gemeinden gestützt sein – was nur 0,02 Prozent der polnischen Bevölkerung entspricht; vgl. <https://forward.com/news/world/360967/anti-semitism-spikes-in-poland-stoked-by-populist-surge-against-refugees/>.
- 61 Begünstigt wird dies durch eine nationalistische Radikalisierung von Teilen der katholischen Kirche, insbesondere durch den wachsenden, seitens der Amtskirche vielfach unterstützten Einfluss von *Tadeusz Rydzyk*, dessen Medien einen enormen Einfluss auf viele Gläubige haben. Vgl. hierzu *Kerski*, Polnische Widersprüche, europäische Widerspiegelungen: Was uns trennt, verbindet uns, *APuZ* 10-11/2018, 4 (4); *Mechtenberg*, Das Verhältnis zwischen Kirche und Staat unter der PiS-Regierung, 2018 (<http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen213.pdf>, S. 2 ff.)
- 62 2016 gab die Hälfte der jungen Polen zu, Hassreden zu benutzen. Vgl. *Winiewski, Hansen et al.*, Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych, 2017, S. 6 (http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/MOWA_NIENAWISCI_MOWA_POGARDY_INTERNET.pdf).
- 63 Vgl. a.a.O., S. 135
- 64 Vgl. a.a.O., S. 133
- 65 Vgl. a.a.O., S. 31 ff.
- 66 Vgl. a.a.O., S. 43 ff.
- 67 Vgl. a.a.O., S. 47 ff.
- 68 Mehr als die Hälfte der Polen – fast 56 % – war 2016 nicht bereit, einen Juden als Familienmitglied zu akzeptieren – über 10 % mehr als in 2014. Ein Drittel der Polen (32,2 %) war 2016 nicht gewillt, einen Juden als Nachbarn akzeptieren (2014: 26,7 %). Und 15,1 % wollten 2016 einen Juden als Mitarbeiter nicht akzeptieren (2014: 10 %).
- 69 *Duss*, »Trump sieht die Welt als Nullsummenspiel«, *FES Info* 1/2018, 6
- 70 Vgl. hierzu auch ein Interview der Bertelsmann-Stiftung mit *Viviane Reding*, MdEP, frühere EU-Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/layer/themen/aktuelle-meldungen/2017/september/rechtsstaat-in-polen-und-ungarn-unter-beschuss-unsere-grundwerte-werden-angegriffen/>
- 71 Polen (positiv: 50 % - negativ: 12 %) haben ein deutlich besseres Bild von der EU als der Durchschnitt der Bevölkerung der EU-28 (positiv: 40 % - negativ: 21 %). 80 % der polnischen Bevölkerung empfindet sich als europäische BürgerInnen – im Vergleich zu 70 % im Durchschnitt der EU-28. Polen empfinden die Vorteile der EU-Integration durchgehend intensiver als der Durchschnitt der Bevölkerung der EU-28 – nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Möglichkeiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit, von denen Polen zudem auch deutlich intensiver Gebrauch gemacht habe als der Durchschnitt der Bevölkerung der EU-28. In letzterem unterscheidet sich die Situation in Polen im Übrigen deutlich von der Situation in Ungarn: Hier liegt die Wahrnehmung persönlicher Vorteile aus der Freizügigkeit innerhalb der EU unterhalb der Durchschnittswerte in der EU-28; vgl. *European Commission*, Standard Eurobarometer 89. The key indicators. Hungary. Spring 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83569>; *European Commission*, Standard Eurobarometer 89. The key indicators. Poland. Spring 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83579>
- 72 Die Europäische Kommission hat bereits deutlich gemacht, dass künftig Strukturbeihilfen für Polen und andere Staaten daran geknüpft werden könnten, ob die Empfängerstaaten alle rechtsstaatlichen Kriterien erfüllen. Auch diese Drohung mit dem Haushalt hat allerdings einen Haken: Polen müsste dieser Regelung im Zuge der Haushaltsverhandlungen zustimmen, s. <https://www.dw>.

- com/de/europarat-rügt-polen-erneut-wegen-justizreform/a-43183456
- 73 https://ec.europa.eu/germany/news/20171207-vertragsverletzungen-kommission-verklagt-tschechische-republik-ungarn-und-polen_de.
- 74 EuGH, Urteil vom 06.9.2017 in den verbundenen Rechtssachen C-643/15 und C-647/15, *Slowakei und Ungarn / Rat*, ECLI:EU:C:2017:631
- 75 Vgl. *Höpner*, Wacht endlich auf aus dem linksliberalen Schlaf!, 17.8.2018 (<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/gruende-fuer-die-sammlungsbewegung-aufstehen-der-linken-15741233.html>)
- 76 Vgl. *Painter*, Der Irrweg der Zeigefinger-Überzeuger. Gegen Populismus braucht es Argumente, keinen Moralismus, 14.4.2014 (<https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/populismus-in-europa/artikel/detail/der-irrweg-der-zeigefinger-ueberzeuger-349/>)
- 77 Vgl. zu diesen Kategorien *Hillebrand*, Zeit der Populisten? Die Frage nach der Rolle des Nationalstaats birgt reichlich Zündstoff, FES Info 1/2018, S. 3
- 78 Bestandteil eines solchen Wettbewerbs könnte auch die Frage sein, ob der Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta der EU (einschließlich ihrer verfahrensrechtlichen Absicherungen) dahin erweitert wird, dass sie auch geltend gemacht werden kann, wenn die EU-Mitgliedstaaten nicht ausschließlich Recht der EU anwenden.
- 79 Abk. für „There is no alternative“.
- 80 Vgl. *Gerrits*, Populismus in Europa. Weshalb die praktizierte Entpolitisierung der europäischen Integration den Populisten in die Hände spielt, 7.4.2014 (<https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/populismus-in-europa/artikel/detail/populismus-in-europa-338/>)
- 81 Vgl. *Anheier*, Wie man mit Populisten streitet, 19.7.2018 (<https://www.project-syndicate.org/commentary/political-polarization-debate-populists-1968-by-helmut-k--anheier-2018-07/german>)
- 82 Vgl. *Hillebrand*, Die populistische Herausforderung – Eine Einführung, in: ders. (Hrsg.), *Rechtspopulismus in Europa. Gefahr für die Demokratie?*, 2015, 7 (10 f.).
- 83 Vgl. kritisch jüngst auch *Roth/Naidoo*, Wo stehen Europas Christdemokraten?, FAZ v. 7.9.2018, S. 8 sowie bereits *Ukrow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden?, vorgänge Nr. 216 (2016), 47 (51).
- 84 Vgl. *Epiney/Freiermuth Abt*, Das Recht der Gleichstellung von Mann und Frau in der EU, 2003; *Langenfeld*, Die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1990.
- 85 Vgl. Agentur der EU für Grundrechte (FRA)/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte/Europarat, *Handbook on European non-discrimination law*, 2. Aufl. 2018 (abrufbar über <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-law-non-discrimination>)
- 86 Vgl. zur Problemlage *Hartmann*, Die Abgehobenen, 2018; *Walter*, Libertärer Schein der Lifestyle-Linken, DER SPIEGEL 26/23.6.2018, 38 (39).
- 87 Vgl. *Gdula*, Nowy Autorytaryzm, 2018; *Sutowski*, „Guter Wandel“ zum „neuen Autoritarismus“ – und wie weiter?, APuZ 10-11/2018, 15 (17 f.).

Zwischen Öffnung und Abschottung: Ungarns Weg vom Gulaschkommunismus bis zur Fidesz-Gesellschaft

Ein Gespräch mit Lajos Kossuth



Ungarn galt bis 1989 als eines der wenigen sozialistischen Länder, die sich wirtschaftlich, politisch und kulturell vorsichtig für den Westen und die Demokratie öffneten. Diese Zeiten sind vorbei, unter Viktor Orbán nimmt das Land mehr und mehr eine kritische Haltung zur Europäischen Union ein, setzt in Politik und Kultur auf eine nationalistische Abschottung, schafft liberale, rechtsstaatliche Standards ab und drängt auf eine Gleichschaltung des öffentlichen Lebens. Im folgenden Interview schildert Kossuth die politische Entwicklung

Ungarns im 20. Jahrhundert zwischen den Lagern sowie die aktuellen Entwicklungen der nationalistischen Abschottung und Entdemokratisierung. Aus diesem Grund drucken wir das folgende Interview nur unter einem Pseudonym ab. Bei dem Gesprächspartner handelt es sich um einen 60jährigen Professor für Sozialwissenschaften aus Budapest. Rosemarie Will, die das Interview führte, kennt ihn von früheren Studien- und Forschungsaufenthalten aus der Zeit vor Glasnost und Perestroika, als in Ungarn noch die weitest gehenden Ansätze zur Reform des Sozialismus innerhalb des Ostblocks diskutiert wurden.

In Ungarn – einem Mitglied der EU – sind wie in den USA und in Polen nationalistische Populisten an der Macht. Wie ist es dazu gekommen?

Ich denke die Gründe für das, was in Ungarn gegenwärtig passiert, liegen in der ungarischen Historie. Was meine ich? Ungarn liegt in der Mitte von Europa, ein Land zwischen Osten und Westen. Ungarn wollte immer zum Westen gehören und als Land christlich sein. Ständiges Thema war die Entwicklung zur Moderne und die Unabhängigkeit Ungarns. Dabei kämpften die politischen Klassen meistens gegeneinander. Paradoxerweise war Ungarn tatsächlich eine Nation in der österreichisch-ungarischen Monarchie, nach der Revolution 1848. Aber die Feudalstrukturen in der Wirtschaft, in der ganzen Gesellschaft und in der Mentalität existierten weiter, bis in die Horthy-

Zeit zwischen dem 1. und dem 2. Weltkrieg. Es gab keine starke ungarische Bürgerschaft, keine starke Intelligenz. Es gab eine sehr große Bauernschaft und eine Aristokratie, die sehr stolz darauf war, ungarisch zu sein. Der soziologische Begriff *Gentry* bildet das ab. Gemeint sind Ungarn adeliger Abstammung mit verlorenem Grundbesitz, die sich als Rückgrat der ungarischen Gesellschaft betrachteten und trotz bescheidenem Einkommen einen „herrschaftlichen“ Lebensstil führten. Ich nenne das Neo-Barock: Der arme, aber stolze ungarische Adel errichtete eine reiche Fassade auf Kredit; eine Aristokratie, die fast nichts leistete, mit antidemokratischen Handlungsmustern.

Hinzu kam der Vertrag von Trianon, der 1920 die Sezessionen aus dem Königreich Ungarn besiegelte. Nach dem für Österreich-Ungarn verlorenen Krieg musste Ungarn völkerrechtlich verbindlich zur Kenntnis nehmen, dass zwei Drittel seines Territoriums den Nachbar- und Nachfolgestaaten zufielen. Trianon ist bei uns bis heute ein Symbol für den nationalen Abstieg.

Gibt es einen Unterschied zwischen dem, was Trianon für Ungarn darstellt und dem Versailler Vertrag für Deutschland?

Sie unterscheiden sich mental. Die dominanten Koordinaten in Ungarn waren nicht links oder rechts, sondern oben und unten.

Heißt das, Ungarn bleibt nach 1918, nach der Auflösung der österreichisch-ungarischen Monarchie, vormoderner Staat?

Ja, ein halbfeudaler. Die Aristokratie blieb an der Macht. Sie hatte zwar abgewirtschaftet, aber sie erhielt den antidemokratischen Stil in der Horthy-Zeit. Am Ende orientierte sich Horthy an Hitler und paktierte mit ihm. Die Ungarn mussten sich im 20. Jahrhundert immer wieder anpassen, wegen Änderungen ihrer Staatsgrenzen oder ihrer Staatsform. Die Grenzen haben sich viermal, die Formen der Machtausübung achtmal geändert. Jede Staatsbildung setzte eine neue Ideologie durch, meist entgegengesetzt zur vorherigen, und forderte neue politische Loyalitäten. Die Leute mussten ihre Identität immer wieder ändern. Das tat ihrer Selbstständigkeit, Autonomie, Solidarität und Zivilcourage nicht gut. Es ist auch wichtig, dass es in Ungarn keine richtige Mittelschicht gab. Es gibt sie bis heute nicht.

Auch für Deutschland ist das Jahr 1918/19 ein Fiasko. Deutschland hat den Krieg verloren, es kommt zum Versailler Vertrag und dann zur Weltwirtschaftskrise. Deutschland ist 1918 ein modernes, industrielles Land; es gibt die Weimarer Republik mit ihrer Reichsverfassung. Aber die Demokratie hat zu wenig tatkräftige Verteidiger, deswegen wird Hitler 1933 Reichskanzler und kann seine Diktatur errichten.

Im Unterschied zu Hitler war Horthy nicht populär. Hitler hat z.B. mit seinem Aggressionsdrang nach Osten oder dem Erbfolgesetz die Interessen von Bauern aufgegriffen. In Ungarn dagegen waren die Bauern die größte soziale Schicht, aber fast ohne politische Vertretung. Es gab zwar die Volkspartei, die war aber sehr schwach und intellektualisiert, voll mit Schriftstellern und Dichtern, die die Sprache des Volkes nicht gesprochen haben.

Deutschland bekam 1919 eine wirklich grandiose Verfassung, trotzdem kommt 1933 Hitler an die Macht.

In der Horthy-Zeit hatte Ungarn keine schriftliche Verfassung. Im 2. Weltkrieg wirken wir mit Hitler zusammen, betrieben schlechte Diplomatie und hatten sehr hohe Verluste. Nach dem Krieg kamen die Russen rein. Eigentlich hatten wir nur drei Wahlen: Die erste 1945 war noch demokratisch, danach im Jahr 1947 die so genannten "Blaue-Zettel-Wahlen" war schon verfälscht. So triumphierten bereits im Mai 1949 die Kommunisten, bei den Parlamentswahlen standen ausschließlich Kommunisten zur Wahl. Im August nahm die Nationalversammlung eine Verfassung an, die Ungarn zur Volksrepublik, das heißt zur kommunistischen Diktatur erklärte.

Wie ging die Entwicklung Ungarns unter der Herrschaft von Kommunisten und Sozialisten weiter?

An der ungarischen Geschichte des Kommunismus finde ich interessant, welche Mentalität sich daraus entwickelt hat. Die Kádár-Zeit war durch eine sogenannte doppelte Sozialisation geprägt: Die Diskrepanz zwischen den von der Politik erwarteten Normen und den Praktiken im privaten Leben (Familie, Arbeitsplatz usw.) führte zu Anpassungs- und Gegenmechanismen. Nach verbreiteter Ansicht war Politik nur eine "sanfte Feigheit". Die Macht erlaubte es den Menschen, ihren eigenen kleineren „Frieden“ in der Wirtschaft oder in der Kultur zu finden, während ihr Handeln eine Art Ironie oder Zynismus zeigte.

Aber vor Kadar kommt doch Imre Nagy! Gilt Nagy nicht bis heute als Symbol für den Widerstand gegen den Stalinismus?

Die Figur von Imre Nagy ist nicht eindeutig. Schon unter Rákosi war er Minister und betrieb zum Beispiel gegen Bauern eine aggressive Politik, ließ die Steuern mit Terror eintreiben und erhöhte die Abgaben. Als er dann nach Stalins Tod eine sehr aufgeklärte Politik durchsetzen wollte, war die Frage, ob die Leute das glaubten. Können die Kommunisten sich ändern? Für die gegenwärtigen Machthaber ist Imre Nagy übrigens eine unerwünschte Figur.

Na gut, solche Figuren gibt es in der Geschichte des Kommunismus immer wieder, denke nur an Dubcek 1968 in der Tschechoslowakei.

Der gescheiterte Ungarnaufstand 1956 war kurz. Danach kam Kádár mit Hilfe der Russen an die Macht und herrschte mit Gefängnissen und politischen Prozessen. Bis 1962 war es still im Land. Dann wurden viele Leute amnestiert und aus den Gefängnissen entlassen. Es ist bemerkenswert, wie die Machtausübung sich praktisch und technisch veränderte. Man sagt, unter Kádár machten die Kommunisten einen Kompromiss mit dem Volk. Das Privatleben konnte sich neu organisieren, die Gesellschaft veränderte sich. In der Wirtschaft, auf dem Land, in den Dörfern, durch kleine landwirtschaftliche und handwerkliche Produktionsgenossenschaften wurde eine gewisse Autonomie geschaffen. Auch die Literatur und die Wissenschaft wurden freier. Das war nicht nur ein bisschen Veränderung, in Ungarn war es viel besser und lockerer als in den anderen sozialistischen Ländern. Wichtiger noch als die Meinungsfreiheit aber war die Entwicklung des Rechtsstaates. Einige Rechtspolitiker und Wissenschaftler hatten Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit. Sie wussten welche Institutionen dazu gehören. Ihnen war klar, was es bedeutet einen Verfassungsgerichtshof, ein Versammlungsrecht, die Meinungsfreiheit, das Mehrparteiensystem, die Menschenrechte usw. zu haben.

Aus heutiger Sicht denke ich, wir haben unsere Situation, diesen „Gulaschkommunismus“ und seine kapitalistischen Keime oder Lösungen überschätzt. In Ungarn ist sehr viel reformiert worden, aber jetzt denke ich, wir haben das überbewertet.

Wie passt das zu der vorherigen Einschätzung, dass Ungarn zwischen den Lagern immer einem großen Anpassungsdruck ausgesetzt war? War der eigenständige Weg Ungarns nicht etwas Besonderes?

Wir wollten glauben, dass wir die Vorreiter waren; und auch der Westen hat an uns als ein Vorbild gedacht. Nach meiner Meinung fehlten uns die bürgerlichen, zivilen und rechtsstaatlichen Voraussetzungen. Deshalb habe ich auf unsere Mentalität hingewiesen: Was sich in Ungarn entwickelte, ist weit entfernt vom klassischen Kapitalismus im Weberschen Sinne, noch weiter vom Sozialstaat entfernt.

In der Produktion herrschen wirtschaftsfremde Gesetze: Es fehlt eine Markthalung, es gibt keinen fairen Wettbewerb und kein Rentabilitätsprinzip. Im internationalen Vergleich sind nur wenige Menschen, aber die in extremen Ausmaß und sehr schnell reich geworden. Ein Drittel der Bevölkerung lebt in Armut und gefährdeten Verhältnissen. Zugleich gibt es in den letzten Jahren weniger offizielle Statistiken über den sozialen Wandel in Ungarn.

Beim friedlichen Übergang in Ungarn spielte das Rechtssystem eine wichtige Rolle. Heute ist jedoch klar, dass Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, die Kontrolle der Macht durch das Verfassungsgericht, Versammlungsfreiheit usw. zu leeren Formeln geworden sind und diese Prinzipien nicht in der ungarischen Gesellschaft verwurzelt sind. Viele Sozialwissenschaftler sagen, dass Ungarn nicht reif genug für die Demo-

kratie und die Mitgliedschaft in der EU ist. Ohne die ungarische Geschichte und die ungarische Mentalität kann man das heutige System nicht verstehen.

Was hat sich geändert seit dem letzten Umbruch in Ungarn?

Die Demokratie im klassischen Sinne – konkurrierende Parteien, ein faires Wahlsystem, unabhängige Institutionen – all das war in Ungarn gerade am Entstehen, als die Fidesz an die Macht gelangte. Und nun verschwindet es schon wieder. Wie konnte das passieren? Man sagt manchmal, dass System Orbán stammt aus einem Studentenwohnheim. Victor Orbán, derzeit Ministerpräsident, János Áder, seit 2012 Staatspräsident, Laslo Köver, heute Vizepräsident des Parlaments, und andere Prominenten stammen alle aus einer Generation. Während ihrer Studienzeit lebten sie zusammen in einem kleinen Wohnheim, das den Namen István Bibó trägt. Bibó war ein ungarischer Politikwissenschaftler, eine Symbolfigur, der als Privatmann wie als Politiker für die Moralität stand. Bibó war Staatsminister in der Nagy-Regierung und blieb 1956 im Parlament, als die Russen in Ungarn einmarschierten. Sein berühmtes Zitat: „Demokratie bedeutet ‚keine Angst‘.“ Unter Fidesz ist Angst in der Gesellschaft alltäglich geworden. In diesem Wohnheim jedenfalls entstand Fidesz, zuerst als Studenten-Kollegium, danach als ein Verband junger Demokraten, als liberale Partei; später wurde daraus der sogenannte ungarische Bürgerbund, die Fidesz – heute mächtigste Partei Ungarns. Man kann auch sagen, Fidesz entstand unter dem Schirm der letzten Regierung des Kadarismus – der damalige Leiter des Wohnheims war der Schwiegersohn des Innenministers – und mit Unterstützung von George Soros.

Was hatte Soros mit der Studentengruppe zu tun?

Er hat Orbán und viele andere mit Stipendien unterstützt, einige studierten an der *Central European University*, der von ihm finanzierten Privat-Universität in Budapest.

Gibt es eine ungarische Bourgeoisie? Wer hat die ökonomische Macht in Ungarn, wer hat die Vermögen? In Ostdeutschland wurden die Dinge, die es gab, mehr oder weniger an die Wessis verteilt. Hier gibt es das Bürgertum des Westens. Aber in Ungarn gibt es ja kein Gegenüber wie in Deutschland.

Sofort nach der Wende kam eine Debatte: Wie macht man den Bürger? Wer ist der Bürger: ökonomisch, gesellschaftlich und politisch? Inzwischen wurde das gesamte staatliche Vermögen direkt oder in Form von Entschädigungsscheinen verteilt. Viele Immobilien, Fabriken und Hotels wurden umsonst oder zum symbolischen Preis von 1 Forint verkauft.

An Privatleute?

Ja, zum Beispiel an jüngere Funktionäre des Kommunistischen Jugendverbands. Teilweise kauften Privatleute die Entschädigungsscheine auf. Die Gas- und Stromversorgung, aber auch Banken wurden privatisiert und verkauft – wie überall. Orbán wusste genau, dass er ein wirtschaftlich homogenes Hinterland braucht. Er sagte, wir brauchen eine neue wirtschaftliche Schicht, eine neue Bürgerschaft, eine neue Oligarchie. Aber diese Schicht ist sehr dünn, ein paar Dutzend Leute nur, fast alle in Orbáns Alter. Orbán selbst und seine Familie sollen die reichsten Leute in Ungarn sein – obwohl er sein Vermögen vor der Öffentlichkeit geheim hält.

Die wenigen freien Medien sind voll mit Skandalen über Strohmänner etc., aber die Staatsanwaltschaft ermittelt nicht oder findet kein Vergehen, als beispielsweise das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) den systematischen Missbrauch von EU-Geldern rügte, u.a. durch eine Firma, die einst István Tiborcz (dem Schwiegersohn Orbáns) mit gehörte. Umgekehrt kommen Oppositionelle ins Gefängnis – ohne Beweise.

Es gibt eine Mittelschicht im wirtschaftlichen Sinne, aber auch die hängt von Orbán ab, weil er Unterstützungen und Kredite verteilen lässt. Im Land sind die meisten kommunalen Verwaltungen und nahezu alle Bürgermeister Fans von Fidesz. Durch diese Bürgermeister werden wirtschaftliche Möglichkeiten für diese Schicht „organisiert“. Sie sind die Reichen auf dem Lande, sie haben schöne Autos, Häuser, sie veranstalten Bälle, verreisen zusammen ... Das nennt man bei uns die Mittelschicht. Sie sind weder kritisch noch intellektuell. Sie sind keine Bürger im emphatischen Sinn, sie haben keine bürgerlichen Gedanken. Wenn etwa jemand als Bürgermeister unabhängig von Fidesz sein will, ist klar, dass seine Stadt oder sein Dorf kein Geld mehr bekommt. Die kommunale Verwaltung ist daher kein Gegengewicht zur zentralen Macht.

Kapitalismus entsteht mit der Privatisierung von Eigentum. In den osteuropäischen Staaten gibt es – abgesehen vom Sonderfall Ostdeutschland – so etwas wie eine ursprüngliche Akkumulation des Kapitals, die die neue wirtschaftliche Macht der Oberschicht, der Oligarchie begründet. Kann man so etwas auch für Ungarn beschreiben?

Die ungarische Oberschicht ist durch EU-Gelder und durch Korruption entstanden. Da ist diese riesige Menge EU-Fördergelder, die durch das System Orbán verteilt wird. Das ist kein klassischer rationaler Kapitalismus, höchstens staatlicher Kapitalismus.

Die ungarische Wirtschaft stelle ich mir eher schwach vor, sie war doch immer stark landwirtschaftlich geprägt.

Das ist sie nicht mehr. Es gibt heute leider nicht viele Informationen dazu. Man kann derzeit keine klaren gesellschaftlichen Strukturen für Ungarn beschreiben, auch keine Wirtschaftsstrukturen. Wir wussten beispielsweise für die 1980er Jahre, dass der Anteil der Landwirtschaft am Wirtschaftsaufkommen bei 17 Prozent lag. Jetzt weiß man es nicht mehr. Vor einigen Jahren waren das drei Prozent. Dabei besitzen die

reichsten zwei Prozent der Grundbesitzer zwei Drittel der gesamten ungarischen Ländereien und Wälder. Ähnlich sieht es bei den Energieversorgern aus.

In Ungarn boomt derzeit der Bau von Straßen und öffentlichen Gebäude. Die Firmen, die das ausführen, gehören einigen wenigen Leuten. Sie leben von der staatlichen Auftragsvergabe. Die staatlichen Aufträge müssen ausgeschrieben werden, theoretisch könnten sich auch Unternehmen aus der EU darauf bewerben. Die Vergabe der Aufträge erfolgt in Ungarn nach einer Art Rotationsprinzip zwischen A, B und vielleicht noch C. Der Markt ist zwischen ihnen aufgeteilt. Kommt A diesmal zum Zuge, kommen beim nächsten Mal B und C dran. Es geht um sehr wenige Unternehmer, die genau wissen, was sie vom Staat bekommen können.

Auf dem Arbeitsmarkt gibt es eine große Zahl von öffentlichen, kommunalen Arbeitern: Wenn man arbeitslos ist, muss man sich bei einem Rat oder beim Bürgermeister um diese Arbeit bewerben. Auf dem Land ist diese Arbeitsart weit verbreitet. Die Arbeiter – das sind heute etwa 200.000 im ganzen Land – bekommen für acht Stunden kommunaler Arbeit pro Arbeitstag ein lächerliches Monatsgehalt von umgerechnet netto etwa 150 Euro. Man bekommt nur dann Geld, wenn man arbeitet; aber es gibt nur Arbeit, wenn man für Fidesz stimmt. Daraus entsteht eine tote Schicht, denn diese Leute sind arm und sprachlos. Diese kommunale Arbeit bessert vor allem die Arbeitslosenstatistik auf.

Gibt es so etwas wie unabhängige, ökonomisch selbständige Bürger in Ungarn?

Unabhängige Bürger gibt es, aber dass sie als Schicht eine gemeinsame Stimme oder Meinung gegenüber dem Staat vertreten, so etwas gibt es meines Wissens nicht. Man hört zum Beispiel, dass Angestellte in der Verwaltung mit dem Handy fotografieren sollten, wie sie wählen, damit sie ihrem Chef zeigen können, wem sie ihre Stimme gegeben haben. Oder es gibt privilegierte Angestellte, etwa an der neuen Universität für den öffentlichen Dienst. Dort werden alle Staatsdiener, Polizisten, Militärs, und Verwaltungsbeamte ausgebildet. Sie bekommen doppelt so hohen Lohn, aber von ihnen wird eine besondere Loyalität zum Staat erwartet.

Was du beschreibst, klingt wie ein feudales System: lauter Abhängigkeiten von der Politik, keine selbständige ökonomische Macht.

Es war von Anfang kein Kapitalismus. Es ist ein gemischtes System, das von staatlichen Geldern lebt. Es gibt heute natürlich kapitalistische Momente in Ungarn. In der Wirklichkeit gibt es nirgendwo ein reines System. Aber das in Ungarn ist eine Fehlgeburt.

Wie verhalten sich die Opposition und die Linke in dieser Situation?

Alte Kommunisten gibt es nicht mehr, die neuen Sozialisten sind noch nicht geboren und eine klassische Sozialdemokratie gibt es in Ungarn auch nicht. Die alte sozialistische Partei hat keinen guten Ruf. Die Leute glauben ihnen nicht. Neue linke Parteien, etwa die Partei „Politik kann anders sein“ oder die Partei „Momentum“, spielen keine Rolle. Die Opposition ist insgesamt schwach, nicht kompromissfähig und kämpft oft gegeneinander. Immerhin thematisiert sie viele wichtige Probleme.

Außerdem muss man daran erinnern, dass wohl die Hälfte der Wähler für Fidesz gestimmt hat, sie im Parlament jedoch zwei Drittel der Sitze haben. Darüber hinaus sind 98 Prozent der ungarischen Medien regierungsnah.

Innerhalb von Fidesz gibt es keine erkennbaren Gruppierungen. Sie ist ein geschlossenes System, das sich der Transparenz verweigert. Es ist klar, dass Fidesz kein Programm hat! Sie haben im Wahlkampf kein Wort über Gesundheit, Schulen, Sozialsystem, Armut, Korruption oder Kultur verloren. Von ihnen kam nur: "Stop Soros!" und „Keine Migranten“. Das größte Plakat, das ich von Fidesz gesehen habe, war nur mit einem Wort beschrieben: „Stop!“; ein Stoppschild und im Hintergrund Migranten – mehr nicht. Und es hat funktioniert!

Warum funktioniert so etwas? Woran ist die Modernisierung in Ungarn gescheitert?

Wie ich schon sagte, haben sich die demokratischen Traditionen in Ungarn als viel schwächer herausgestellt, als wir immer dachten. Nach einer kurzen Euphorie trat schnell die Ernüchterung ein. Vor ungefähr 10 oder 12 Jahren gab es eine Bevölkerungsumfrage. Damals war Ungarn tief im wirtschaftlichen Chaos und in der Krise. Die Mehrheit der Befragten zeigte sich tief enttäuscht vom Kapitalismus und von der Rechtsstaatlichkeit. Orbán hat das genutzt. Es besteht kein Zweifel, dass Orbán Charisma besitzt, und er längst zum Populismus übergegangen ist. Sein Populismus baut stark auf der Angst vor Fremden, auf Nationalismus auf. Orbán ist beliebt, besonders bei Menschen mit geringerer Bildung. Die Macht ist nicht nur vertikal, sondern auch horizontal monopolisiert, was man besonders auf dem Land und in den Familien sieht. Und nicht zu vergessen: Viele Leute schweigen aus Angst vor Repressionen!

Was hältst du von den kritischen Fragen der EU zum ungarischen Gerichtssystem und dem neuen Universitätsgesetz? Die Unabhängigkeit der Gerichte sei nicht mehr gewährleistet, und die von Soros gegründete Europauniversität (CEU) soll geschlossen werden.

Wegen dieser Universität gibt es eine große Aufregung unter den Intellektuellen in Ungarn. Aber das ist nur ein Teil der Soros-Geschichte. Der andere Teil ist eine veröffentlichte Liste mit Namen bestimmter Personen, die zu Soros' Netz gehören sollen. Das wirkt wie eine Abstempelung berühmter Wissenschaftler, älterer Minister und bestimmter Schriftsteller, wie eine Sündenliste. Eine solche Liste bedeutet für eine Gesellschaft immer, dass sie große Probleme mit der Demokratie hat.

Soros hat die Zivilgesellschaft in Ungarn umfänglich unterstützt. Er hat mehr gegeben als die ganze ungarische Elite zusammen. Nach dem sogenannten Stopp-Soros-Ge-

setz müssen alle zivilen Organisationen oder Vereine, die mehr als 7,3 Millionen Forint bekommen, das anmelden und 25% ihres Einkommens versteuern. Und alle zivilen Organisationen, die Migranten helfen, müssen das anmelden. Ich als Privatperson darf keine Migranten unterstützen, nicht einmal mit einem Sandwich.

Die meisten Menschen haben in Ungarn weder die Kraft noch den Mut, zivile Institutionen zu unterstützen oder dafür zu arbeiten. Die, die sich mit Kranken, mit Kindern, mit armen Leuten oder mit Bildung beschäftigen, bekommen zu wenig Unterstützung. Die meisten wohlhabenden Leute sind kein Vorbild. Ein Durchschnittsmensch hat in Ungarn keine oder nur wenig Zeit für ziviles Engagement. Wenn man eine Arbeit hat, muss man sehr viel leisten. Ich mache z.B. drei verschiedene Jobs, damit ich überhaupt überlebe. Da bleibt keine Zeit für ziviles Engagement. Und man kann fast nichts geben, weil man wenig hat.

Was ist mit den Vorhalten der EU zur ungarischen Justiz?

Der Justiz wird mit den neuen Gesetzen die Unabhängigkeit genommen. Sie wurde völlig dem Justizministerium unterworfen, des sogenannte Amt der Richter wird manipuliert. Die Richter kämpfen immer noch um ihre Unabhängigkeit. Sie müssen jetzt mit 64 Jahren in den Ruhestand gehen. Es ist geplant, den Obersten Gerichtshof mit dem Verfassungsgericht zu verschmelzen. Und die Verwaltungsgerichte hat man von der normalen Gerichtsstruktur getrennt. In unserem neuen System sollen die Richter an den Verwaltungsgerichten gar keine richtigen Richter mehr sein. Die neuen Richter kommen aus der Verwaltung, werden an einer neuen – von der Regierung gegründeten – Universität ausgebildet. Was hier stattfindet ist die Bildung eines Justizapparats, der sich gegenüber dem Staat loyal verhält.

Das klingt schlimmer als die Berichte aus Russland. Vielen Dank für das Gespräch und alles Gute für Dich.

Das Gespräch führten Rosemarie Will und Sven Lüders.

REZENSIONEN

Pflichtlektüre für Politiker- Innen und solche, die es werden wollen

Ernst Hillebrand (Hg.), *Rechtspopulismus in Europa. Gefahr für die Demokratie?* Dietz-Verlag, 2. Aufl., 2017, 191 Seiten, 16.70 €

Das Anwachsen der rechtspopulistischen Bewegungen ist nicht neu. Ihr Aufstieg begann bereits vor mehr als einem Vierteljahrhundert. In den vergangenen Jahren hat diese Entwicklung jedoch eine neue Qualität erreicht. Die Dynamik dieser Entwicklung sowie die soziale Verankerung der rechtspopulistischen Parteien in Europa werden im 1. Teil des Buches beschrieben und bewertet. Der 2. Teil analysiert die Ursachen der Erfolge der Rechtspopulisten. Den 3. Teil schließlich bildet die Frage nach einem vernünftigen gesellschaftlichen und politischen Umgang mit den Wählern rechtspopulistischer Parteien.

Der 1. Teil gibt einen kurzen und knappen Überblick über die rechtspopulistischen Parteien in Europa, spart allerdings die sogenannte *Schwedenpartei* und die *AfD* aus – was verwundert. Die Beiträge schildern das Programm der Parteien, ihre Entwicklung, die Gründe für ihren Aufstieg, den derzeitigen Stand sowie in Einzelfällen die Perspektiven. Zum Teil werden auch die Führungsfiguren beschrieben, etwa Umberto Bossi von der *Legha Nord* (S. 45) oder Geert Wilders von der *Partei für die Freiheit* (PVV, S. 55ff.). Dabei ist der Redaktionsschluss des Buches (2017) ein kleines Problem,

denn die Entwicklung verläuft manchmal anders als von den Autoren prognostiziert. So hält etwa Michael Braun die *Legha Nord* und die *5 Sterne Bewegung* in Italien für nicht koalitionsfähig (S. 48). Nach der Wahl 2018 bildeten sie jedoch gemeinsam die Regierung.

Im Einzelnen: Die *Dänische Volkspartei* (S. 15ff.) entwickelte sich aus der Spaltung der Fortschrittspartei in den frühen 1990er Jahren. Als ihre zentrale Aufgabe sieht sie die Bewahrung der nordischen freiheitlichen Demokratie (S. 22). Muslime sind für die Partei das zentrale Problem: sie seien auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentiert, nähmen aber überproportional Sozialleistungen in Anspruch (S. 21). Die Partei hatte die Möglichkeit der Regierungsbeteiligung, lehnte dies aber ab.

Der *Front National* (FN, S. 24ff.) wurde 1972 gegründet und zog seitdem immer mehr Wähler an. So erhielt die Vorsitzende Marine Le Pen bei der Präsidentschaftswahl 2017 im zweiten Wahlgang 33,9% der Stimmen. Die Partei konnte ihre Position jedoch nicht in politische Macht umsetzen. Die politischen Positionen reichen von der Ablehnung des politischen Systems, dem Kampf gegen Terrorismus sowie der Ablehnung des Islam. Nach der Wahl kündigte Le Pen eine Umbenennung an. 2018 wurde die Partei mit großer Mehrheit in *Rassemblement National* umbenannt.

Der Beitrag über die *UK Independence Party* (UKIP) schildert zunächst die Gründe, warum diese Partei in England bei der Europawahl 2014 fast 27% der Stimmen gewinnen konnte (S. 31ff.). Es han-

delt sich einmal um die Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur, die eine ganze Bevölkerungsschicht an den Rand drängten und zum zweiten um den sich seit Generationen vollziehenden Wertewandel in sozialen und kulturellen Fragen (Einwanderung, Gender, Europa und wachsende ethnische Vielfalt), der verschiedenen Wählergruppen das Gefühl vermittelt, noch einmal abgehängt zu werden. Allerdings stürzte die Partei bei vorgezogenen Unterhauswahl 2017 auf weniger als 2% ab – nach fast 13% bei Wahl 2015. Ob die Partei sich davon erholen oder ob eine neue Bewegung kommen wird, hält der Autor für fraglich (S. 38f.).

Die Entwicklung der *Lega Nord* wird ausführlich dargestellt, von der Gründung in den 1980er Jahren, über einzelne Regierungsbeteiligungen (S. 42f.) und das Schwanken zwischen offenem Sezessionismus und föderalistischen Lösungen (S. 44) bis zur schweren Krise, die ein Untreue-Skandal um den Vorsitzenden Umberto Bossi 2012 auslöste und die fast das Ende der Partei herbeiführte. Bei der Wahl 2013 überwand die *Lega* nur knapp die 4%-Hürde für den Einzug in das Parlament (S. 45). Der Nachfolger Salvini fokussierte die Partei auf die „Invasion“ der Ausländer, was ihr 2018 einen großen Wahlerfolg und die Regierungsverantwortung bescherte; Salvini ist seitdem Innenminister.

Die niederländische *Partei für die Freiheit* (PVV) wurde 2006 gegründet. Ihre Ideologie steht auf vier Säulen: „*Islam-Alarmismus, Populismus, Nationalismus, Recht und Ordnung*“ (S. 52). Der erbitterte Kampf gegen den Islam geht einher mit einer starken Abneigung der Elite. Die PVV ist ganz auf *Geert Wilders* ausgerichtet, der das einzige offizielle Mitglied der Partei ist (S. 55ff). In seiner Hand liegen

die Vergabe von Parteiposten sowie die Nominierung aller Kandidaturen für Wahlen, aufgrund ihrer personalisierten Struktur unterliegt die PVV auch nicht den üblichen Anforderungen an die Transparenz ihrer Einnahmen, die für andere Parteien in den Niederlanden gelten.

Am 11. Oktober 2008 starb *Jörg Haider* mit 1,8 Promille im Blut bei einem Verkehrsunfall (S. 60ff). Haider hatte als Vorsitzender der *Freiheitlichen Partei Österreichs* (FPÖ) seit 1986 die autoritäre Grundstimmung der Bevölkerung aufgegriffen und eine scharfe Ausländer- und Migrationspolitik eingeleitet, verknüpft mit einer Law and Order-Politik und einem Euroskeptizismus. Damit gelangte die FPÖ von 1983–1986 in eine Regierung mit der SPÖ und von 2000 bis 2005 mit der ÖVP. Kritiker der FPÖ hatten gehofft, dass nach dem Tod Haiders auch das Ende des Rechtspopulismus in Österreich gekommen sei. Aber es kam anders. Unter Heinz-Christian Strache, der die Partei seit 2005 führt, erreichte die FPÖ im Jahr 2013 bei der Nationalratswahl 20% der Stimmen, seit Dezember 2017 stellt sie in einer Regierung mit der ÖVP den Vizekanzler.

Die polnische Partei *Recht und Gerechtigkeit* (PiS, S. 70ff.) ist die Partei für die Ausgestoßenen der Gesellschaft und für die Verlierer der wirtschaftlichen Entwicklung. Die PiS versprach ihnen Schutz vor der egoistischen gierigen Elite (S. 71). Nach der Parlamentswahl 2007 wurde die PiS stärkste Oppositionspartei und schwenkte vom autoritären Sozialpopulismus zunehmend zu einer national-katholischen Ideologie um. Eine weitere Radikalisierung setzte nach dem Flugzeugabsturz in der Nähe von Smolensk am 10. April 2010 ein, bei dem u. a. Präsident *Lech Kaczyński* ums Leben kam

(S. 74f.). Bei der Parlamentswahl 2015 erreichte die PiS die absolute Mehrheit im Sejm und im Senat (S. 76). Die Partei setzte ihre sozialen Versprechungen um und verfolgte eine xenophobe Politik, die von der Mehrheit der Polen befürwortet wird (S. 77). Entgegen ihren Versprechungen übernahm die Regierung die Kontrolle über die Justiz (einschließlich des Verfassungsgerichts) und schaltete die Medien gleich. Dagegen gab es breiten Protest vieler Polen, der Konflikt prägt seitdem das öffentliche Leben im Land (S. 78). Wegen des Redaktionsschlusses geht der Beitrag leider nicht auf das mittlerweile von der EU eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren ein, an dessen Ende die Aussetzung von Stimmrechten Polens im Rat der EU stehen könnte.

Die *Schweizerische Volkspartei* (SVP, S. 79ff.) ist seit Beginn der 2000er Jahre die wählerstärkste Partei in der Schweiz. Ihren Namen erhielt sie 1971, nachdem zwei wichtige Kantonalparteien zu ihr stießen. Zugleich öffnete sie sich zur Mitte hin. Anfang der 1990er Jahre kam es zu einer Zäsur: Die SVP rückte an den rechten Rand, lehnte den Beitritt zum EWR ab (1992), verfolgte eine restriktive Migrationspolitik, einen wirtschaftspolitischen Liberalismus und eine gegen die politische Klasse gerichtete Rhetorik. Bei den Nationalratswahlen 2011 erhielt sie 26,6%, vier Jahre später 29,4% der Stimmen. Es ist ihr gelungen, das Unbehagen gegenüber der Zuwanderung, die Angst vor Kriminalität, das Gefühl der Bedrohung schweizerischer Grundwerte und das Misstrauen gegenüber einem umfassenden Wohlfahrtsstaat in Wählerstimmen umzusetzen (S. 82). Treibende Kraft war dabei *Christoph Blocher* (S. 84). Allerdings könne die Partei nicht ohne Wenn und Aber dem Lager der rechtspopulisti-

schen Parteien zugeschlagen werden, so der Autor (S. 87).

In Tschechien (S. 90ff) war die politische Lage nach dem Fall des Kommunismus geradezu stabil. Doch mit der Zeit wurde die Korruption das zentrale Problem der tschechischen Politik, große Teile der Wählerschaft verloren das Vertrauen in die traditionellen Parteien. Im November 2011 gründete der Unternehmer *Andrej Babis* die Partei ANO gründete, die sich durch ihren Unternehmerpopulismus auszeichnet. Ziel von Babis Politik ist es nicht, die Fehler seiner Vorgänger zu korrigieren, sondern die Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung so zu kontrollieren, dass sie seinen unternehmerischen Interessen entsprechen (S. 94f). Babis war von 2014 bis 2017 Finanzminister. Der Autor sah ihn als Favoriten für die Parlamentswahlen im Oktober 2017 – und in der Tat wurde er am 13. Dezember 2017 zum Ministerpräsidenten ernannt.

Der *Ungarische Bürgerbund* (Fidesz, S. 97ff.) entstand in der Zeit des politischen Wandels als radikalliberale alternative Jugendbewegung. Doch bereits 1992 setzte ein Rechtsschwenk ein, der sich nach dem schlechten Abschneiden bei der Parlamentswahl 1994 verschärfte. Im Jahre 1998 trat *Fidesz* jedoch als führende Kraft in eine rechtsgerichtete Koalitionsregierung ein. Dieses 1. Kabinett Orban offenbarte bereits autoritäre Züge. Die Parlamentswahl 2002 endete mit einer knappen Niederlage. In den folgenden Oppositionsjahren wurde die Partei immer radikaler und populistischer. Seit 1993 steht sie unter der Kontrolle von *Viktor Orban*, der auch nach den Wahlniederlagen 2002 und 2006 nicht in Frage gestellt wurde. Nach der Wahl 2006 konnte Orban mit einer 2/3 Mehrheit an die Umsetzung seines Pro-

gramms gehen: der Rechtsstaat wurde systematisch ausgehöhlt, das System der Gewaltenteilung ausgehebelt. 2014 plädierte er in einer Rede für den Aufbau eines „illiberalen Staates“ (S. 101). Mit seiner autoritären Wende und der Transformation des institutionellen Systems wurde Orban zum „Vorbild“ einer illiberalen, populistischen Politik. Wegen des Redaktionsschlusses kann der Autor auch hier leider nicht mehr auf die Reaktionen der EU eingehen (siehe oben).

Im 2. Teil des Buches – bei der politischen Bewertung (S. 107ff.) – kommen die meisten AutorInnen zu dem Ergebnis, dass die populistischen Parteien besonders Erwerbstätige, junge Menschen und Angehörige der Unterschicht anziehen. Der Gegensatz zwischen den Unterschichten, die den Anschluss an die demokratische Entwicklung verlieren, und den Führungsschichten ist der Treibsatz für die Rechten (S. 132f). Gründe hierfür sind die Ängste vor der Globalisierung und der Migration. Die Unterschicht sieht sich als Verlierer der Globalisierung und lehnt die europäische Integration ab (S. 118ff.). Wie sollen die Parteien darauf reagieren? Moralische Empörung reicht nicht (S. 120, 125), die Parteien müssen stattdessen Antworten auf die neuen Herausforderungen finden und eine wirklichkeitsnahe, umfassende Regierungsagenda entwickeln (S. 128). Dabei gehöre die soziale Frage wieder in das Zentrum der öffentlichen Debatte (S. 121). Die Parteien müssen beweisen, dass sie mehr Vertrauen verdienen als die Populisten (S. 129) – was in besonderem Maße von den Personen abhängt, die in den Parteien das Sagen haben (S. 134, 142).

Im 3. Teil („Die Linke und der Rechtspopulismus“) kommt es zu Überschneidungen und Wiederholungen von Gedanken, die bereits im 2. Kapitel thematisiert wurden. Hier geht es um die „Herausforderer der etablierten Parteien“ (S. 151); um unterschiedliche Werte in verschiedenen Bildungsschichten (etwa die Haltungen zu offenen Grenzen, Einwanderung und europäische Integration bei Akademikern und weniger Gebildeten, s.S. 153); um die mangelnde Qualität der Politiker (S. 157f.) und um die fehlende gesellschaftliche Bindekraft der Volksparteien (S. 158). Es helfe nichts, dass man den Wählern rechtspopulistischer Parteien die eigene moralische Überlegenheit entgegenhält (S. 161), denn in Fragen der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes oder der Bildungspolitik beispielsweise werden viel zu sehr die Interessen und Vorurteile der Funktionsebenen bedient (S. 167). Eine Folge dieser Entwicklung: Etablierte Politik werde nur noch als lächerliches Gezänk von Berufspolitikern wahrgenommen, denen die realen Probleme der BürgerInnen egal sind (S. 171). Jene fühlen sich von der Politik nicht mehr repräsentiert, trauen den Politikern nichts mehr zu und werden durch die Art, wie gesprochen wird, nicht mehr erreicht (S. 172f). Das Erstarken der rechtspopulistischen Parteien ist in erster Linie der politische Ausdruck von Verunsicherung vor einem relativen sozialen, beruflichen und wirtschaftlichen Abstieg (S. 176f). Hinzu komme das Gefühl des politischen Kontrollverlustes gegenüber dem globalisierten Kapitalismus (S. 177) sowie die Angst vor dem Verlust identitätsstiftender Lebensverhältnisse (S. 178). Was tun? Der Herausgeber Hillebrand fordert unter Bezugnahme auf Axel Honneth eine Politik der Anerkennung (S. 180f.).

Die Menschen würden sich dann wieder respektiert fühlen. Erst wenn die Politik deutlich macht, dass ihr Verhältnis gegenüber den Menschen von Wertschätzung und Respekt getragen ist, wird sie dem Rechtspopulismus dauerhaft das Wasser abgraben können.

Insgesamt gibt das Buch einen knappen Überblick über die Situation des Rechtspopulismus in zahlreichen europäischen Staaten, wobei die Entwicklung inzwischen über den Redaktionsschluss hinweggegangen ist. Dies ist jedoch kein Makel. Im 2. und 3. Teil zeigen die AutorInnen die Gründe für das Aufkommen und Erstarken des Rechtspopulismus auf und tragen einige Ideen vor, wie dem entgegen getreten werden kann.

*Herbert Mandelartz
war bis 2006 im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung tätig und war anschließend u.a. Lehrbeauftragter an der Humboldt Universität zu Berlin.*

Drei Versuche, die Popularität des Populismus zu verstehen

Über die Auflösung klassischer Millieus und Lebenslagen, die zunehmende Politikverdrossenheit und einen latenten, aber weit verbreiteten Rassismus wird schon seit Jahrzehnten diskutiert und geschrieben. Dennoch haben die Wahlerfolge der Populisten viele liberale Denker*innen aufgeschreckt: Was ist passiert, dass sich so viele Menschen von den klassischen Parteien nicht mehr nur enttäuscht zeigen, sondern ganz abwenden? Womit lassen sich umgekehrt die Erfolge (rechts-)populistischer Kandidat*innen und Bewegungen erklären,

die nach traditionellen Maßstäben weder praktikable noch akzeptable Lösungen für die zentralen politischen Probleme vorweisen können? Und was kann gegen die vielerorts zu beobachtende Polarisierung und Radikalisierung der politischen Lager unternommen werden? Zu diesen Fragen, die sich im Zuge des *populistic turn* stellen, gibt es mittlerweile zahlreiche Veröffentlichungen. Drei davon sollen hier kurz vorgestellt werden. Sie versuchen auf unterschiedliche Art und Weise, die Motive jener Abtrünnigen in (Ost-)Deutschland, Frankreich und den USA besser zu verstehen. Im Einzelnen handelt es sich um:

Johannes Hillje: Rückkehr zu den politischen Verlassenen. Gespräche in rechtspopulistischen Hochburgen in Deutschland. Studie für das Progressive Zentrum, 26 S., Berlin 2018, unter <http://www.progressives-zentrum.org/die-verlassenen/>

Das in Berlin ansässige *Progressive Zentrum* sowie die französische Kampagnenschmiede *Liegey Muller-Pons* haben die Wahlmilieus des Front National bzw. der Alternative für Deutschland (AfD) in Frankreich bzw. Deutschland untersucht. Dazu befragte ein gemeinsames Forschungsprojekt 500 Haushalte in jeweils sechs Regionen Frankreichs und Deutschlands. Für die deutschen Projektpartner hat *Johannes Hillje* eine Auswertung vorgelegt, die aus deutscher Sicht zentrale Ergebnisse der Befragung sowie Handlungsempfehlungen für die (deutsche) Politik vorstellt. Erklärtes Ziel des Projektes ist es, einen Beitrag zur Überwindung der gegenwärtig zu beobachtenden Spaltung der Gesellschaft zu leisten: „Dieses Projekt möchte einen ersten Schritt unternehmen und hat sich zur Aufgabe gemacht denjenigen zuzu-

hören, über die sonst geredet wird.“ (S. 3) Mit relativ offen formulierten Fragen wurde abgerufen, welche Probleme die Befragten im Land bzw. im lokalen Umfeld ausmachen, was die Gründe für deren mutmaßliche Politikverdrossenheit sind und welche Erwartungen sie an die künftige Lösung dieser Probleme haben. Die Regionen wurden danach ausgewählt, dass sie eine hohe soziale und ökonomische Benachteiligung sowie hohe Wahlergebnisse für die AfD bzw. den Front National aufwiesen, zugleich aber verschiedene politische (z.B. Ost/West-Deutschland) bzw. urbane Strukturen (Stadt, Kleinstadt/Vorstadt, Land) repräsentieren. Bei den Befragten handelt es sich um Bewohner*innen der Wahlhochburgen – ob sie AfD bzw. FN gewählt haben, wurde nicht explizit erfragt. Die Befragung der deutschen Teilnehmer*innen fand kurz vor der Bundestagswahl 2017 statt.

Als wichtigstes bundespolitisches Problem benannte die Hälfte der deutschen Befragten „Migration“ – zum einen, weil die Aufnahme von Migrant*innen erhebliche Kosten verursache und damit Ressourcen binde, die an anderer Stelle fehlen. Außerdem wird ihr Zuzug als Kriminalitätsrisiko gesehen, wobei *„eher von Ängsten vor als von persönlichen Erfahrungen mit Ausländerkriminalität gesprochen wird.“* (S. 9) An zweiter Stelle rangiert die Unzufriedenheit mit der politischen Praxis (bzw. der politischen Elite), die sich vor allem am Verhalten der Politiker (unehrlich, egoistisch, zu weit weg von den Menschen), am zu großen Einfluss von Wirtschaft und Lobbyist*innen auf politische Entscheidungen sowie an einer als mangelhaft wahrgenommenen Problemlösungskompetenz der Politik festmacht. Auf den Punkt gebracht lautet diese Kritik: *„Wenn die Politik Pro-*

bleme angeht, dann sind es nicht meine und sie tut es nicht in meinem Interesse.“ (S. 10) Daraus entstehe ein *„Gefühl der politischen Benachteiligung“*, das sich aus der *„mangelnden Anerkennung und falschen Bearbeitung der Probleme aus der eigenen Lebensrealität“* (ebd.) speist.

Gemäß ihrem Anspruch, der sich zunächst auf das Verstehen der Befragten beschränkt, unternimmt die Studie keinen Versuch, diese subjektiven Problembeschreibungen der Befragten mit objektiven Kriterien abzugleichen. Für die mit der Migration verbundenen Fragen wäre ein solcher Abgleich methodisch sicher aufwändig, denn er würde beispielsweise bezogen auf die Kritik an der staatlichen Prioritätensetzung und der Ressourcenverteilung eine Untersuchung erfordern, welche sozialstaatlichen / gesellschaftspolitischen Vorhaben hätten realisiert werden können, wenn es die Einwanderungswelle ab 2015 nicht gegeben hätte (*„kontrafaktische Geschichte“*). Das zweite Problemfeld – die Unzufriedenheit mit der politischen Praxis – ist einer empirischen Prüfung dagegen leichter zugänglich: Hier zeigen jüngere Untersuchungen zur Responsivität politischer Entscheidungen in Deutschland, dass der Eindruck zunehmenden Alltagsferne politischer Entscheidungen und einer Benachteiligung ihrer Interessen keineswegs falsch ist. So stellen *Elsässer, Hense und Schäfer* in ihrem 2016 vorgelegten Bericht *„einen deutlichen Zusammenhang zwischen den getroffenen politischen Entscheidungen und den Einstellungen der Bessergestellten“* fest, während die Mehrzahl der (bundes-)politischen Entscheidungen von den Interessen der Einkommensschwachen abweicht.¹

1 Elsässer, L.; Hense, S. & Schäfer, A., Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis

Doch zurück zu den von der Studie identifizierten Problemfeldern: Bei der Abfrage, was die wichtigsten Probleme im lokalen Umfeld (Stadt/Stadtteil) bzw. im persönlichen Alltag sind, werden andere Prioritäten sichtbar. Für ihr lokales Umfeld problematisieren die Befragten vor allem den Mangel bzw. Schwund öffentlicher Infrastrukturen (Postamt, Ärzte, Kinderbetreuung, Behörden, Einkaufsmöglichkeiten) sowie die dürtigen Nahverkehrsangebote, die im kleinstädtischen Umfeld bzw. auf dem Land viel drängender scheinen als konkrete Fragen der Migration/Integration, die hier erst an dritter bzw. fünfter Stelle genannt werden. *„Gerade wenn Menschen miterleben müssen wie lokale Angebote, etwa der alteingesessene Metzger oder sogar der Briefkasten aus ihrem Lebensumfeld verschwinden, scheint ein Gefühl des 'Verlassenwerdens' zu entstehen.“* (S. 13) Diese Differenz setzt sich bei den im persönlichen Alltag identifizierten Problemen fort: Hier dominieren die Probleme mit der Berufswelt (entweder fehlende Arbeit, problematische Arbeitsbedingungen oder der schwierige Ausgleich zwischen Arbeit und Familie), finanzielle Sorgen bzw. die mangelhafte Infrastruktur.

Was leitet Hillje aus diesen Befunden ab? Die „Deutungsmuster“ der Befragten ergeben für ihn drei zentrale Einsichten:

1. Zunächst einmal kehrt er die offensichtlichen Unterschiede hervor zwischen dem, was die Menschen als größtes Problem des Landes (Migration), ihres Umfelds (Infrastruktur) sowie ihres eigenen Alltags (Arbeit) ausmachen. Doch was bedeutet dies? Für Hillje handelt es sich um eine *„Verschiebung in der Verantwortungszuschreibung: Anstatt*

2015 (Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Berlin 2016.

die meist sozialpolitischen Ursachen für die Alltagsprobleme zu benennen, werde jene gesellschaftlichen Gruppen zum Problem erklärt, deren Probleme vermeintlich bevorzugt gelöst werden.“ (S. 15) Damit konterkariert die Studie ihren eigenen, oben zitierten Anspruch – nämlich zuhören und verstehen zu wollen – und setzt „von außen“ mit einer Erklärung an, in der die Unterschiede schlicht zu Fehleinschätzungen bzw. Fehldiagnosen erklärt werden. Der Tenor lautet: Weil Migrationsprobleme im Alltag der Befragten kaum eine Rolle spielen, kann deren Einschätzung nicht stimmen, dass es sich bei der Migration um das zentrale Problem des Landes handelt. Ob man diese Schlussfolgerung teilen kann bzw. muss, ist fragwürdig. Zunächst einmal handelt es sich bei den abgefragten Problemen um verschiedene Sozial- und Handlungsebenen (Land, Umfeld, persönlicher Alltag), die nicht aufeinander reduziert werden können. Das dürfte den meisten Befragten aber bewusst sein. Wenn Sie deshalb für verschiedene Kreise verschiedene Probleme vorrangig nennen, muss das kein Widerspruch oder Fehler sein. Eine zentrale Erkenntnis der Alltagsgeschichte wie der teilnehmenden Beobachtung sozialer Gruppen besteht darin, dass mit diesen Methoden Beschreibungen (oder Einsichten) einher gehen, die von den strukturellen Beschreibungen einer Gesellschaft abweichen können. Die vorliegende Studienauswertung lässt leider nicht erkennen, inwiefern diese methodologischen Probleme bei den (nach Meinung des Autors fehlenden) Bezügen zwischen den verschiedenen Problembereichen hinreichend beachtet wurden. Zugleich zeigt sich in der vorschnellen Bewertung der Aussagen ein weiteres Ziel der Studie: Man will möglichst praktikable Handlungsempfehlungen aus-

sprechen, wie die Verlassenen und Ausgegrenzten wieder integriert werden können.

2. Ein zweiter Befund der Studie dreht sich um die Frage, unter welchen Bedingungen sich die Befragten wieder mehr mit dem politischen Betrieb identifizieren bzw. wie sie in die Gesellschaft integriert werden könnten: Dazu müssten andere Prioritäten in der Bundespolitik wie in der Politikberichterstattung gesetzt werden. Sowohl die gesetzgeberische Arbeit, aber auch die mediale Berichterstattung gehe an den Problemen und Bedürfnissen der Befragten vorbei, wenn beispielsweise außenpolitischen Themen zu viel Aufmerksamkeit gewidmet werde, die Probleme „vor Ort“ aber unbearbeitet bleiben. Das frustriere die Befragten und rufe bei ihnen ein Gefühl der Benachteiligung hervor (S. 20).

3. Schließlich werde die „*Strukturschwächung der eigenen Umgebung*“, etwa durch den Rückzug bzw. Abbau sozialer Angebote, von den Betroffenen als persönliche Entwertung wahrgenommen.

Für die Politik sieht Hillje folgende Handlungsmöglichkeiten, um diesem Zerfall entgegen zu wirken: Zuallererst müssten Politiker*innen die Abstiegsängste, die bis weit in die Mittelklasse hinein reichen, ernst nehmen. Der vielfach beklagten Abwertung von bzw. Abneigung gegen Migranten lägen oft eigene Abwertungserfahrungen und mangelnde Solidarität innerhalb der bundesdeutschen Gesellschaft zugrunde: „*Einer Gesellschaft, die sozial tief gespalten statt ausreichend ausgeglichen ist, fehlen womöglich die Voraussetzungen für das Maß an Humanität, das ihr im Herbst 2015 „von oben“ auferlegt wurde. Gleichzeitig sind es eben genau diese Entscheidungsträger, welche die Solidarität mit Fremden einforder-*

ten, aber auch die Solidarität unter den Hierigen zusammenschrumpfen ließen.“ (S. 21)

Zugleich müsse sich die Politik vermehrt um den Erhalt bzw. Ausbau sozialer Infrastrukturen bemühen. „*Die Daseinsvorsorge hat integrierende Kraft für die Gesellschaft, wenn sie zerbröckelt oder zum Luxusgut wird, passiert das auch mit dem gesellschaftlichen Zusammenhalt.*“ (S. 22) Insofern solle die von der Koalition beschlossene (und mittlerweile eingesetzte) Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse² einen weiten Blick auf die strukturellen Ungleichheiten innerhalb Deutschlands einnehmen, um ein „*ganzheitliches Konzept*“ für ein Mindestmaß regionaler Daseinsvorsorge zu entwerfen. (S. 21) Dazu gehöre aber auch, dass die Parteien sich nicht aus den strukturschwachen Regionen zurückziehen, sondern ihr Engagement dort deutlich verstärken – damit sie nicht den Kontakt zur dortigen Bevölkerung verlieren, aber auch um ein Mindestmaß an sozialen Dienstleistungen für die Menschen vor Ort zu bieten. (S. 22) Diese Empfehlung beruht auf der Beobachtung, dass der Erfolg rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen etwa in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern auch auf deren Image als „*Kümmerer*“ vor Ort in der Lokalpolitik oder in der Jugendarbeit beruht.

Die Vorschläge, wie auf die Kritik der Enttäuschten reagiert und wie die Politik Vertrauen zurückgewinnen könne, fallen recht bescheiden aus: sie beschränken sich auf einzelne Maßnahmen zur besseren Transparenz der Gesetzgebung (etwa den „*legislativen Fußabdruck*“, mit dem der Einfluss von Interessenver-

2 S. Kabinettsbeschluss v. 18.7.2018, unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-schaffen-1515788>.

bänden dokumentiert werden kann) und die Forderung, dass sich die Politik auch den größeren, nicht innerhalb einer Legislaturperiode zu lösenden Herausforderungen stellen muss – etwa dem mit der Digitalisierung verbundenen Wandel der Berufs- und Arbeitswelt. Die Komplexität dieser Herausforderung wird in der vorliegenden Studie jedoch nicht ansatzweise erkannt. Dazu braucht man sich nur anzuschauen, wie innerhalb weniger Jahre der Online-Handel, neue Formen der *Share-Economy* (Airbnb, Uber ...) oder digitale *Start-Ups* viele bisher anerkannte Arbeits- und Sozialstandards außer Kraft gesetzt haben. Wenn Hillje daher fordert, die Politik solle sich um „jene Probleme [kümmern], die durch die großen globalen Transformationen für ganze Teile der Gesellschaft entstehen, ... um einen harten Aufprall ihrer Bürger in einer neuen Realität zu verhindern“, wirkt das wie ein frommer Wunsch, der die längst geschaffenen Tatsachen einer globalisierten Arbeitswelt kaum erahnt.

Während Hilljes Auswertung auf einem deutsch-französischen Vergleich beruht, lenkt der folgende Beitrag die Aufmerksamkeit auf die Ostdeutschen und deren Erfahrungen seit der Wiedervereinigung:

Petra Köpping: „Integriert doch erst mal uns! - Eine Streitschrift für den Osten“. Ch. Links Verlag, Berlin 2018. 180 Seiten, 18 €

Die Autorin, Jahrgang 1958, stammt aus Nordhausen, absolvierte in der DDR ein Fernstudium für Staats- und Rechtswissenschaften und war 1989/90 Bürgermeisterin einer sächsischen Kleinstadt. Nach der Wiedervereinigung und einem vorläufigen Rückzug aus der Politik arbeitete sie zunächst im Außendienst einer Krankenkasse und als Bankberate-

rin, bevor sie 1994 erneut in die Kommunalpolitik wechselte. 2009 wurde Köpping für die SPD in den Sächsischen Landtag gewählt, seit 2014 ist sie Sächsische Staatsministerin für Gleichstellung und Integration. Mit anderen Worten: Die Frau weiß, wovon sie schreibt.

Als Buchtitel wählte die Autorin, was ihr von einem Pegida-Anhänger auf der Straße vorgehalten wurde. Darin steckt der Vorwurf, dass sich die deutsche Politik mehr um Migrant*innen anstatt um die sozialen Probleme (Ost-)Deutscher kümmere. Für Köpping ist jedoch klar, dass die 2015 sprunghaft gestiegenen Einwanderungszahlen zwar ein Auslöser, aber keinesfalls die Ursache für die große Unzufriedenheit unter Ostdeutschen sind. Verantwortlich dafür seien vielmehr „unbewältigte Demütigungen, Kränkungen und Ungerechtigkeiten“ (9) in der Folge der Wiedervereinigung.

Die Beschreibung dieser Unrechtserfahrungen nimmt große Teile des Buches ein. Dazu gehört an erster Stelle die Privatisierungs- und Abwicklungspolitik der Treuhand-Gesellschaft, mit der die Ostdeutschen nach 1990 nicht nur materiell, sondern auch symbolisch enteignet wurden. Köpping verweist auf die Verkaufsbilanz der Anstalt, wonach bis 1994 80% aller Unternehmen an Westdeutsche, 14% an ausländische Investoren und nur 6% an Ostdeutsche verkauft wurden (S. 31). Ihr Fazit: Die Herkunft entschied maßgeblich über die Kaufchancen. An Beispielen aus ihrem Umfeld zeigt sie, wie westdeutsche Unternehmen die Privatisierung nutzten, um ostdeutsche Konkurrenten auszuschalten oder wie Versuche der (ehemaligen) Beschäftigten, ihre Betriebe selbst zu übernehmen, von der Treuhand boykottiert wurden. Das ging so weit, dass die Treuhand für ost- und westdeutsche

Käufer*innen unterschiedliche Kaufpreise vorgab. Der verbreiteten Argumentation, zur Abwicklung der maroden DDR-Wirtschaft habe es keine Alternative gegeben und die magere Verkaufsbilanz der Treuhand repräsentiere einfach die niedrige Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, widerspricht Köpping vehement.³ Dabei verweist sie auf ein Argument von Jana Hensel, die den radikalen Einbruch der Wirtschaftsleistung in der ehemaligen DDR im Vergleich zu anderen osteuropäischen Staaten hervorhebt: *„Nirgendwo im Ostblock brach die Wirtschaft nach 1989 so stark ein wie hier, nur Bosnien und Herzegowina wiesen ähnliche Zahlen auf – nach dem Jugoslawienkrieg.“* (Hensel zit. nach S. 35)

Weitere Unrechtserfahrungen macht Köpping in der Überleitung des DDR-Rentensystems auf das westdeutsche System aus: Zwar sei die generelle Umstellung großzügig gewesen und die bestehenden DDR-Renten wurden aufgewertet; die Probleme zeigten sich aber in jenen Generationen, die nach der Wende noch berufstätig waren und erst später in Rente gingen. Hier macht Köpping 17 spezielle Gruppen aus, die im Zuge der Rentenüberleitung benachteiligt wurden. Dazu zählen etwa in der DDR geschiedene Frauen (weil der in Westdeutschland übliche Versorgungsausgleich fehlte), aber auch einzelne Berufsgruppen wie die Eisenbahner*innen, die Bergleute oder das medizinische Personal. Sie teilen das Schicksal, das spezielle Zusatzleistungen des DDR-Rentensystems entfallen sind und sie die westdeutschen Auffangleistungen (Betriebsrenten etc.) nicht in Anspruch nehmen konnten. Auch jenseits dieser Sonderfälle drohe vielen ostdeutschen Arbeitneh-

mer*innen durch das anhaltend niedrige Lohnniveau in Ostdeutschland die Altersarmut – weil ihre Rentenbeiträge lohnbedingt zu niedrig ausfallen.

Jenseits dieser ökonomischen Benachteiligungen macht Köpping eine weitere Dimension der Entwertung aus, die für die Distanz der Ostdeutschen zur westdeutschen Demokratie mindestens genauso wichtig sei: Die bestehe darin, dass die westdeutsche Perspektive als quasi allein gültige Sicht auf das heutige Deutschland und den Einigungsprozess reklamiert werde. Das habe u.a. dazu geführt, dass alle Errungenschaften der DDR im wiedervereinigten Deutschland als wert- und nutzlos angesehen wurden – ja teilweise sogar als Neuerfindungen ausgegeben werden, wenn sie Jahre später wieder entdeckt wurden. Dazu gehören für Köpping die Leistungen des Bildungssystems, das mit deutlich weniger Selektion und Hierarchisierung auskam als heute, sich durch eine solide naturwissenschaftlich/technische sowie polytechnische Grundausbildung auszeichnete und außerdem die Lehrer weitgehend gleich bezahlte. Daneben hebt sie Errungenschaften in der ärztlichen Versorgung (etwa durch Polikliniken/Ärztzentren), der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (zumindest innerhalb der Arbeitswelt) sowie der Kinderbetreuung hervor.

Eine Stärke des Buches besteht darin, dass Köpping die ganze Bandbreite der ostdeutschen Unrechtserfahrungen nach der Wiedervereinigung anschaulich und nachvollziehbar beschreibt. Dagegen fallen ihre Vorschläge zur Überwindung dieser Misere und zum politischen Umsteuern (S. 149 ff.) recht bescheiden aus: Sie beschränken sich im Wesentlichen auf das Einfordern eines stärkeren Dialogs zwischen Ost und West sowie die

3 Vgl. dazu Christa Luft in diesem Heft, S. 25 ff.

Aufarbeitung des Wiedervereinigungsprozesses (insbesondere der Treuhand), etwa durch lokale Geschichtswerkstätten und eine Wahrheitskommission (was zur Versöhnung in der deutschen Gesellschaft beitragen soll); auf das Einfordern solidarischen Verhaltens und die Bildung neuer Bündnisse (zwischen verschiedenen Sozialgruppen und strukturschwachen Regionen in Ost und West) sowie auf Maßnahmen zur Vermeidung der Altersarmut (durch eine Grundrente und einen Gerechtigkeitsfonds, mit dem die oben beschriebenen Härtefälle abgedeckt werden sollen). Das alles ist noch keine nennenswerte politische Strategie, wie mehr Anerkennung für und Gerechtigkeit in Ostdeutschland herzustellen wäre.

Leider vergibt das Buch auch eine große Chance dafür, die aktuellen politischen Debatten um Migration durch eine spezifische Ostperspektive zu bereichern. Die Idee dazu ist bereits im Titel angelegt, wird im Buch aber nicht wirklich aufgegriffen: Wenn es nämlich nach 1989 in der Bundesrepublik nicht um eine gleichberechtigte Wiedervereinigung, sondern eine Integration des Ostens in das System der alten BRD geht, dann bietet sich ein Vergleich mit anderen Integrationsprozessen an. Lassen sich die geschilderten Erfahrungen der „Ossis“ mit den Problemen vergleichen, die die deutsche Gesellschaft mit der Integration von Migrant*innen hat? Ließe sich umgekehrt die Migrationsforschung nutzen, um politische Strategien zur besseren Anerkennung und Integration der Ostdeutschen zu finden?⁴ Beides lie-

4 Diese Perspektive haben jüngst Naika Foroutan und Daniel Kubiak eingenommen: „Ausschluss und Abwertung. Was Muslime und Ostdeutsche verbindet“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/2018, S. 93 ff.

fert das Buch nicht, weil es durchgängig nur aus der Perspektive der benachteiligten Ostdeutschen spricht und sich letztlich nicht von jener Wagenburgmentalität frei machen kann, die eingangs (S. 11) kritisiert wird. Dennoch bleibt es ein Verdienst der Autorin, eine breitere Öffentlichkeit auf die Erfahrungen der Ostdeutschen aufmerksam gemacht zu haben. Zumindest diese Botschaft scheint im Berliner Politikbetrieb langsam anzukommen, wenn man sich die kürzlich eingesetzte Regierungskommission für Gleichwertige Lebensverhältnisse (s.o.) oder das Forschungsprojekt zur Aufarbeitung der Treuhand-Politik⁵ anschaut, die noch keine Kehrtwende markieren, aber immerhin erste Schritte zu einer deutsch-deutschen Annäherung in der Bewertung der ostdeutschen Entwicklung sein können.

In den USA sind der Aufstieg der Populisten sowie die Polarisierung der Gesellschaft deutlich weiter vorangeschritten als in Deutschland. Entsprechend groß ist der Verständigungsbedarf. Unmittelbar nach dem Wahlerfolg Donald Trumps vor zwei Jahren nominierte die *New York Times* „6 Books to Help Understand Trump's Win“⁶. Darunter findet sich auch das mittlerweile auf Deutsch vorliegende:

Arlie Russell Hochschild: Fremd in ihrem Land. Eine Reise ins Herz der amerikanischen Rechten. Aus dem Englischen von Ulri-

5 S. Dierk Hoffmann, Transformation einer Volkswirtschaft, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 216 v. 17.9.2018, S. 6, der das Selbstverständnis des Leiters des Forschungsprojektes am Dt. Institut für Zeitgeschichte wiedergibt.

6 S. <https://www.nytimes.com/2016/11/10/books/6-books-to-help-understand-trumps-win.html>.

ke Bischoff. Campus Verlag, Frankfurt/M. 2017, 429 Seiten 29.95 Euro.

Hochschild will mit ihrem Buch eine Tiefengeschichte zu den „*gefühlsmäßigen Geboten und Verboten, zum Gefühlsmanagement und den Kerngefühlen*“ jener Leute vorlegen, die sich von der Tea Party angesprochen fühlen. Dafür verlässt die Professorin aus Berkeley ihre liberale Umgebung und begibt sich zu einem Forschungsaufenthalt in den Süden, wo sie den direkten Austausch mit den Anhänger*innen der rechtspopulistischen Tea Party sucht. Ihre Reise führt sie u.a. nach *Baton Rouge* und *Lake Charles* in Louisiana, Hochburgen der Tea Party, die am Golf von Mexiko liegen. Das Öl- und wasserreiche Gebiet galt einst als eine der großen Fisch- und Meeresfrüchtequellen der Vereinigten Staaten, woraus vor allem die einheimischen Cajun ihren Lebensunterhalt bezogen. Als es 1987 zu einem großen Fischsterben in der Region kommt und die Behörden eine Warnung vor dem Verzehr von Fischen und Meeresfrüchten aussprechen, entzieht das vielen die Lebensgrundlage. Die Wut der meisten Bürger richtete sich jedoch weniger gegen die Firmen, die diese großflächige Verseuchung zu verantworten hatten, sondern gegen den Staat: „*In der Kette vom Fischernetz bis zum Teller – Fischer, Lebensmittelläden, Spediteure, und Restaurantpersonal – waren alle wütend auf die Behörden, die diese Warnung vor Meeresfrüchten herausgegeben hatten. Der Staat war ein Job-Killer ...*“ (S. 57/445) Hochschild macht zwei Motive dafür aus, warum die von der Umweltzerstörung betroffenen Fischer dennoch einen stärkeren staatlichen Umweltschutz ablehnen: weil die Ölindustrie immer wieder neue Arbeitsplätze schaffe (in den letzten Jahren dank des Fracking-

Booms), und weil Umweltschutz als liberales bzw. linkes Anliegen verrufen sei.

Es zeichnet Hochschilds Buch aus, dass sie sich offen für die Paradoxien des Rechtspopulismus zeigt und diese nicht als bloße Irrtümer abtut, sondern als Herausforderungen für ein Verständnis dieser fremden Welt begreift. Zu diesen Paradoxien zählt auch, dass weder die Wirtschafts- noch die Sozialpolitik der Tea Party zur wirtschaftlichen bzw. sozialen Realität der meisten ihrer Anhänger passt: Sie kritisiert die staatlichen Sozialleistungen, von den viele aus ihren Reihen profitieren; sie verfolgt eine Wirtschaftspolitik für Großkonzerne, auf Kosten kleinerer und mittlerer Unternehmen.

Als Kern der Tea-Party-Ideologie macht Hochschild drei Themen aus: Steuern, Religion und Ehre. Charakteristisch sei eine starke Abneigung gegenüber dem Staat: dieser mische sich zu sehr in die Geschäfte der Firmen und der Religionsgemeinschaften ein; gebe sein Geld für die falschen Dinge aus und bediene am Ende doch nur die Interessen der Reichen und Mächtigen. Genauso prägend sei aber auch die Erfahrung der zahlreichen kulturellen Brüche (etwa zwischen Landes- und Bundesrecht) sowie die Abwertung durch die liberalen politischen wie kulturellen Eliten des Landes. Dies alles führe dazu, dass sich viele Südstaatler*innen mittlerweile als Fremde in ihrem eigenen Land sehen, die sich von Staat und Politik abwenden. Die Religion habe bei ihnen jenen „*kulturellen Platz eingenommen, an dem Politik eine entscheidende Rolle hätte spielen können. Sie haben den Eindruck, dass die Politik ihnen nicht geholfen habe, wohl aber die Bibel.*“ (S. 73/445)

In gewisser Weise ist dies die subjektivste der drei hier vorgestellten Ab-

handlungen, denn Hochschild beschreibt in ihrem Buch nicht nur das populistische Gegenüber, sondern reflektiert auch ihr eigenes liberales Selbstverständnis. Sie konfrontiert sich selbst wie ihre Gesprächspartner*innen immer wieder mit den gegenseitigen Vorurteilen, Herabwürdigungen und Demütigungen. Auch wenn sie keine kausale Erklärung für den zutiefst gespaltenen Zustand der USA abliefern kann, ist ihr Buch dennoch uneingeschränkt zu empfehlen.

Sven Lüders

Geschäftsführer der Humanistischen Union

Die Geschichte eines Staatsversagens

Tanjev Schultz: NSU – Der Terror von rechts und das Versagen des Staates
Droemer, München 2018. 560 S., 26,99 Euro.
ISBN 978-3-426-27628-0

Die Geschichte des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) und das vollständige Versagen des Staates bei der Jagd nach dieser Terrorgruppe ist noch nicht erzählt worden. Zwar gab es seit der Selbstenttarnung der Gruppe im November 2011 viele Bücher und Reportagen. Sie reflektierten den jeweils aktuellen Wissensstand oder vertieften bestimmte Aspekte.

Nach dem Ende des Prozesses am 11. Juli 2018 gegen Beate Zschäpe, Ralf Wohlleben, Carsten Schultze, Holger Gerlach und André Eminger erscheint nun eine neue Welle an NSU-Literatur, die sich mit verschiedenen Aspekten des Verfahrens und der Gruppe beschäftigt, darunter politische Analysen, ein

Sammelband der Plädoyers der Nebenklage-Anwälte oder die von den SZ-Journalisten Annette Ramelsberger, Tanjev Schultz und Rainer Stadler erstellten Mitschriften von den Verhandlungstagen. Manche dieser Bücher dürften eher fürs Protokoll bzw. von (zeit)historischem Interesse sein. Das gilt nicht für das hier zu besprechende Buch von Tanjev Schultz: „NSU – Der Terror von rechts und das Versagen des Staates“. Auf 560 eng bedruckten Seiten (wobei 100 Seiten auf den Anhang entfallen) erzählt es die Geschichte der aus Uwe Böhnhardt, Uwe Mundlos und Beate Zschäpe bestehenden Terrorgruppe, ihrer Helfer und den Ermittlungen der Sicherheitsbehörden.

In seinem Sachbuch setzt Schultz Schwerpunkte bei der Zeit unmittelbar nach dem Untertauchen von Zschäpe, Böhnhardt und Mundlos und vor ihrem ersten Mord. Bereits dort macht er massive Fehler in der Polizeiarbeit aus. Bei den Ermittlungen nach dem ersten Mord blockierten sich verschiedene Länderpolizeien, das Bundeskriminalamt und Verfassungsschutzämter gegenseitig und betrieben die Ermittlungen mit beachtlicher Energie in eine falsche Richtung (hin zu Organisierter Kriminalität und Ausländerkriminalität). Diese gravierenden Ermittlungsfehler setzten sich fort nach dem Mord an Halit Yozgat in seinem Internetcafé in Kassel (wo ein Verfassungsschützer ungefähr während der Tatzeit am Tatort war), beim Mord an der Polizistin Michèle Kiesewetter in Heilbronn, bis hin zur Schredder-Affäre beim Bundesamt für Verfassungsschutz nach der Selbstenttarnung von Beate Zschäpe. Tanjev untersucht diese Fehlleistungen im Detail und räumt mit einigen beliebten Verschwörungstheorien und Rätseln auf.

Wenn Schultz die erschreckend ineffektive Arbeit der Polizei schildert, wird deutlich, wie stark der im Sicherheitsapparat innewohnende Rassismus ist. Für die Beamten war es, auch wenn immer wieder auf Täter aus dem rechtsextremen Milieu hingewiesen wurde, undenkbar, dass die Morde an Enver Simsek, Abdurrahim Özüdogru, Süleyman Tasköprü, Habil Kilic, Mehmet Turgut, Ismail Yasar, Theodoros Boulgarides, Mehmet Kubasik und Halit Yozgat einen ausländerfeindlichen Hintergrund haben könnten.

Diese Erkenntnis ist letztendlich erschreckender als eine groß angelegte Verschwörung. Für eine Verschwörung gibt es, so Schultz, keine Beweise. Für die Unfähigkeit, Ignoranz, Dummheit, Betriebsblindheit und das Schubladendenken findet er dagegen zahlreiche Belege.

Für sein Buch wertete Schultz, der für die Süddeutsche Zeitung lange Zeit den Münchner Prozess beobachtete und inzwischen Professor für Journalismus an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz ist, die Berichte der zahlreichen parlamentarischen Untersuchungsausschüsse aus, saß im Gericht, las weitere Akten und führte Hintergrundgespräche. Das alles verdichtet er zu einer chronologisch erzählten Geschichte, die den aktuellen Sachstand widerspiegelt. Es dürfte, nach Jahren journalistischer Arbeit von ihm und anderen Journalisten, Wissenschaftlern, Untersuchungsausschüssen und einer 437 Verhandlungstage dauernden Gerichtsverhandlung, auch die konzentrierteste Geschichte des NSU sein.

Schultz' Kondensat seiner langjährigen Arbeit ist kein Buch über die Ideologie von Zschäpe, Böhnhardt, Mundlos und ihrer bekannten oder unbekanntem

Helfer. Es ist auch keine Analyse des Rechtsterrorismus, so wenig wie es eine Analyse struktureller Fehler im Sicherheitsapparat leisten. Folglich gibt es von ihm auch keine seitenlangen Vorschläge zur Verbesserung. Das alles überlässt Schultz anderen Autoren.

Dafür bietet „NSU“ die Geschichte eines jahrelangen Versagens des Staates beim Erkennen und Verfolgen einer Terrorgruppe in lesbarer Form. Schultz erzählt das gut strukturiert und mit vernünftigen Schwerpunktsetzungen entlang der bekannten Tatsachen.

*Axel Bußmer
studierte Politologie, Soziologie und Philosophie in Konstanz. Er ist Geschäftsführer des Landesverbandes Berlin-Brandenburg der Humanistischen Union.*

Zwei Analysen zur religiösen Rechten in Deutschland

Alexander Kühn: Christlicher Extremismus in Deutschland. Das Verhältnis der Partei Bibeltreuer Christen, Christliche Mitte, Priesterbruderschaft St. Pius und Zeugen Jehovas zum demokratischen Verfassungsstaat. Leipzig Universitätsverlag 2016. 338 S. (= Diss. TU Chemnitz) 39€

Lucius Teidelbaum: Die christliche Rechte in Deutschland. Strukturen, Feindbilder, Allianzen. Münster Unrast 2018. 95 S. (=unrast transparent rechter rand, 18) 7,80€

Die Dissertation von Alexander Kühn untersucht das Verhältnis sehr unterschiedlicher Organisationen – ausgewählt wurden zwei politische Parteien, ein religiöser Orden und eine ganze Religionsgemeinschaft – zur Verfassung. Ausgehend von einer (letztlich willkür-

lich gesetzten) Erweiterung des Konstrukts eines „*verfassungspolitischen Extremismus*“ durch die Schaffung der Kategorien eines „weichen“ bzw. „harten“ Extremismus (nach Eckhard Jesse) fragt die Arbeit zentral: „*Welchen Grad der Extremismusintensität weisen die untersuchten Gruppierungen auf?*“ (13) Ziel der Studie ist „*die Einordnung in eine von drei Kategorien: ‚extremistisch‘, ‚semi-extremistisch‘ oder ‚nicht-extremistisch‘ ...*“ (ebd.) Abgeklopft werden jeweils die Felder Ideologie, Strategie (mit Unterpunkten ‚Gewalt‘ und ‚Zusammenarbeit‘) und Organisation. Dadurch kommt der Verfasser zu seltsamen Ergebnissen, da die jeweiligen Befunde quasi miteinander verrechnet werden. Um ein Beispiel anzuführen: Der Partei (inzwischen Verein) „Christliche Mitte“, die von der Evangelischen Zentralstelle für Weltanschauungsfragen als fundamentalistisch eingestuft wurde, ist laut Kühn „*ein ‚semi-extremistisches‘ Wesen zu attestieren, mit Tendenz zu ‚nicht extremistisch‘*“ (152). Zwar strebe „*die Partei einen Gottesstaat an*“ und verstoße „*in mehreren Punkten gegen das Grundgesetz*“, womit ihre Ideologie „*allerdings als ‚extremistisch‘ zu bewerten ist*“ (152). Gleichwohl könne aber die Partei nicht als extremistisch bezeichnet werden, da sie Gewalt ablehne (Strategie) und auch nicht mit extremistischen Gruppierungen zusammenarbeite (da sie mit niemand kooperiert). Ähnlich auch die Einschätzung zur Pius-Bruderschaft, die trotz extremistischer Ideologie und Organisationsstruktur wegen ihrer nicht-extremistischen Strategie als „*‚semi-extremistische‘ Gruppierung zu begreifen [ist], die eine Tendenz zu ‚extremistisch‘ aufweist*“ (209).

Der Rezensent mag nicht erkennen, welchen großartigen Erkenntnisgewinn wir aus der Zuordnung der Organisatio-

nen in dieses Raster ziehen können. Letztlich verdeckt die zentrale Frage der Arbeit die vielen interessanten Ergebnisse dieser Dissertation. Denn Alexander Kühn arbeitet die politisch-ideologischen Grundpositionen der einzelnen Gruppierungen gut heraus und führt diese Ergebnisse auch in seinem Vergleichskapitel zusammen. So heißt es bspw. zu den „Überschneidungen“ in der Ideologie: „*Hierzu zählen die Schriftgläubigkeit; der Hang zu Verschwörungstheorien; das christliche Ehe- und Familienbild, das misogynne Rollendenken; die Vorschriften zur sexuellen Orientierung, Pornografie und Prostitution; die Ablehnung des Gender-Mainstreaming; die Verurteilung der Legalität von Abtreibungen; das theokratische Prinzip; das dichotomische Weltbild; die Annahme einer Apokalypse, nach der das Paradies eintrete; [...]*“ Alle Organisationen sehen ihre Positionen „*in ihrem dogmatischen Absolutheits- und exklusiven Erkenntnisanspruch begründet.*“ (309)

Als Einstieg in das Thema „christliche Rechte“ empfiehlt sich das schmale Bändchen, das Lucius Teidelbaum unlängst im Münsteraner unrast Verlag vorgelegt hat. Er benutzt „Christliche Rechte“ als Ersatzbegriff für „Fundamentalismus“ und als eine Art Überbegriff. „*Trotz diverser inhaltlicher und personeller Überschneidungen*“ könne die christliche Rechte nicht einfach „*der konservativen oder extremen Rechten zugeordnet werden*“. Als interessantes Alleinstellungsmerkmal führt Teidelbaum an, dass für die christliche Rechte bestimmte Positionen (z.B. Ablehnung jeglicher Schwangerschaftsabbrüche) nicht verhandelbar sind, ihr also jene „Flexibilität“ fehle, die etwa der Rechtspopulismus aufweise (14).

In seinem Hauptteil präsentiert der Verfasser die zentralen Themen und Überzeugungen dieses politischen Lagers, widmet sich den Feindbildern, der Gewaltfrage, den Strukturen und aktuellen Entwicklungen. Zwar bleibe der „aktuelle Einfluss der christlichen Rechten“ gering, gleichwohl könne – auf noch niedrigerem Niveau – „in der Bundesrepublik in den letzten Jahren eine zunehmende politische Mobilisierung der christlichen Rechten beobachtet werden.“ (92) Abschließend plädiert der Verfasser für eine erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber der christlichen Rechten. Dies schließe ausdrücklich die Unterstützung fortschrittlicher Christinnen und Christen ein, die in den Amtskirchen gegen einen wachsenden Einfluss nicht liberaler Strömungen ringen.

Dr. Christoph Kopke

ist Politologe und lehrt seit 2015 als Professor für Politikwissenschaft und Zeitgeschichte an der Berliner Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR).

Ist das die Lösung?

Michael Bröhning, Lob der Nation. Warum wir den Nationalstaat nicht den Rechtspopulisten überlassen dürfen. Dietz-Verlag, Bonn 2018, 112 S., 12,90 €

Der Titel und der Untertitel sind eindeutig. *Michael Bröhning* lässt keinen Zweifel: Er steht für die Nation und den Nationalstaat. B., der das Referat „Internationale Politikanalyse“ der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin leitet, weiß natürlich, dass eine solche Haltung Kritik herausfordert. Eingangs zitiert er deshalb mit *Peter Glotz* gleich einen heftigen Kritiker des Nationalstaats, der 1970 die Beja-

hung der Nation als „moralischer Wahnsinn“ und den Staat einen überkommenen „Homunkulus“ nannte, „der weltweit nichts als Unfrieden stifte“ (S. 7). B. fragt dagegen, wie sich die weltweit anhaltende emotionale Bindung vieler Bürgerinnen und Bürger an das Phänomen Nationalstaat erklären lasse (S. 9). Er verweist dazu auf Umfragen, die für die nationale und gegen eine übernationale Einheit ausfallen (S. 10) sowie auf geschichtliche Beispiele, die seine Auffassung stützen sollen, etwa dass die Strände der Normandie nicht von kosmopolitischen Brigaden der Weltgesellschaft, sondern von den Streitkräften der demokratischen Nationalstaaten der Welt erstürmt worden seien (S. 13). B. vergisst allerdings, dass die Truppen unter einem einheitlichen Oberkommando standen, gemeinsame Werte vertraten und einheitliche Ziele verfolgten. Im Folgenden will B. die zentrale Rolle des Nationalstaats auf drei Ebenen herausarbeiten (S. 14ff.): (1.) Migration, Solidarität und Integration; (2.) Europa und Demokratie sowie (3.) globale Politik und Nationalstaat. Sein abschließendes Fazit mündet in einem linken Lob der Nation.

B. stellt zunächst fest, dass wir in einem Zeitalter der Migration leben und die Fluchtbewegungen weltweit zunehmen. Notwendig sei nicht nur eine Steuerung, sondern auch eine Begrenzung der Migration (S. 24f.). Eine ungebremste globale Migration käme vor allem Kapitalbesitzern zugute, senke das Lohnniveau und verstärke die Ungleichheit. Sie untergrabe auch die gesellschaftlichen Voraussetzungen eines jeden Wohlfahrtsstaats (S. 25). Als Gegenposition verweist er auf Bemerkungen *Katrin Göring-Eckardts*, die sich 2015 über „ein ‚drastisch‘ verändertes, buntes Land“ freute, sowie von *Patrick Kingsley*, der im glei-

chen Jahr ein „geordnetes System der Masseneinwanderung für zwingend“ (*The Guardian* v. 31.7.2015) hielt. Keiner von beiden fordert jedoch eine unbegrenzte Einwanderung.

B. führt weiter aus (S. 27f.), massive (jetzt nicht mehr: unbegrenzte) Einwanderung in eine Solidargemeinschaft schwäche das Vertrauen innerhalb der Gesellschaft. Unbegrenzte (!) Einwanderung sollte deshalb gerade von progressiven Befürwortern einer sozialstaatlichen Umverteilung kritisch gesehen werden, weil sie das sozialdemokratische Anliegen gesellschaftlicher Integration unterminiere (S. 28). Er weist darauf hin, dass die Mehrheit der deutschen Bevölkerung „Leitkultur“ als selbstverständlich empfinde (S. 30). Ihr gehe es darum, „die Herausforderungen der Migration auch durch ein Maß an gesellschaftlicher Anpassung der Neueinwanderer an ein gesellschaftliches „Wir“ zu gestalten, das eben nicht von den Grundrechtspartikeln (gemeint: -artikel) des Grundgesetzes abgedeckt wird.“ (S. 31) Er erinnert an das sogenannte Böckenförde-Diktum aus dem Jahre 1967⁷, wonach „der freiheitlich säkularisierte Staat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann.“ Die entscheidende Frage, welche Voraussetzungen das denn seien, lässt B. indes offen. (Auch Böckenförde hat sich erst viel später dazu geäußert, s. Interview in der TAZ v. 23.9.2009). Abschließend verweist B. auf das kanadische Migrationsmodell bestehend aus dem Dreiklang Auswahl, Begrenzung und Großzügigkeit als einen positiven, pragmatischen Ansatz (S. 33ff.). Auf dieser Basis seien 2016 rd. 320.000 Neubürger und 46.000 Flüchtlin-

ge ins Land gekommen. Die kanadische Politik setze nicht auf unbegrenzte Einwanderung, sondern die Offenheit gegenüber der Einwanderung beruhe auf dem klaren Bekenntnis zu staatlicher Kontrolle.

Das Kapitel „Europa und die Demokratie“ (S. 40ff.) beginnt mit der Feststellung, dass Europa in einer ganzen Serie von sich gegenseitig verstärkenden Krisen stecke: Wirtschafts- und Finanzkrise, Eurokrise, Brexit und anhaltende Flüchtlings- und Migrationskrise. Deshalb bedürfe die EU in ihrer jetzigen Form einer grundlegenden Reform. Dabei stelle sich – so B. – die Frage, ob wir tatsächlich überall mehr Europa brauchen und ob der Nationalstaat wirklich überall den Weg freimachen müsse für „europäische“ Lösungen (S. 40)? Nach B. ist dies in der deutschen politischen Klasse weitgehend Konsens. Allerdings fügt er dafür keine Belege an. Er verweist hingegen auf das Demokratiedefizit der EU und darauf, dass zwischen dem ideellen Europa und dem realexistierenden Europa unterschieden werden müsse. Letzteres sei von konservativen Kräften aus der Taufe gehoben worden, was das europäische Projekt bis heute präge (S. 46) – trotz Willy Brandt, Francois Mitterand oder Olof Palme. Europa habe sich zu einem Projekt der Rechtsetzung entwickelt. So spreche die Kommission in ihrem 2012 vorgelegten Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts von einem „Besitzstand der Europäischen Union“, zu dem sie etwa die 9.576 Verordnungen und 1.989 Richtlinien zähle, die von den Mitgliedsstaaten umzusetzen sind (S. 47). Diese seien jedoch von einer demokratischen Kontrolle weitgehend entkoppelt. Als weiteres Beispiel für die demokratischen Defizite der Union führt B. die Eurorettung an

7 Erstveröffentlichung in: Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag. Stuttgart 1967 (Kohlhammer), S. 75-94 (nicht 1976, wie B. meint).

(S. 51ff). Seine These: Wenn die Demokratie scheitert, scheitert auch Europa (S. 56ff). Allerdings könne eine demokratische, europäische Identität nicht *ex cathedra* verordnet werden (S. 60). Den Vorschlag einer Parlamentarisierung der EU kontert B. mit der Kritik des ehemaligen Richters beim Bundesverfassungsgericht Prof. Dieter Grimm, wonach die europäischen Verträge „voll“ von einfachem Gesetzesrecht und damit viele Themen der politischen Entscheidung entzogen sind (S. 61f).⁸ Was also tun, fragt B. und schlägt einen pragmatischen Mittelweg vor, der darin bestehen soll (S. 65ff.), dass bestimmte Politikfelder auf europäischer, andere auf nationalstaatlicher Ebene geregelt werden.

Wie steht der Nationalstaat zur globalen Politik und zu den supranationalen Organisationen (S. 71ff.)? Nach B. gibt es nur noch selten ernsthafte Plädoyers für eine Weltregierung, meist werde das Konzept der *Global Governance* vertreten, dessen Umsetzung jedoch höchst unwahrscheinlich sei (S. 74). Im Übrigen bestünde das eigentliche Problem nicht in einem Zuviel, sondern in zu wenig Staatlichkeit. Die Hauptbedrohung sei nicht mehr die Eroberung von Staaten, sondern deren Zusammenbruch (S. 80) – siehe etwa Libyen und Jemen. Es müsse darum gehen, „den Multilateralismus zu stärken, absolute Souveränität zu überwinden und dabei doch die tragende Säule der internationalen Ordnung – funktionierende Nationalstaaten – zu erhalten und zu stärken.“ (ebd.) Globalisierungsgewinne gebe es nur dort, wo die Globalisierung in staatliche Entwicklungsstrategien und einen aktiven Nationalstaat eingebettet wurde. Im anderen Fall war die Bilanz durchwachsen bis desaströs (S. 85). Un-

⁸ Vgl. dazu Grimm in vorgänge Nr. 220 (Heft 4/2017), S. 5-20.

ter kritischen Ökonomen sei man sich einig, dass der Versuch, die Finanzmärkte im Rahmen der G20 auf globaler Ebene einheitlich zu regulieren, weitgehend gescheitert ist (S. 89). Daraus folgt für B., dass globale Gerechtigkeit, Entwicklung, Sicherheit und Frieden zumindest auf absehbare Zeit nicht gegen, sondern nur mit dem Nationalstaat erreicht werden können (S. 90f.).

Als Fazit hält B. fest (S. 95f.), dass sich der Wohlfahrtsstaat nur aufrechterhalten lässt, wenn Migration gesteuert und begrenzt wird. Auch auf europäischer Ebene müsse der Nationalstaat nicht als zu überwindendes Hindernis, sondern als Basis einer nachhaltigen europäischen Einigung begriffen werden. Auf globaler Ebene habe sich der Nationalstaat als einziger demokratisch legitimerter und handlungsfähiger Akteur erwiesen. Ein starker Staat sei weder eine Absage an ein handlungsfähiges Europa noch an multinationale Lösungen, sondern deren Voraussetzung. Er zitiert *Willy Brandt* (S. 97), für den „*Patriotismus als zugleich europäische und weltpolitische Aufgabe*“ in einer Welt selbstverständlich war, in der „*die Nation eine primäre Schicksalsgemeinschaft*“ bleibe. Für B. ist daher klar, dass eine linke Mitte nur dann eine Mehrheit erringen kann, wenn sie Gerechtigkeit und Internationalismus mit einem offenen Bekenntnis zu einem starken Staat verknüpft (S. 98). Ihre derzeitige Schwäche hänge damit zusammen, dass sie sich nicht nur von ihrer Stammwählerschaft, sondern auch vom Leitbild eines politisch starken und sozial aktiven Staates entfernt habe (S. 100). Viele klassische Wählergruppen der Sozialdemokraten hätten sich deshalb neuen politischen Kräften zugewandt (S. 103). Eine Kurskorrektur sei erforderlich: in ökonomischen Fragen

eine Rückbesinnung auf linke Kernkompetenzen; auf der kulturellen Achse müssten die Herausforderungen der Migration überzeugend beantwortet werden. Als Vorbild dafür, wie so etwas gelingen kann, verweist er auf die *Scottish National Party* (SNP). Anknüpfend an *Tony Judts* Appell, den „*Staat neu zu denken*“, sieht er die Chance in einem welt-offenen „Ja“ zu einem gemeinschaftlichen „Wir“ auf nationalstaatlicher Ebene.

Der Text hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck. Den Ausführungen zu Europa und den globalen Organisationen kann man weitgehend zustimmen, obwohl er die Vorzüge eines geöffneten Europas nicht erwähnt. Anders ist dies bei den Ausführungen zur Migration. Der Autor baut einen Popanz auf, indem er von unbegrenzter (oder abgemildert: von massiver) Migration spricht, ohne dass er darlegt, wer diese Forderung vertritt. Hinzu kommt: B. fordert einen starken Nationalstaat, um die Migration steuern und begrenzen zu können. Er erwähnt aber nicht, welche Konsequenzen damit noch verbunden sein können.

Herbert Mandelartz

Der Verfassungsschutz – (nur) ein Sicherheitsrisiko?

Hajo Funke, Sicherheitsrisiko Verfassungsschutz. Staatsaffäre NSU: Das V-Mann-De-saster und was daraus gelernt werden muss, VSA Verlag Hamburg 2018, 238 S., ISBN 978-389965-774-6, 16,80 Euro.

„*Absolut unverzichtbar*“ seien die V-Leute für die Ämter, beteuerte eine Vertreterin des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf der wissenschaftlichen Konfe-

renz zum „Nachrichtendienstrecht“ am 15. März 2018 in Berlin. Dass die dort so trotzig verteidigte V-Leute-Praxis nicht zum Schutz der demokratischen Verfassungsordnung taugt, sondern genau das Gegenteil bewirkt, wird im hier vorgestellten Buch des renommierten Berliner Sozialwissenschaftlers Hajo Funke anhand zahlreicher Beispiele minutiös nachgewiesen. So stand die neonazistische Terrorzelle „NSU“ in mehr oder weniger engem Kontakt mit zahlreichen V-Leuten; gleichwohl konnte sie ihr mörderisches Treiben über viele Jahre hinweg unbehelligt von den Strafverfolgungsbehörden fortführen. „*Der Verfassungsschutz war den rechten Mördern durch V-Männer zum Greifen nah, ohne das Nötige getan zu haben.*“ (S. 14)

Nach dem Tod von Uwe Böhnhardt und Uwe Mundlos im November 2011 behaupteten die Verfassungsschutzämter, nichts über die Existenz der Terrorzelle gewusst zu haben – dabei hatte zumindest der Thüringer Verfassungsschutz die Suche der Polizei nach dem abgetauchten Terror-Trio gezielt behindert. Aber auch in westdeutschen Bundesländern blockierten der Verfassungsschutz und sogar die Landesregierung eine konsequente Aufklärung, so im Fall des Verfassungsschutzbediensteten Andreas Temme, der sich zur Zeit des Mordes an Halit Yozgat in dessen Internetcafé in Kassel aufhielt (S. 68ff.). Als Hauptargument wird dabei stets die Notwendigkeit absoluten „Quellenschutzes“ angeführt, ohne den der V-Leute-Einsatz als angeblich unverzichtbares Mittel der Aufklärung nicht möglich sei. Zu Recht verweist Funke auf die Fragwürdigkeit dieses Instruments: „*V-Leute haben oft mehrere Loyalitäten, sie belügen und betriegen nicht nur die eigenen Leute, sondern oft auch die Behörden. Unter dem Deckmantel*

der Geheimdienste können sie ungestört agieren, sie schützen dann nicht die Verfassung, sondern bekämpfen sie; sie profitieren vom Staat und schwächen ihn zugleich.“ (S. 33). In der Tat werden die finanziellen Zuwendungen, welche die V-Leute von den Ämtern, also aus Steuermitteln erhalten, häufig zum Aufbau und zur Förderung der neonazistischen Organisationsstrukturen eingesetzt. Der Verfassungsschutz ist somit nicht nur ein „Sicherheitsrisiko“, wie es im Buchtitel heißt, sondern trägt zur Schwächung der demokratischen Ordnung bei.

Wie Funke darlegt, ermöglichte der absolut verstandene „Quellenschutz“ nicht nur im Fall des „NSU“ eine Serie von – in diesem Fall rassistisch motivierten – Morden: Dass der den Sicherheitsbehörden durch zahlreiche Straftaten aufgefallene Weihnachtstaktentäter Anis Amri nicht rechtzeitig aus dem Verkehr gezogen wurde, könnte darin seine Erklärung finden, dass Amri den Ämtern als (wohl unfreiwilliger) „Nachrichtensmittler“ dienen sollte (S. 203).

Aufschlussreich ist die Aussage des für die Aktenvernichtung im Bundesamt („Aktion Konfetti“) verantwortlichen Referatsleiters mit dem Decknamen „Lothar Lingen“ bei einer Vernehmung durch das BKA im Oktober 2014: Er habe geahnt, dass die Öffentlichkeit sich sehr für die Quellenlage des Bundesamtes in Thüringen (also das dichte V-Leute-Netz um die Terrorgruppe) interessieren würde, vernichtete Akten könnten aber nicht mehr überprüft werden. Von einzelnen unerklärlichen „Pannen“ der Behörden kann also keine Rede sein, vielmehr steckt eine gezielte Vertuschungsabsicht dahinter: „Einmal aus dem Ruder gelaufen, mit Absicht oder nicht, liegt es ... im Interesse des Selbsterhalts solcher Institutionen und der besonders beteiligten Per-

sonen, möglichst nicht – wegen Strafvereitelung im Amt oder gar wegen Beihilfe zu schweren Verbrechen und Mord – belangt zu werden.“ (S. 134) Aber es geht nicht nur um die Vermeidung individueller Strafverfolgung, sondern auch um die Aufrechterhaltung der Legitimation für die Praxis der Ämter, wie Funke weiter schreibt: „Die Zuständigen, vor allem im Bundesamt, gewissermaßen eine staatliche Seilschaft, waren durch die Strategie der Infiltration so in Wissen und (indirekter) Beteiligung an den Morden verstrickt, dass jede weitere Information sie näher an den Offenbarungseid bringen würde. Sie sind unter allen Umständen auf ihr Schweigekartell angewiesen. So ist es die Sorge um die Existenz einer (längst brüchig gewordenen) Säule in der Sicherheitsarchitektur, die die Zuständigen in den Verfassungsschutzorganen antreibt, die Blockade hinzunehmen oder mitzutragen.“ (S. 145/146).

Angesichts dieser Situation fordert der Autor nicht nur mehr demokratische Kontrolle der Ämter. Mit Recht geht er noch einen Schritt weiter: Ziel müsste die Auflösung des Inlandsgeheimdienstes in seiner bisherigen Form sein. Das Frühwarnsystem sei ohnehin viel besser bei entsprechend ausgestatteten wissenschaftlichen Institutionen aufgehoben (S. 214).

Mit der Forderung nach Auflösung des Verfassungsschutzes steht Funke nicht allein, sie wird auch von der Humanistischen Union und anderen Bürgerrechtsorganisationen erhoben. Die politische Entwicklung geht indessen in die andere Richtung: Die Befugnisse sowohl des BND als auch der Verfassungsschutzämter wurden in den letzten Jahren nicht etwa beschnitten, sondern Schritt für Schritt erweitert. Was aber veranlasst die Regierungsmehrheiten in Bund und Ländern, trotz der skandalö-

sen Aktivitäten der Geheimdienste diese finanziell und personell zu stärken und ihr Überwachungsarsenal noch weiter auszubauen? Diese Frage wird in dem Buch von Hajo Funke leider kaum angesprochen, bedarf aber der Suche nach Antworten. Den Regierungsparteien kann jedenfalls kaum unterstellt werden, Sympathien für die neonazistischen Netzwerke zu hegen. Eher schon dürfte der Wunsch eine Rolle spielen, die Auseinandersetzung mit neonazistischem Gedankengut und seinen personellen Trägern an eine besondere staatliche Institution mit angeblich „bewährten“ Profis delegieren zu können. Unter dem unscharfen Begriff des „Extremismus“ werden dabei ganz unterschiedliche politische Gruppierungen nicht ohne Absicht in einen Topf geworfen: „Islamismus, Ausländerextremismus und -terrorismus, Rechtsextremismus und Linksextremismus“, während die politische „Mitte“ als Hort der Demokratie erscheint.

Funke richtet den Blick auch in die Vergangenheit des Verfassungsschutzes und verdeutlicht, dass der NSU-Skandal keineswegs alleine steht, sondern sich einreihet in eine lange Kette von Affären, die nur zum Teil aufgeklärt werden konnten (wie z.B. der Mord an Ulrich Schmücker oder das „Celler Loch“). Unter dem Stichwort „autoritäre Erbschaft“ beleuchtet der Autor auch die Rekrutierung der ersten Generation der „Verfassungsschützer“ aus einer Riege alter Nazis, die sich ihre zweifelhaften Meriten schon bei der „Feindbekämpfung“ im sog. Dritten Reich erworben hatten. Mit diesen Männern als Grundausstattung wurde das Bundesamt unter Kanzler Adenauer als „kämpfende Geheim-Verwaltung der Regierung“ etabliert. Die Stoßrichtung war eindeutig: Ihr politischer Auftrag war „nicht nur die ent-

schiedene Bekämpfung des Kommunismus, sondern auch der Sozialdemokratie“ (S. 167). Dieses Feindbild hat seine Prägekraft – auch nach dem Abtreten der alten Garde – bis in die Gegenwart bewahren können. Dies zeigt die jahrzehntelange Überwachung von Personen wie Rolf Gössner oder Bodo Ramelow, die zwar politisch links stehen, denen aber keinerlei Bestrebungen gegen die demokratische Verfassungsordnung unterstellt werden können, wie inzwischen mehrere Gerichte festgestellt haben. Es passt denn auch durchaus ins Bild, dass der – inzwischen ins Bundesinnenministerium versetzte – langjährige Verfassungsschutzpräsident Hans-Georg Maaßen der AfD durchaus „wohlgesonnen“ ist, wie Frauke Petry laut der AfD-Aussteigerin Franziska Schreiber dankbar bekundete. Welchen Umfang die „Politikberatung“ durch den obersten Verfassungsschützer für die rechte Partei hatte, darüber kann mangels genauer Auskunft nur spekuliert werden.

Als Instrument zur Ausforschung und Diskreditierung politisch unbequemer, d. h. insbesondere linker Opposition dürfte der Verfassungsschutz jedenfalls auch heute noch etlichen Regierungspolitiker_innen als das rechte Mittel erscheinen.

Auch wenn das Buch von Funke nicht alle Fragen beantwortet, ist es dennoch ein wichtiger Beitrag zur – immer wieder verdrängten – Debatte um die Rolle der „Ämter“ in einer demokratisch verfassten Gesellschaft.

Martin Kutscha

ist Professor i. R. für Staats- und Verwaltungsrecht an der HWR Berlin sowie Vortandsmitglied der Humanistischen Union.

Sammelband zu sicherheitspolitischen Zeitfragen

Kopke, Christoph u. Kühnel, Wolfgang (Hg.): Demokratie, Freiheit und Sicherheit, Festschrift zum 65. Geburtstag von Hans-Gerd Jaschke. NOMOS, Baden-Baden 2017 (354 S., 64 Euro)

Die Festschrift, herausgegeben von Professoren des Fachbereichs 05 Polizei und Sicherheitsmanagement der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, versammelt Beiträge von Weggefährten und Kolleg*innen des Jubilars, eines ausgewiesenen Experten in der Rechtsextremismus- und Demokratieforschung und langjährigen Professors für Politikwissenschaft in der polizeilichen Ausbildung.

Die Beiträge sind in Abschnitte untergliedert, die sich mit Fragen öffentlicher Sicherheit, Rechtsextremismus und mit der Polizei beschäftigen. Den Beginn macht *Andreas Vasilache* mit einem Überblick über sicherheitsrelevante Aspekte gegenwärtiger Krisenphänomene. Er stellt fest, dass die zahlreichen, miteinander verbundenen krisenhaften Prozesse der letzten Jahre ein wachsendes Unsicherheitsgefühl in der Bevölkerung produziert haben. *Gudrun Hentges* untersucht das Phänomen Pegida unter Aspekten der Prävention durch politische Bildung. Die Bewegung inszeniere sich als Akteur einer demokratischen Zivilgesellschaft, während sie diese in ihren Aktionen gleichzeitig in Frage stelle.

Die Voraussetzungen guter nachbarschaftlicher Hilfe im Katastrophenfall analysiert *Claudius Ohder* im Rahmen einer Studie zu nachbarschaftlichen Hilfsnetzwerken. Diese Hilfe hänge wesentlich von den je spezifischen lokalen

Bedingungen und der Qualität nachbarschaftlicher Kontakte ab. Ergänzend zeigt *Birgitta Sticher* auf, welche psychischen Dispositionen nachbarschaftliche Hilfe beeinflussen. Sie stellt fest, dass sich Hilfeverhalten in Krisensituationen vom alltäglichen Verhalten und den alltäglichen Beziehungen ableiten lässt. Dass das Gefühl von Sicherheit bzw. Verletzlichkeit in städtischen Quartieren sehr stark von dem jeweiligen individuell verfügbaren Sozialkapital abhängt, stellt *Bernhard Frevel* in seinem Beitrag fest.

Der zweite Abschnitt wird eröffnet mit einem Beitrag *Ursula Birsls*, die Verflechtungen zwischen säkularer und religiöser Rechten in Deutschland untersucht und eine starke Affinität zwischen beiden Milieus feststellt. *Gideon Botsch* kritisiert die Entwicklung der Rechtsextremismusforschung. Während sich frühe Schriften aus den 1980er Jahren für eine akteursorientierte Forschung stark gemacht hätten, habe sich seit den 1990er Jahren die „*generische Extremismustheorie*“ (134) mehr und mehr durchgesetzt. Botsch plädiert für eine Rückbesinnung bzw. Ergänzung der Forschung um eine stärkere Akteursorientierung, die Rechtsextremismus als Ausdruck politischer Praxis betrachtet. Ort dieser Forschung sei die Politikwissenschaft, mehr als andere Disziplinen.

Christoph Kopke reflektiert über rechten Terror und rechte Gewalt in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsterrorismus sei keine neuere Erscheinung, wie der NSU-Komplex vermuten lasse, sondern schon immer in der Bundesrepublik existent. Die jüngere und jüngste Entwicklung – die NSU-Morde, der Aufstieg der AfD, die rassistische Hetze und Angriffe gegen Migrant*innen – zeigten, wie sehr Fremdenfeindlichkeit

und Ausländerhass in Deutschland bis in die Mitte der Gesellschaft reichen, und dass sehr viel Gewaltpotenzial mobilisierbar sei.

In Anlehnung an das US-amerikanische Konzept der „*hate crimes*“ tritt Marc Coester dafür ein, dass deutsche Forschungsäquivalent der sogenannten „Vorurteilskriminalität“ in den wissenschaftlichen Diskurs bzw. als Element des polizeilichen Tatbestands der „*politisch motivierten Kriminalität*“ aufzunehmen.

Michael Minkenberg untersucht Strategien und Wirkungen repressiver staatlicher Maßnahmen gegen Rechtsradikalismus und rechte Gewalt und ihre widersprüchliche Wirkung. Er formuliert als zentrale Hypothese: „*Staatliche Repression, vor allem Parteien- und Vereinsverbote, führt ceteris paribus zu einem Anwachsen von Militanz und Gewaltbereitschaft. In rechtsradikalen Milieus bewirkt sie weder eine signifikante Abwendung von rechtsradikalen Positionen noch einen dauerhaften Abbau von Organisationsstrukturen und Mobilisierungsbemühungen*“ (188).

Esther Lehnert analysiert unter Bezugnahme auf aktuelle Forschungsliteratur die Bedeutung von Geschlecht und Geschlechterrollen im modernen Rechtsextrémismus. Auch hier hätten sich die Geschlechterrollen zwar einerseits modifiziert, andererseits traditionelle, patriarchale Geschlechterverhältnisse als wesentliches Element nationalistischer Volksideologie erhalten. Fabian Virchow behandelt das Verständnis der Rechten von Medien und Medienmacht sowie deren Interpretation technologischen Wandels der Kommunikationsmittel. Die Rechte kritisiere zwar einerseits die Macht der Medien, die sie als staatlich gelenkte Agenten mit ideologischem Auftrag betrachte, wolle aber gleicher-

maßen diese Kommunikationsmittel zur Beeinflussung der Massen verwenden.

Hartmut Adens Beitrag eröffnet den dritten Abschnitt. Er wirft ein Auge auf die europäische Dimension polizeilicher Arbeit und zeigt, dass es sich um einen Sonderfall innerhalb der europäischen Verwaltungen handelt. Im Unterschied zur Art der Zusammenarbeit in vielen anderen Bereichen dominierten bei der polizeilichen Zusammenarbeit informelle, horizontale und persönliche Netzwerke sowie binationale Zusammenarbeit gegenüber einer vertikalen strukturellen Zusammenarbeit. Auf EU-Ebene finden sich zwar Agenturen (Europol, Frontex, Eurojust, EU-Lisa), doch stellen diese eher Serviceagenturen für die Mitgliedsstaaten dar.

Rafael Behr setzt sich mit Diskriminierungs- und Rassismuskorwürfen gegen die Polizei als Institution sowie gegen einzelne Beamte auseinander und fragt, inwieweit Vorwürfe wie *Racial Profiling* berechtigt sind. Vorurteile seien einerseits zu erklären aus der Tatsache, dass Polizeiarbeit wesentlich auf subjektiven Erfahrungen beruhe und es erst ein weiterer Schritt sei, diese Erfahrungen auch angemessen zu interpretieren. Was oftmals in der Öffentlichkeit als absichtsvolle Diskriminierung wahrgenommen werde, sei keine bewusste, absichtsvolle, sondern dem polizeilichen Problem sinnvoller und effektiver Arbeit geschuldet. Es gebe außerdem einen Unterschied zwischen einer daraus sich ergebenden latenten Diskriminierungshaltung und einer tatsächlichen, gewollten. Schließlich sei das eigentliche Problem diskriminierender Polizeiarbeit nicht „*Racial*“ sondern „*Social Profiling*“.

Über das problematische Verhältnis der Polizei zu Fremden diskutiert Robert Chr. van Ooyen unter Rückgriff auf neuere

Literatur. Rassismus und Diskriminierung in der Polizei seien entgegen der häufigen Rechtfertigung seitens der Polizeibehörden keineswegs Einzelfälle. *Wolfgang Kühnel* beschäftigt sich mit den Widersprüchen in der Umsetzung von *Diversity* bei der Integration von Migrant*innen in der Berliner Polizei. Auf der Basis eigener Befragungen von Migrant*innen unter den Anwärt*innen der Berliner Polizei konstatiert er, dass trotz einiger Erfolge spezifische Probleme wie beispielsweise ein instrumentelles Verhältnis zu dieser Gruppe seitens der Behörde weiterhin stark präsent sind. Der politische Anspruch, *Diversity* in der Behörde herzustellen, sei nach wie vor mit erheblichen Problemen konfrontiert.

Clemens Arzt analysiert die verfassungs- und polizeirechtlichen Besonderheiten des indischen Staates. Das indische Polizei- und Strafrecht sei ein vorkonstitutionelles, da es sich bis heute in wesentlichen Teilen aus dem kolonialen britischen Polizeigesetz (*British Police Act* von 1861) ableite – also in der Tradition des anglo-amerikanischen *Common Law* stehe, das zwischen polizeilichen Aufgaben und polizeilicher Macht (und somit Machteinschränkungen) kaum Unterscheidung habe. Es habe zwar in der Vergangenheit seit der Unabhängigkeit des indischen Staates immer wieder Versuche gegeben, die gesetzlichen Grundlagen im Sinne eines demokratischen Staates und Rechts zu reformieren, doch seien diese Reformen immer wieder an Grenzen gestoßen, die ihre Ursachen in der Traditionsorientierung der Polizei oder der Angst vor exekutivem Machtverlust auf politischer Ebene in einzelnen Bundesstaaten hätten.

Ein typisches Problem der polizeilichen Ausbildung beschäftigt *Martin H.W. Möllers* in seinem Beitrag über das Verhältnis von Theorie und Praxis und die Notwendigkeit wissenschaftlichen Arbeitens. Er fordert, dass das Erlernen der Fähigkeit, selbstständig wissenschaftlich zu arbeiten, eine herausgehobene Bedeutung in der polizeilichen Ausbildung haben müsse, da die damit verbundene „Lesekompetenz“ eine basale Fähigkeit insbesondere für (polizeiliche) Führungskräfte darstelle – trotz oder gerade aufgrund der Tatsache, dass Wissenschaftsarbeit und Polizeiarbeit sich grundsätzlich darin unterscheiden, dass erstere von alltäglichen Erfahrungen abstrahiere, während letztere sich vor allem mit dem Alltag auseinandersetze. Die Fähigkeit wissenschaftlichen Arbeitens werde aber durch die gegenwärtige Dominanz formalen Erlernens von Wissen in den akademischen Ausbildungseinrichtungen der Polizeibehörden in Frage gestellt. Polizist*innen sollten dagegen lernen, wissenschaftlich zu denken und zu arbeiten, um das „widersprüchliche Alltagswissen“ (327) angemessen einordnen und interpretieren zu können. Dies sollte ein wesentlicher Teil ihrer beruflichen Sozialisation darstellen.

Abgeschlossen wird der Band schließlich mit einer umfangreichen Liste der Veröffentlichungen von *Hans-Gerd Jaschke*.

Dr. Florian Flörshaimer
ist Lehrbeauftragter für Sozialwissenschaften am FB Polizei und Sicherheitsmanagement der Berliner HWR.

Peter Stein

Der Fall Egenberger und das kirchliche Arbeitsrecht

Zu den Besonderheiten des deutschen Kirchen-Sonderarbeitsrechtes gehört auch die Kuriosität, dass mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ausgerechnet jenes Gesetz, welches Bürger*innen vor religiöser Diskriminierung schützen soll, eine weite Ausnahmeklausel enthält, die einen zentralen Bereich des religiösen Lebens – die Kirchen – von diesem Verbot ausnimmt. Mit der Reichweite dieser Ausnahmeklausel im deutschen AGG hat sich am 17. April 2018 der Gerichtshof der Europäischen Union befasst (C-414/16) und sie als europarechtswidrig verworfen. Peter Stein, der für die Humanistische Union als Rechtsbeistand der Klägerin am Verfahren teilnahm, fasst diese Entscheidung zusammen und erläutert, warum sie „*der Anfang vom Ende des deutschen Sonderwegs*“ sein könnte. Das Bundesarbeitsgericht hat die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs mittlerweile umgesetzt (8 AZR 501/14 v. 25.10.2018).

I. Kirchen und Arbeitsrecht

Die Kirchen und ihre Organisationen sind mit weit über einer Million Beschäftigter der zweitgrößte Arbeitgeber Deutschlands. Sie beanspruchen sowohl im Individual- als auch im kollektiven Arbeitsrecht Sonderrechte. Dazu gehören beispielsweise die konfessionelle Bindung ihrer Mitarbeiter*innen, die Einhaltung bestimmter Loyalitäts- und Moralverpflichtungen, Beschränkungen in der betrieblichen Mitbestimmung sowie das Streikverbot.

Für die römisch-katholische Kirche gilt die „*Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse*“. Die Grundordnung wurde am 27.4.2015 modernisiert. Im Bereich des individuellen Arbeitsrechts werden das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung anerkannt. Zwischen verkündigungsnahen und verkündigungsfernen Tätigkeiten wird unterschieden. Vorgesehen ist eine Abstufung der Loyalitätspflichten.

Die evangelische Kirche regelt Loyalitätsanforderungen und Sanktionen in ihrer „*Richtlinie des Rates über kirchliche Anforderungen der beruflichen Mitarbeit in der Evangelischen Kirche in Deutschland und ihrer Diakonie*“ vom 9.12.2016. Sie verlangt für die Begründung von Arbeitsverhältnissen grundsätzlich die Zugehörigkeit zu ei-

ner ihrer Gliedkirchen oder einer Kirche, mit der sie in Kirchengemeinschaft verbunden ist. Dies gilt uneingeschränkt für Mitarbeiter*innen, denen Aufgaben der Verkündigung, der Seelsorge und der evangelischen Bildung übertragen sind. Sofern es nach Art der Aufgabe unter Beachtung der Größe der Dienststelle oder Einrichtung und ihrer sonstigen Mitarbeiterschaft sowie des jeweiligen Umfelds vertretbar und mit der Erfüllung des kirchlichen Auftrags vereinbar ist, können für Aufgaben unterhalb der Dienststellenleitung auch Personen eingestellt werden, die keiner christlichen Kirche angehören.¹ Wer entscheiden darf, ob bei einer zu besetzenden Stelle auf die Kirchenzugehörigkeit verzichtet werden kann, ist in der Richtlinie nicht geregelt. Nach welchen Kriterien diese Entscheidung zu treffen ist, ebenfalls nicht. M.a.W. beansprucht die Kirche, gerichtlich nicht kontrollierbar festzulegen, welche Anforderungen sie an Arbeitnehmer*innen stellt. Gleichzeitig beansprucht sie, gerichtlich nicht kontrollierbar auf diese Anforderungen verzichten zu können.

II. Sachverhalt

Die konfessionslose Klägerin Frau Egenberger bewarb sich bei dem Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung e. V. um die Referentenstelle für das Projekt „Parallelberichterstattung zur Antirassismus Konvention“. Die Stellenausschreibung setzte die Mitgliedschaft in einer evangelischen oder der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen (ACK) angehörender Kirche voraus. Die ausgeschriebene Stelle war auf 18 Monate befristet, sie wurde zum größten Teil durch die „Glücksspirale“ finanziert.

Die Klägerin kam im Auswahlverfahren in die engere Wahl, wurde aber nicht zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen. Sie beansprucht eine Entschädigung nach § 15 Abs. 2 AGG. Vor dem ArbG Berlin² war sie erfolgreich, das LAG Berlin-Brandenburg³ wies die Klage ab. Im Revisionsverfahren stellte das BAG fest, dass nach deutschem Recht ein Entschädigungsanspruch gegeben wäre, wenn nicht die von der Beklagten vorgenommene Differenzierung nach der Religionszugehörigkeit gemäß § 9 Abs. 1 AGG zulässig wäre.

Durch Beschluss vom 17.3.2016⁴ legte das BAG dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens Fragen zur Reichweite des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts vor. Dabei geht es um die Auslegung von Art. 4 der Richtlinie 2000/78. Vor dem EuGH stand die Humanistische Union der Klägerin bei.

III. Rechtlicher Rahmen

(1) Die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 legt einen allgemeinen Rahmen für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf fest. § 9 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) versucht, Art. 4 der RL 2000/78 umzusetzen.

Ziel des AGG ist es, Benachteiligungen u.a. wegen der Religion oder Weltanschauung zu verhindern oder zu beseitigen (§ 1 AGG). Grundsätzlich darf wegen der Religionszugehörigkeit nach §§ 1 und 7 Abs. 1 AGG keine unterschiedliche Behandlung der

Beschäftigten erfolgen. Jedoch gestattet § 9 AGG es Kirchen, einen Beschäftigten wegen seiner Religion oder Weltanschauung unter bestimmten Voraussetzungen unterschiedlich zu behandeln. § 9 AGG lautet:

„§ 9 Zulässige unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder Weltanschauung

(1) Ungeachtet des § 8 ist eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung bei der Beschäftigung durch Religionsgemeinschaften, die ihnen zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform oder durch Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen, auch zulässig, wenn eine bestimmte Religion oder Weltanschauung unter Beachtung des Selbstverständnisses der jeweiligen Religionsgemeinschaft oder Vereinigung im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht oder nach der Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt.

(2) Das Verbot unterschiedlicher Behandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung berührt nicht das Recht der in Absatz 1 genannten Religionsgemeinschaften, der ihnen zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform oder der Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen, von ihren Beschäftigten ein loyales und aufrichtiges Verhalten im Sinne ihres jeweiligen Selbstverständnisses verlangen zu können.“

Art. 4 der Richtlinie 2000/78/EG lautet:

„Artikel 4 Berufliche Anforderungen

(1) Ungeachtet des Artikels 2 Absätze 1 und 2 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass eine Ungleichbehandlung wegen eines Merkmals, das im Zusammenhang mit einem der in Artikel 1 genannten Diskriminierungsgründe steht, keine Diskriminierung darstellt, wenn das betreffende Merkmal aufgrund der Art einer bestimmten beruflichen Tätigkeit oder der Bedingungen ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt, sofern es sich um einen rechtmäßigen Zweck und eine angemessene Anforderung handelt.

(2) Sofern die Bestimmungen dieser Richtlinie im übrigen eingehalten werden, können die Kirchen und anderen öffentlichen oder privaten Organisationen, deren Ethos auf religiösen Grundsätzen oder Weltanschauungen beruht, im Einklang mit den einzelstaatlichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Rechtsvorschriften von den für sie arbeitenden Personen verlangen, dass sie sich loyal und aufrichtig im Sinne des Ethos der Organisation verhalten.“

Der deutsche Gesetzgeber hat sich gestattet, die Richtlinie nur unvollständig umzusetzen. Der deutsche Sonderweg war auf diese Weise aber nicht dauerhaft zu legitimieren. Deutschland hat – wie das Verfahren Egenberger zeigt – die Rechnung ohne den (Luxemburger) Wirt gemacht.

§ 8 und § 9 AGG unterscheiden sich von Art. 4 der RL deutlich.⁵ Zunächst wird der Schwerpunkt der Regelung verschoben, wenn nach § 9 Abs. 1 AGG die Ungleichbehandlung für zulässig erachtet wird, soweit eine bestimmte Religion unter Beachtung des Selbstverständnisses der jeweiligen Religionsgemeinschaft eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt, während in der Richtlinie (Art. 4 Abs. 2) der Schwerpunkt auf die Art der Tätigkeiten (oder der Umstände ihrer Ausübung) und die wesentlichen, rechtlichen und gerechtfertigten beruflichen Anforderungen gelegt wird. Das Ethos der Organisation (ihr Selbstverständnis) kommt in der Richtlinie erst im Rahmen der beruflichen Anforderungen zum Tragen. Art. 4 Abs. 2 RL verlangt einen Bezug zur Art der Tätigkeit, während § 9 Abs. 1 AGG als Alternative zum Bezug zur Tätigkeit eine allein auf das Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft bezogene Rechtfertigung erlaubt,⁶ wie es sich auch aus der Gesetzesbegründung zum AGG ergibt.⁷ Das Wort „oder“ macht deutlich, dass entweder auf das Selbstbestimmungsrecht abgestellt werden kann oder auf die „Art der Tätigkeit“. § 9 Abs. 1 AGG nimmt nicht den Text der Richtlinie auf, sondern formuliert abweichend, dass die Ungleichbehandlung (schon dann) zulässig ist, „wenn eine bestimmte Religion unter Beachtung des Selbstverständnisses der jeweiligen Religionsgemeinschaft im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht oder nach Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt“ – der Bezug auf ein Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und ihrer Einrichtungen findet sich jedoch nur dort, nicht aber im Wortlaut der RL.⁸ Die RL stellt ab auf die bei der Verabschiedung der Richtlinie bestehenden einzelstaatlichen Gepflogenheiten. Diese können in den Mitgliedstaaten bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen beibehalten oder in künftigen Rechtsvorschriften aufgenommen werden. Diese Gepflogenheiten sind aber an die Bedingungen des Art. 4 Abs. 2 RL geknüpft. § 9 AGG lässt es ausreichen, dass sich die Einrichtung die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe macht. Weitergehend verlangt Art. 4 Abs. 2 Rahmenrichtlinie, dass das Ethos der Einrichtung auf religiösen Grundsätzen oder Weltanschauungen beruht. Weiterhin lässt § 9 Abs. 1 AGG die Vorgabe der Richtlinie weg, nach der es sich um eine rechtmäßige berufliche Anforderung handeln muss. Art. 4 Abs. 1 RL stellt auf eine „bestimmte“ berufliche Tätigkeit ab. § 9 AGG bildet diese Einschränkung weder in Abs. 1 noch in Abs. 2 ab. Ferner reicht es nach dem Wortlaut von § 9 Abs. 1 AGG, dass es sich lediglich um eine gerechtfertigte berufliche Anforderung handelt. Bei der gebotenen europarechtskonformen Auslegung ist das nicht haltbar⁹. Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie setzt voraus, dass die Religion „eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte“ Anforderung darstellt. Das Merkmal „wesentlich“ des Art. 4 Abs. 2 RL fehlt in § 9 Abs. 1 AGG. Die RL verlangt, dass eine Anforderung bezogen auf die konkrete Tätigkeit wesentlich zu sein hat.

(2) Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 lässt sich nicht entnehmen, dass kirchliche Arbeitgeber*innen wegen eines kirchlichen Privilegs der Selbstbestimmung verbindlich selbst bestimmen können, dass eine bestimmte Religionszugehörigkeit eines Bewerbers/einer Bewerberin – ungeachtet der Art der Tätigkeit – eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt und die staatlichen Gerichte diesbezüglich lediglich eine Plausibilitätskontrolle vornehmen dürfen. Seitens der Kirchen wird aber vertreten, dass Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 im Lichte von Art. 17 des Vertrags über die Arbeitsweise

der EU (AEUV)¹⁰ primärrechtskonform dahin auszulegen sei, dass das kirchliche Selbstbestimmungsrecht des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 Satz 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV) in seiner Ausprägung durch die Rechtsprechung des BVerfG vollständig gewahrt werde. Diese Auslegung präge dann auch die Auslegung von § 9 Abs. 1 AGG. Mit dem Erlass der Richtlinie habe nicht das im deutschen Verfassungsverständnis verankerte Selbstbestimmungsrecht der Kirche verändert werden sollen.

Das BVerfG löst das Spannungsverhältnis zwischen kollektiver und individueller Glaubensfreiheit in Deutschland traditionell zugunsten des Selbstverwaltungsrechts der Kirchen.¹¹ Insbesondere hätten die Arbeitsgerichte laut BVerfG die kirchliche Praxis lediglich auf Plausibilität zu überprüfen.

IV. Vorbereitung des Urteils

Bereits mit den Schlussanträgen des Generalanwalts Tanchev¹² bahnte sich für das deutsche kirchliche Arbeitsrecht nicht weniger als ein Paradigmenwechsel an. Er kam zu dem Ergebnis, dass Kirchen nicht verbindlich selbst bestimmen können, ob eine bestimmte Religion von Bewerber*innen nach der Art der Tätigkeit oder den Umständen ihrer Ausübung eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung angesichts ihres Ethos darstellen. Er legte dar, dass die RL 2000/78 in Einklang mit den Grundrechten auszulegen sei.¹³ Art. 137 WRV überstrahle nicht das Unionsrecht, das deutsche Staatskirchenrecht sei nicht europafest. Die RL 2000/78 kenne keine Bereichsausnahme für Kirchen. Das Ethos sei subjektiv zu bestimmen, berufliche Anforderungen seien hingegen objektiv zu beurteilen.

V. Urteil des EuGH¹⁴

1. Inhalt der Entscheidung

a) Das Recht religiöser Organisationen auf Autonomie und Selbstbestimmung sei im Unionsrecht anerkannt und geschützt. Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 und insbesondere die dortige Bezugnahme auf das „Ethos“ religiöser Organisationen seien in Einklang mit diesem Grundrecht auszulegen. Wie bisher habe der Staat das kirchliche Ethos nicht zu beurteilen.¹⁵ Die Mitgliedstaaten hätten gleichwohl zu wachen, dass das Recht der Arbeitnehmer*innen, wegen der Religion keine Diskriminierung zu erfahren, nicht verletzt wird.

b) Der EuGH stellt fest, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 1 RL 2000/78/EG ergibt, dass Kirchen die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion fordern können, wenn die Religion nach der Art der fraglichen Tätigkeit eine wesentliche berufliche Anforderung darstellt. Ob dies der Fall ist, müsse aber von einer unabhängigen Stelle, wie einem staatlichen Gericht, überprüft werden können, da sonst

die Kontrolle der von kirchlichen Arbeitgeber*innen aufgestellten Anforderungen völlig ins Leere lief.

Auch der Umstand, dass Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 auf die zum Zeitpunkt ihrer Annahme geltenden nationalen Vorschriften sowie auf die zu diesem Zeitpunkt bestehenden einzelstaatlichen Gepflogenheiten Bezug nimmt, gestatte es den Mitgliedstaaten nicht, die Einhaltung der in dieser Bestimmung genannten Kriterien einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle zu entziehen. Das Erfordernis einer unionsrechtskonformen Auslegung umfasse die Verpflichtung der nationalen Gerichte, eine Rechtsprechung ggf. abzuändern, wenn sie auf einer Auslegung des nationalen Rechts beruht, die mit den Zielen einer Richtlinie unvereinbar ist.¹⁶ Die Arbeitsgerichte dürften nicht davon ausgehen, dass sie § 9 AGG nicht im Einklang mit Unionsrecht auslegen können, weil sie – nicht zuletzt vom BVerfG – in ständiger Rechtsprechung bisher in einem mit EU-Recht unvereinbaren Sinne ausgelegt worden ist. Hierzu hatte der Generalanwalt Tanchev bereits in seinem Schlussantrag darauf hingewiesen, dass zu den Rechtsvorschriften, die zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie bestehende einzelstaatliche Gepflogenheiten widerspiegeln, sowohl Art. 137 WRV als auch § 9 Abs. 1 AGG gehören. Dies friere die Rechtsprechung des BVerfG zur Auslegung dieser Rechtsvorschriften auf dem Stand zum Zeitpunkt der Annahme Richtlinie aber nicht ein. Nationale Gerichte seien vielmehr verpflichtet, Art. 137 Abs. 3 WRV und § 9 Abs. 1 AGG nach Möglichkeit in Einklang mit Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 und Art. 17 AEUV auszulegen. Eine gegenteilige Auffassung wäre weder mit dem auf Rechtsvorschriften beschränkten Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 vereinbar noch mit der Verpflichtung der Gerichte der Mitgliedstaaten, eine gefestigte Rechtsprechung ggf. abzuändern, wenn sie auf einer Auslegung des nationalen Rechts beruht, die mit den Zielen der Richtlinie nicht vereinbar ist.¹⁷

c) Geht die Unabhängigkeit der Kirchen so weit, dass sie autonom über Einstellungsbedingungen und Loyalitätspflichten ihrer Arbeitnehmer*innen entscheiden? Die Kirchen argumentieren, dass die beruflichen Anforderungen integraler Bestandteil ihres Ethos seien; beides sei untrennbar verbunden. Diese Auslegung präge auch die Auslegung von § 9 Abs. 1 AGG. Mit dem Erlass der Richtlinie habe nicht das im deutschen Verfassungsverständnis verankerte Selbstbestimmungsrecht der Kirchen verändert werden sollen.¹⁸ Soweit Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 eine weitergehende Prüfungs-kompetenz staatlicher Gerichte enthalte, sei dies mit Art. 17 AEUV nicht vereinbar und primärrechtswidrig.¹⁹

Der EuGH weist diese Auffassung zurück. Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 sieht Sonderrechte für Kirchen vor. Damit habe die EU als RL-Geber schutzwürdige Belange der Kirchen berücksichtigt. Art. 4 Abs. 2 der RL 2000/78 bezwecke gerade die Herstellung eines angemessenen Ausgleichs zwischen einerseits dem Recht auf Autonomie der Kirchen und andererseits dem Recht der Arbeitnehmer*innen, z.B. bei Einstellung nicht wegen der Religion diskriminiert zu werden. Art. 4 Abs. 2 RL 2000/78/EG solle einen angemessenen Ausgleich herstellen zwischen dem Recht auf Autonomie der Kirchen und dem Recht der Arbeitnehmer*innen, bei der Einstellung nicht wegen ihrer Religion oder Weltanschauung diskriminiert zu werden. Er benennt auch die dabei zu berücksichtigenden Kriterien.

Dem stehe auch Art. 17 AEUV nicht entgegen, der zwar die Neutralität der Union gegenüber den Beziehungen der Mitgliedstaaten zu ihren Kirchen zum Ausdruck bringt, jedoch nicht bewirken könne, dass die Einhaltung der in Art. 4 Abs. 2 RL 2000/78/EG genannten Kriterien einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle entzogen werden. Art. 17 AEUV bringe demgegenüber die Neutralität der EU darüber zum Ausdruck, wie die Mitgliedstaaten ihre Beziehungen zu Kirchen und religiösen Vereinigungen oder Gemeinschaften gestalten.

d) Liefern die Luxemburger Richter Steine statt Brot, weil die Kirchen ihr Ethos selbst definieren können? Eine Argumentation, dass jeder, der im kirchlichen Rahmen tätig ist, zur christlichen Dienstgemeinschaft gehört, so dass es vom Verkündigungsauftrag gedeckt sei, für alle Arbeitnehmer*innen Einstellungs Voraussetzungen und Loyalitätspflichten zu definieren, würde jedoch nicht durchgreifen. Denn entscheidend ist laut EuGH die Art der Tätigkeit. Die berufsbezogene Betrachtung habe zwischen verkündigungsnahen und -fernen Tätigkeiten zu unterscheiden. Die Merkmale „*wesentliche, rechtmäßige, und gerechtfertigte berufliche Anforderungen*“ seien objektiv zu bestimmen.²⁰ Daher sei gerichtlich festzustellen, ob diese drei Kriterien in Anbetracht des jeweiligen Ethos im Einzelfall erfüllt sind. Die Zugehörigkeit zur Religion, auf der das Ethos der Kirche beruht, müsse aufgrund der Bedeutung der konkreten beruflichen Tätigkeit für die Bekundung dieses Ethos oder die Ausübung des Rechts dieser Kirche auf Autonomie notwendig erscheinen.

Wie nun ist zu prüfen, ob die Religion nach Art der fraglichen Tätigkeit oder den Umständen ihrer Ausübung als wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung anzusehen ist? Maßgebend sei der Einzelfall. Es müsse einen direkten Zusammenhang zwischen der von den Arbeitgeber*innen aufgestellten beruflichen Anforderungen und der fraglichen Tätigkeit geben. Darüber hinaus müsse die berufliche Anforderung „*wesentlich, rechtmäßig und gerechtfertigt*“ sein. Wesentlich bedeute, dass die Religionszugehörigkeit in Bezug auf die betreffende Tätigkeit für die Bekundung des religiösen Ethos oder die Ausübung des Rechts der Kirche auf Autonomie notwendig sein müsse. Der Begriff rechtmäßig solle gewährleisten, dass die Religionszugehörigkeit nicht zur Verfolgung eines sachfremden Ziels ohne Bezug zum kirchlichen Ethos oder der Kirchenautonomie gefordert werde. Die Anforderungen an die Religionszugehörigkeit sei gerechtfertigt, wenn die Kirche darlegen kann, dass die Anforderungen notwendig sind, um eine wahrscheinliche und erhebliche Beeinträchtigung ihres Ethos oder ihres Rechts auf Autonomie auszuschließen.

e) Sollten die Gerichte in Deutschland § 9 Abs. 1 AGG in diesem Sinn nicht unionsrechtskonform anwenden können, würde das Diskriminierungsverbot des Art. 21 Abs. 1 EU-Grundrechte-Charte (EU-GRC) als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts greifen.²¹ Die RL 2000/78/EG konkretisiere das lediglich. Das Verbot der Diskriminierung wegen der Religion habe als allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts zwingenden Charakter. Art. 21 EU-GRC entfalte ohne weitere unionsrechtliche oder nationale Konkretisierung aus sich heraus Wirkung und könne als subjektives Recht des/der Einzelnen in einem nationalen Verfahren gelten gemacht werden.

2. Bedeutung der Entscheidung

a) Nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bei Loyalitätsverletzungen die in Deutschland verbreitete Rechtsprechung zu Rechten kirchlicher Arbeitgeber schon 2010 beanstandete,²² rückt die Große Kammer des EuGH nun bei Einstellungen durch kirchliche Arbeitgeber*innen die Dinge zurecht. Es rächt sich, dass der deutsche Gesetzgeber die RL 2000/78 im AGG nicht sauber umgesetzt hat. Den Kirchen ist es jetzt verwehrt, ohne Rücksicht auf die Art der Tätigkeit pauschal Kirchenzugehörigkeit zu verlangen. Die Marktverhältnisse zwangen sie bereits teilweise, so zu verfahren, weil sich nicht genügend Bewerber*innen fanden. Gleichwohl stellt die EuGH-Entscheidung einen deutlichen Rechtsfortschritt dar.

Das Urteil vom 17.4.2018 ist darüber hinaus generell für die Religionsfreiheit von Arbeitnehmer*innen und die Auslegung von § 9 AGG von Bedeutung. Diese wegweisende Entscheidung der Großen Kammer hat erhebliche Implikationen für das nationale Recht. Mit ihr wird der Anfang vom Ende des deutschen Sonderwegs im kirchlichen Arbeitsrecht eingeleitet.²³ Das Spannungsverhältnis zwischen individueller und kollektiver Religionsfreiheit wird neu justiert. Das kirchliche Arbeitsrecht erlebt einen Paradigmenwechsel.

b) Zunächst ist hervorzuheben, dass Beschäftigte nunmehr gemäß Art. 47 EU-GRC²⁴ das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf zur Durchsetzung ihrer Rechte haben.²⁵ Der Schutz vor ungerechtfertigten Diskriminierungen gehört zum Kern des EU-Rechts. Die Union kennt keine rechtsfreien Räume. Das gilt auch gegenüber Kirchen. Der Diskriminierungsschutz gilt EU-weit, seine Beachtung muss gerichtlich kontrollierbar sein. Rechtsschutzlücken sind nicht hinnehmbar. Wie der EuGH bereits früher dargelegt hat, obliegt es in einer rechtsstaatlichen Union den Gerichten, über die Einhaltung von Unionsregelungen zu wachen.²⁶

c) Bei der Auslegung der RL 2000/78 muss die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 9 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) berücksichtigt werden. Bei kollidierenden Rechten haben Gerichte eine Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen vorzunehmen.²⁷

d) Die Vorstellung der Kirchen, ihr Arbeitsrecht sei europafest, ist nicht haltbar. Art. 17 AEUV ist kein Meta-Prinzip des Verfassungsrechts, das die Union dazu zwingt, den Status von Kirchen nach dem Recht eines Mitgliedstaates unter allen Umständen zu achten. Der „Status der Kirchen“ beinhaltet kein Supergrundrecht. Aus Art. 17 AEUV folgt nicht, dass die traditionelle Rechtsprechung primärrechtlich zwingend in Stein gemeißelt wäre.

e) Die bisherige Rechtsprechung zu § 9 Abs. 1 Alt. 1 AGG ist nicht mehr haltbar. Eine gerichtliche Prüfung, die sich lediglich auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt, ist unionsrechtswidrig. Die erste Alternative von § 9 Abs. 1 AGG ist im Rahmen einer unionskonformen Auslegung zu eliminieren. Diese Änderung sollte der Gesetzgeber aus Transparenzgründen durch die Streichung der ersten Alternative in § 9 Abs. 1 AGG nachvollziehen.

Die Merkmale „wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderungen“ sind objektiv zu bestimmen.²⁸ Es ist gerichtlich festzustellen, ob diese drei Kriterien in Anbetracht des betreffenden Ethos im Einzelfall erfüllt sind. Die Zugehörigkeit zu

der Religion, auf der das Ethos der betreffenden Kirche beruht, muss aufgrund der Bedeutung der konkreten beruflichen Tätigkeit für die Bekundung dieses Ethos oder die Ausübung des Rechts dieser Kirche auf Autonomie notwendig erscheinen.

f) Für die Abwägung zwischen Kirchenautonomie und individueller Religionsfreiheit erfolgt kein Ausgleich zwischen Europarecht und Art. 137 WRV. Die Abwägung ist vielmehr anhand der Merkmale wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderungen vorzunehmen.

g) Nach der Egenberger-Entscheidung hat Art. 21 EU-GRC²⁹ im Anwendungsbereich des Unionsrechts die gleiche Wirkung wie die Grundfreiheiten. Er gilt auch im Horizontalverhältnis. Angesichts der 17 explizit genannte Diskriminierungsverbote ist die Reichweite der Norm bemerkenswert. Aktuell ist dies für bereits für den ebenfalls gerade beim EuGH anhängigen „Chefarztfall“ von Bedeutung.³⁰ Der Generalanwalt geht ganz auf der Linie der Egenberger-Entscheidung von einem Verstoß gegen das Unionsrecht aus.³¹

h) Offen ist, ob es zu einem verfassungsgerichtlichen Nachspiel kommt. Der EuGH entscheidet im Vorabentscheidungsverfahren nicht den Rechtsstreit, sondern nimmt allein zur Frage Stellung, wie das Unionsrecht zu verstehen ist. Der konkrete Fall wird vom nationalen Gericht entschieden. Das BAG hat die Sache für Oktober terminiert. Wenn die Erfurter Richter*innen der Klägerin eine Entschädigung zusprechen, könnte die evangelische Kirche Verfassungsbeschwerde einlegen. Das BVerfG würde sich entscheiden müssen, ob es die Korrektur aus Luxemburg hinnimmt oder die Identität des Grundgesetzes verletzt sieht. Zu guter Letzt bliebe den Kirchen der Gang nach Straßburg. Dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Unionsrecht eine Verletzung der Menschenrechtskonvention sieht, ist allerdings höchst unwahrscheinlich.

PETER STEIN ist Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg und Richter am Arbeitsgericht Hamburg a.D.

Anmerkungen:

- 1 § 3 RL des Rates der EKD über die Anforderungen der privatrechtlichen beruflichen Mitarbeit in der Evangelischen Kirche in Deutschland und des Diakonischen Werkes der EKD vom 9.12.2016.
- 2 ArbG Berlin v. 18.12.2013 - 54 Ca 6322/13.
- 3 LAG Berlin-Brandenburg v. 28.05.2014 - 4 Sa 157/14.
- 4 BAG, Beschl. v. 17.3.2016 - 8 AZR 501/14 (A).
- 5 Preis/Sagan/Grünberger, § 3 Rn. 205.
- 6 Roloff, BeckOK § 10 Rn. 2; Deinert, EuZA 2009, 334 ff.
- 7 S. BT-Drs. 16/1780, S. 35: „Entsprechend erlaubt § 9 Abs. 1 es Religionsgemeinschaften, bei der Beschäftigung wegen der Religion zu differenzieren, wenn eine bestimmte Religion im Hinblick auf ihr Selbstbestim-

- mungsrecht oder nach der Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt.“*
- 8 Preis/Sagan/Grünberger, § 3 Rn. 205; Schleusener/Voigt, § 9 Rn. 24; wohl auch Däubler/Bertzbach/Wedde, § 9 Rn. 7.
- 9 ErfK/Schlachter, § 9 AGG Rn. 1; Däubler/Bertzbach/Wedde, § 9 Rn. 6 ff; HK-ArbR/Berg, § 9 AGG Rn. 2; Rolfs/Giesen/Kreikebohm/ Udschig/Roloff, § 9 Rn. 2; A.A. Thüsing, Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz, Rn. 470, 478.
- 10 Art. 17 Abs. 1 AEUV lautet: „Die Union achtet den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, und beeinträchtigt ihn nicht.“
- 11 BVerfG v. 22.10.2014 – 2 BvR 661/12,
- 12 Schlussanträge GA Tanchev v. 9.11.2017, Rs. C-414/16 (Egenberger).
- 13 EuGH v. 10.8.2017, C-270/17 (Tupikas).
- 14 Urteil v. 17.4.2018, C-414/16; dazu im Einzelnen Stein, ZESAR 2018, 277; Heuschmid/Höller, HSI-Newsletter 2/2018, Anm. unter II.
- 15 EGMR 12.6.2014 (Martínez) 56030/07; BVerfG 22.10.2014, 2 BvR 661/12.
- 16 EuGH 19.4.2016, DI, C-441/14.
- 17 Schlussantrag 9.11.2017, C-414/16 Rn. 117.
- 18 Z.B. KR-Fischermeier, 11. Aufl., Kirchl. ArbN Rn. 8; Steinmeyer, FS Wank 2014, S. 587, 591; Schoenauer, KuR 2012, 30, 35.
- 19 Z.B. Schliemann, FS Richardi 2007, S. 959 ff.
- 20 So bereits EuGH 14.3.2017, C-188/15, Bougnaoui und ADDH ./. Micropole SA.
- 21 So bereits in den Entscheidungen Mangold (v. 22.11.2005 – C-144/04) und Küçükdeveci (v. 19.1.2010 – C-555/07).
- 22 EGMR v. 23.9.2010, Nr. 1620/03 (Schüth).
- 23 Heuschmid/Höller, HSI-Newsletter 2/2018, Anm. unter II.
- 24 Art. 47 EU-GRC lautet: „(1) Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. (2) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. (3) Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen. (4) Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.“
- 25 EuGH v. 27. 9.2017, C-73/16 (Puškár).
- 26 EuGH v. 21.9.2016, C-140/15 (Kommission ./. Spanien).
- 27 EuGH v. 14.10.2004, C-36/02 (Omega).
- 28 So bereits EuGH v.14.3.2017, C-188/15 (Bougnaoui und ADDH).
- 29 Art. 21 Abs. 1 EU-GRC lautet: „Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.“
- 30 C-68/17. Vorlagebeschluss des BAG v. 28.7.2016, 2 AZR 746/14 (A).
- 31 Schlussanträge von Generalanwalt Wathelet v. 31.05.2018 – C-68/17.

Sebastian Wehrhahn / Martina Renner

Das Problem Verfassungsschutz

Nachdem der bisherige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Hans-Georg Maaßen, kürzlich rassistische Ausschreitungen in Chemnitz verharmloste und anschließend bekannt wurde, dass er sich mehrfach mit Vertretern der Alternative für Deutschland getroffen hatte, war schnell von einem Skandal die Rede. Dieser Skandal ist jedoch nur die aktuellste Auflage immer wiederkehrender „Affären“, die eine politische Schlagseite der Behörde untermauern. Sebastian Wehrhahn und Martina Renner erinnern an die lange Traditionslinie des Vertuschens und Verharmlosens rechter Gewalt durch den VS. Ihr Fazit: Das Problem beim Verfassungsschutz sind nicht die vielen Skandale, sondern der Verfassungsschutz selbst. Er dient nicht dem Schutz der Demokratie, sondern der Überwachung politischer Gegner, der Steuerung von antidemokratischen Szenen und dem Erhalt und Ausbau des eigenen Einflusses.

Antidemokratische Kontinuität

Ein Blick in die Geschichte des Verfassungsschutzes zeigt, dass Sympathien für die extreme Rechte, Hass gegen Linke und Missachtung des Rechtsstaats keineswegs neue Phänomene im Inlandsgeheimdienst sind.

1950 wurde das Bundesamt unter strenger Aufsicht der Alliierten gegründet. So sollte verhindert werden, dass ehemalige Angehörige von Gestapo, SS oder dem Sicherheitsdienst des Reichssicherheitshauptamtes ins Amt gelangten. Dies wurde allerdings durch die Praxis der „Freien Mitarbeiter“ und die Gründung von Tarnfirmen umgangen. Als „Freie Mitarbeiter“ konnten auch hochrangige Nazis im neu gegründeten Amt Karriere machen. Zentrale Figur für die Einstellung der Nazis war Richard Gerken. In seiner Abteilung „Beschaffung“ stellte der ehemalige Offizier der nationalsozialistischen Abwehr viele ranghohe Funktionäre ein. Eine anschauliche Personalie ist die von Johannes Strübing. Strübing war SS-Hauptsturmführer und Mitarbeiter der Gestapo. Im Bundesamt durfte er das tun, was er auch schon im Faschismus tat: tatsächliche oder vermeintliche Sozialisten jagen. Strübing, der schon bei der Gestapo für die Bekämpfung der Widerstandsgruppe „Rote Kapelle“ zuständig war, behauptete, die Organisation sei nach wie vor aktiv und werde von der Sowjetunion gesteuert. Diese Verschwörungstheorie war übrigens auch im BND und dessen Vorläuferorganisation äußerst wirkungsmächtig.¹ Im Rahmen dieser antikommunistischen Fantasterei sorgte Strübing unter dem Einsatz von V-Leuten und auf Grundlage von Gestapo-

Akten dafür, dass Überlebende und Angehörige des Widerstandskreises bespitzelt wurden, darunter auch Hartmut Schulze-Boysen, Bruder des Widerstandskämpfers Harro Schulze-Boysen, der mit seiner Frau Libertas 1942 hingerichtet worden war. Vor seiner Hinrichtung war Harro Schulze-Boysen vernommen worden – von Gestapo-Kommissar Johannes Strübing.²

Die Anstellung ehemaliger NS-Funktionäre wurde von den West-Alliierten durchaus gebilligt. Zwar wurden die Nazis erst nach Ende des Besatzungsstatuts 1956 verbeamtet, die Beschäftigung als „Freie Mitarbeiter“ fand jedoch unter den Augen der Alliierten statt. Der nationalsozialistische Antikommunismus qualifizierte die ehemaligen Gestapo-, SS- und SD-Leute offenbar für ihre Tätigkeit beim Inlandsgeheimdienst, der von Anbeginn an die Aufgabe hatte, Linke zu beobachten und zu verfolgen.

Diese Feindbestimmung prägte auch in den folgenden Jahrzehnten die Praxis des Verfassungsschutzes. Eindrücklich zeigt dies die Rolle des Geheimdienstes bei den Berufsverboten der 1970er Jahre. 1972 beschlossen die Ministerpräsidenten der Länder und der SPD-Kanzler Willy Brandt mit dem sogenannten „Radikalenerlass“ die verpflichtende Überprüfung von angehenden Beamt/innen auf ihre Verfassungstreue. Mit dieser Überprüfung wurden die Verfassungsschutzämter betraut. Für sie galten nicht nur Mitgliedschaften in einschlägigen Organisationen als verdächtig, sondern auch die Teilnahme an Demonstrationen, die Unterzeichnung Offener Briefe oder das Verteilen von Flugblättern. 3,5 Millionen Menschen wurden so bespitzelt, gegen 11.000 Personen wurden Verfahren geführt, 1250 Bewerber/innen abgelehnt und 256 Beamt/innen entlassen.³ Auch wenn der Radikalenerlass sich offiziell gegen rechte wie linke „Radikale“ richtete, sah die Praxis eindeutig aus. „So wurden in Bayern zwischen 1973 und 1980 aus dem linken Spektrum 102 Bewerber abgelehnt, dagegen nur zwei aus dem rechten.“⁴

1985 wurde die Regelanfrage beim Verfassungsschutz für angehende Beamtinnen abgeschafft. Der Verfassungsschutz sammelte allerdings weiterhin die Daten von Linken. 1985 berichtete *Der Spiegel* über einen geheimen Datenschutz-Prüfbericht, der ihm in Teilen vorlag. Dieser Bericht belegte, dass der Geheimdienst in großem Ausmaß Menschen überwachte, weil diese verdächtig waren, sich links oder auch nur liberal zu engagieren. *Der Spiegel* schrieb damals, die „Sammelwut [des Verfassungsschutzes SW/MR] geht so weit, daß jeder Bundesbürger, der nur seine Grundrechte wahrnimmt, fürchten muß, vom Verfassungsschutz erfaßt zu werden.“⁵ Unter anderem wurden 1.700 Gewerkschafter unter dem Verdacht beobachtet, mit der DKP zu sympathisieren. Auch ein Telefonverzeichnis sämtlicher DGB-Mitarbeiter, teils mit deren privaten Anschlüssen, fand sich in den Akten des Verfassungsschutzes. Die sogenannte P2-Kartei umfasste mehrere 10.000 Personen, die vom Geheimdienst bespitzelt wurden. Die Datei enthielt unter anderem Vermerke über die vermutete sexuelle Orientierung der Betroffenen.

Das System Geheimdienst

Zu den systematischen Aspekten, die den Verfassungsschutz zu einem Problem für die Demokratie machen, gehört der Einsatz von V(ertrauens)-Leuten, also aktiven Mitgliedern der zu beobachtenden Szene. Sie liefern gegen Bezahlung und/oder Gewährung anderer Vorteile Informationen fragwürdiger Güte. Nicht selten geschieht das durchaus im Einverständnis mit der beobachteten Organisation. So auch im Falle von Wolfgang Frenz, Mitbegründer der NPD und zeitweise stellvertretender Vorsitzender des nordrhein-westfälischen Landesverbandes. Er arbeitete zwischen 1961 und 1995 für den Verfassungsschutz NRW. Frenz holte vor Beginn seiner Tätigkeit für den Verfassungsschutz die Genehmigung der Partei ein. Ebenfalls im Einverständnis mit der Partei spitzelte Udo Holtmann, seit 1993 Vorsitzender der NPD in Nordrhein-Westfalen. Er ließ sich die Zustimmung des NPD-Vorsitzenden Martin Mußgnug zur Zusammenarbeit mit dem Bundesamt 1978 sogar schriftlich geben.

Holtmann veranschaulicht ein weiteres Problem der V-Mann-Führung: Zwar halten die Dienstvorschriften des Geheimdienstes ausdrücklich fest, dass V-Leute „*weder die Zielsetzung noch die Tätigkeit des Beobachtungsobjekts entscheidend mitbestimmen*“ dürfen - in der Praxis tun sie jedoch genau das. In der Konsequenz und unter anderem aufgrund der Tätigkeit Holtmanns für das BfV platzte das erste NPD-Verbotsverfahren.⁶ Auch im Fall des V-Mannes Stephan Lange, früherer Chef des „Blood and Honour“-Netzwerkes in Deutschland, ist deutlich, dass gerade seine Führungsposition ihn für den Geheimdienst interessant gemacht hat.⁷ Ein jüngeres Beispiel legt nahe, dass sich an dieser Praxis bis heute nichts grundlegend geändert hat. Im September 2018 berichteten Medien, dass ein V-Mann des Berliner Verfassungsschutzes die Ausreise eines 16-jährigen zum Einsatz für den Islamischen Staat organisiert haben soll.⁸ Solchen Fällen liegt ein grundsätzliches Problem zugrunde: Mitglieder einer Szene sind dann als V-Personen von Interesse, wenn sie maßgeblich in jene Prozesse eingebunden ist, die Ziel der Beobachtung sind. Die in den Dienstvorschriften entworfene und der Öffentlichkeit idealtypisch präsentierte V-Person, die zwar Wissen über relevanten Vorgänge hat, an diesen jedoch nicht beteiligt ist, ist ein Paradoxon, das in der Wirklichkeit selten bis nie vorkommt. Das betrifft auch die Frage, inwieweit V-Personen Straftaten begehen. Das entsprechende „*Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes*“ von 2015 enthält zwar Einschränkungen, welche Taten in diesem Rahmen zulässig sind, lässt jedoch der Behörde großen Ermessensspielraum.⁹

Einen weiteren problematischen Widerspruch bilden das geheimdienstliche Interesse an V-Leuten und das demokratische Interesse am Ausstieg aus antidemokratischen Szenen. Ein solcher Widerspruch wird aus dem Bericht Jerzy Montags zum V-Mann Thomas Richter alias Corelli deutlich. Statt Richter den gewünschten Ausstieg zu ermöglichen, wurde er vom Geheimdienst über Jahre als V-Mann geführt.¹⁰

Behinderung von Ermittlungen

Eng mit der V-Leute-Praxis hängt die Behinderung von polizeilichen Ermittlungen zusammen. Auch dafür ist der NSU-Komplex reich an Beispielen. Tino Brandt, zeitweise stellvertretender Landesvorsitzender der NPD sowie Kader des „Thüringer Heimatschutzes“ (THS), kassierte als V-Mann des Thüringer Landesamtes für Verfassungsschutz (TLfV) nicht nur über 200.000 DM, die er in den Aufbau der Neonazi-Szene investierte. Er wurde auch zuverlässig vor anstehenden Hausdurchsuchungen gewarnt.¹¹ Zwischen 1994 und 2001 wurden mindestens 35 Ermittlungsverfahren gegen Brandt geführt, von denen die meisten eingestellt wurden und keines mit einer Verurteilung endete.¹² Auch Thomas Dienel, Freund von Tino Brandt, zeitweiliger Vorsitzender der Thüringer NPD und ebenfalls V-Mann des TLfV, wurde nach eigenen Angaben vor Durchsuchungen gewarnt.¹³

Die geheimdienstliche Behinderung von Ermittlungen und Aufklärung endete nicht mit der Selbstenttarnung des NSU. Wenige Stunden, nachdem Beate Zschäpe sich der Polizei gestellt hatte, begann im Bundesamt für Verfassungsschutz der Referatsleiter Axel M. (Tarnname: Lothar Lingen), Akten von V-Leuten aus Thüringen zu suchen. Am nächsten Tag ließ er Mitarbeiter/innen Unterlagen mit Bezug zu Mundlos, Zschäpe und Bönnhardt herausuchen und wies anschließend eine Mitarbeiterin an, diese alsbald zu vernichten. Wenige Tage später ließ M. weitere Akten mit Bezug zum NSU schreddern – diesmal sogar explizit entgegen der Anweisung des BfV-Präsidenten Fromm. Das entsprechende Verfahren gegen M. wurde im März 2018 eingestellt.¹⁴ In mittlerweile 13 Untersuchungsausschüssen in den Ländern und im Bundestag haben die Verfassungsschutzämter immer wieder die Aufklärung sabotiert: Zeug/innen wurden nicht benannt, Mitarbeiter/innen keine Aussagegenehmigungen erteilt, Akten unterschlagen und mitunter wurde schlichtweg gelogen.

Im Abschlussbericht des Ersten NSU-Untersuchungsausschusses im Bundestag wird ein Thesenpapier des Bundeskriminalamts von 1997 referiert, demzufolge *„einige Aktionen der rechtsextremistischen Szene [...] so maßgeblich, teilweise ausschließlich von Quellen des Verfassungsschutzes organisiert [worden seien SW/MR], dass fraglich sei, ob diese Aktionen ohne deren Beteiligung stattgefunden hätten.“* Und: *„Neben der These, dass Quellen unter dem Schutz des Verfassungsschutzes maßgeblich in führenden Positionen an der Vorbereitung von Aktionen mitwirkten, die ohne die Quellen ggf. nicht in dieser Form bzw. Größenordnung stattgefunden hätten, umfassen die Thesen zusammengefasst den Vorwurf, dass die Verfassungsschutzbehörden zum einen ihre Quellen – mehrheitlich überzeugte Rechtsextremisten – in erheblichem Maße finanziell unterstützten, vor Exekutivmaßnahmen schützten, warnten und über Umgehungsmöglichkeiten informierten und zum anderen keine, unzureichende oder verspätete Informationen an die Polizei weitergaben.“*¹⁵

Das Schweigen des Geheimdienstes umfasst nicht nur die NSU-Morde. So scheiterten beispielsweise auch vier Anläufe, den Mord an Ulrich Schmücker gerichtlich aufzuklären. Schmücker war Anfang der 1970er Jahre ein V-Mann des West-Berliner Verfassungsschutzes im Umfeld der „Bewegung 2. Juni“. Er wurde in der Nacht zum 5. Juni 1974 erschossen. Wenige Stunden zuvor war eine Observation Schmückers durch den Verfassungsschutz aus unbekanntem Gründen abgebrochen worden. Die Tatwaffe lagerte bis 1989 in einem Tresor des Geheimdienstes. Unmittelbar nach der Tat wurde

sie Schmückers V-Mann-Führer von einem weiteren V-Mann übergeben. „Dann begann die geheime Steuerung der Ermittlungsbehörden durch das Berliner Landesamt. Es wurden falsche Akten angefertigt und echte beseitigt, Spuren gelegt, Polizei und Staatsanwaltschaft beeinflusst, Spitzel in die Kanzlei von Verteidigern eingeschleust, Telefone abgehört, Beschuldigte mit Druck und Versprechungen zu Geständnissen genötigt.“¹⁶

Mit dem Urteil des vierten Prozesses – die Urteile der drei vorangegangenen Prozesse wurden jedes Mal vom Bundesgerichtshof aufgehoben, da die Rolle des Geheimdienstes zu mysteriös blieb – wurde das Verfahren eingestellt. Die Richterin Ingeborg Tepperwien attestierte mit Blick auf den Verfassungsschutz einen „*Extremfall rechtsstaatswidrigen Verhaltens staatlicher Behörden*“.¹⁷

Bis heute ist der Mordfall Schmücker nicht aufgeklärt, weil der Geheimdienst sein Wissen nicht preisgibt. Ähnlich verhält es sich in anderen Komplexen. Was weiß der Verfassungsschutz über die Wehrsportgruppe Hoffmann und das Oktoberfest-Attentat, immerhin der schwerste terroristische Anschlag in der Geschichte der Bundesrepublik? Die unmittelbar nach dem Anschlag eilig zusammengezimmerter These, der zufolge der bei dem Anschlag ebenfalls getötete Gundolf Köhler alleine für den Anschlag verantwortlich sein soll, ist wenig glaubwürdig. 2014 nahm der Generalbundesanwalt die Ermittlungen wieder auf.¹⁸

Der Journalist Hans-Wilhelm Saure befindet sich in einem Jahre währenden Gerichtsstreit über die Herausgabe von entsprechenden Akten des Geheimdienstes.¹⁹ Auch die Bundestagsfraktionen der LINKEN und von Bündnis90/Die Grünen klagten vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die rigide Antwortpraxis der Bundesregierung in Bezug auf das geheimdienstliche Wissen über die Wehrsportgruppe Hoffmann und den Anschlag auf das Oktoberfest.²⁰ Die Entscheidung des Gerichtes war ein kleiner Sieg und eine große Niederlage: zwar musste die Bundesregierung einzelne Fragen, insbesondere zur möglichen V-Mann-Tätigkeit des 1981 in Haft durch Suizid verstorbenen Neonazi Heinz Lembke beantworten; gleichzeitig lieferte das Gericht dem Geheimdienst etliche Begründungen, warum er auch künftig die Fragen des Parlamentes nicht beantworten muss.²¹

Auch ein weiterer Mordfall mit Verbindungen zur Wehrsportgruppe Hoffmann – der Doppelmord an Shlomo Lewin und Frida Poeschke – wirft noch immer Fragen auf, die der Verfassungsschutz vielleicht beantworten könnte. Beide wurden in der Vorweihnachtszeit 1981 in ihrem Haus erschossen. Auch hier gilt offiziell ein einzelner Täter als alleinverantwortlich. Auch der ist tot und konnte weder befragt noch verurteilt werden. Auch er hatte Bezüge zur Wehrsportgruppe Hoffmann. Auch über ihn hat der Geheimdienst Akten, über deren Bestand er zunächst log und die er bis heute unter Verschluss hält.²²

Unkontrollierbar

Der Verfassungsschutz brüstet sich damit, so gut „kontrolliert wie kaum eine andere Behörde“²³ zu sein. Die Wahrheit ist jedoch, dass eine demokratische Kontrolle eines geheim operierenden Nachrichtendienstes schlichtweg unmöglich ist. Das zeigt sich bereits beim einfachen Auskunftsanspruch der Bürger/innen gegenüber der Behörde:

Zwar hat jede/r Bürger/in das Recht, beim Verfassungsschutz wie bei allen anderen Behörden auch, die über sie/ihn gespeicherten Daten zu erfragen. Das BfV verlangt dazu jedoch die Angabe eines konkreten Sachverhalts, aus dem die Antragsteller auf eine Erfassung durch die Behörde schließen. Die Bürger/innen sollen sich also am Besten selbst denunzieren. Zum anderen kann das BfV die Auskunft auch ganz oder teilweise verweigern.

Die parlamentarische Kontrolle des BfV soll in erster Linie durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) erfolgen. Aber auch diese Kontrolle ist absolut unzureichend. Erstens kontrolliert das Gremium nicht unmittelbar die deutschen Geheimdienste selbst, sondern nur die Bundesregierung in ihrer Aufgabe, die Geheimdienste zu kontrollieren. Die praktische Anwendung der Kontrollbefugnisse ist stark eingeschränkt, da die meisten Kontrollrechte an das Gremium (und dessen Mehrheitsentscheidungen) gekoppelt sind und nicht von einzelnen Mitgliedern (der Opposition) wahrgenommen werden können. Dazu kommt, dass die Sitzungen des Gremiums geheim und die Mitglieder zur Geheimhaltung sogar gegenüber Mitarbeiter/innen oder anderen Abgeordneten verpflichtet sind. Das Gremium kann außerdem unrechtmäßige Vorgänge weder öffentlich machen noch anzeigen. Kommt ein Vertreter der Regierung seiner Informationspflicht gegenüber dem Gremium nicht nach, stehen diesem keinerlei Sanktionen zur Verfügung.

Ideologie & Seilschaften

Der Verfassungsschutz gilt aller öffentlicher Kritik und allen öffentlich gewordenen Katastrophen zum Trotz immer noch in großen Teilen der Gesellschaft als Instanz, die über den demokratischen Charakter von Organisationen entscheidet. Vor allem CDU, FDP und SPD halten an der Institution Verfassungsschutz fest. Das hat verschiedene Gründe:

Mit den Anschlägen des 11. September 2001 wurde die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus zu einem wichtigen innenpolitischen Thema. Neben der Einschränkung von Grund- und Bürgerrechten, dem Ausbau von polizeilichen Befugnissen und der Zunahme von Überwachung wurde in diesem Kontext der Verfassungsschutz zu einer zentralen Instanz der Gefahrenabwehr erklärt. Im Gegensatz zum linken oder rechten Terrorismus wird die Kompetenz des Geheimdienstes in diesem Feld bislang nur selten in Frage gestellt. Die angeblichen Erfolge des Geheimdienstes sind allerdings mitunter schwer nachzuprüfen.²⁴ Im Untersuchungsausschuss des Bundestages zum Anschlag auf den Weihnachtsmarkt am Berliner Breitscheidplatz im Dezember 2016 deutet sich zudem an, dass der Geheimdienst hier weder seiner Aufgabe als Frühwarnsystem nachgekommen ist, noch einen aufrichtigeren Umgang mit dem Parlament verfolgt, als dies in den bisherigen Untersuchungsausschüssen der Fall war.²⁵

Zudem verfügt der Geheimdienst über ein wirkmächtiges Unterstützungsnetzwerk in Politik und Wissenschaft. Zu den bekanntesten Vertretern zählen Uwe Backes und Eckhard Jesse, zwei einflussreiche Wissenschaftler der sogenannten „Extremismusforschung“. Deren Publikationen wurden in der Vergangenheit nicht nur vom Innenmi-

nisterium aufgekauft und vertrieben, in ihrem „Jahrbuch für Demokratie und Extremismus“ schreiben auch regelmäßig Mitarbeiter/innen des Verfassungsschutzes.²⁶ Es ist kein Zufall, dass die „Extremismusforschung“ ein beliebtes Feld für Sympathisanten und ehemalige Mitarbeiter des Verfassungsschutzes ist, knüpft die Extremismuskonzeption doch nahtlos an die Tradition des Antikommunismus an. Wie schon beim Antikommunismus geht es auch beim „Kampf gegen Extremismus“ in erster Linie darum, linke Politik unter Generalverdacht zu stellen und zu kriminalisieren. Wie beim Antikommunismus führt das unter anderem zu einer Verharmlosung rechter Ideologie und Gewalt und begünstigt Bedingungen, unter denen rechtsterroristische Netzwerke entstehen können. Dessen ungeachtet ist die Extremismuskonzeption gesellschaftlich ungemein wirkmächtig. Die Notwendigkeit des Verfassungsschutzes wird angesichts dieser ideologischen Hegemonie kaum in Frage gestellt.

Neben der erfolgreichen Extremismuskonzeption beruht der Rückhalt des Verfassungsschutzes auf einem einflussreichen Netzwerk in Ämtern und Parlamenten. Von 1996 bis 2018 war Klaus-Dieter Fritsche (CSU) im Kanzleramt für die Koordination der Geheimdienste zuständig. Schon als Staatssekretär im Innenministerium *„nutzte [er] den Posten, um ein Netz zu schaffen, das die Dominanz des Ministeriums stärken und damit die Abwehr von Terror und Extremismus effizienter machen sollte. Es entstand das System Fritsche.“*²⁷ In diesem System wurden unter anderem der BfV-Präsident Maaßen (CDU), BND-Präsident Schindler (FDP) und Bundespolizeichef Romann installiert. Aber natürlich gibt es auch Verfassungsschützer mit sozialdemokratischem Parteibuch: Heinz Fromm beispielsweise leitete das Bundesamt von 2000-2012. Teil dieses Netzwerkes ist auch ein Personalkreislauf zwischen den Geheimdiensten, der politischen Aufsicht und dem Kontrollgremium. So enthielt beispielsweise eine Ausschreibung für Stellen beim Sekretariat des Parlamentarischen Kontrollgremiums explizit den Hinweis: *„Es werden Bewerberinnen und Bewerber bevorzugt berücksichtigt, die Erfahrungen bei den Nachrichtendiensten (...) vorweisen.“*²⁸ Diese Personalpolitik trägt zur Abschirmung des Geheimdienstes bei und verhindert wirkliche Veränderung im Sinne demokratischer Transparenz.

Und obwohl es immer wieder auch aus den Reihen der SPD Kritik am Verfassungsschutz gibt, hielt die Partei an dem Geheimdienst fest – auch weil die Forderung nach dessen Abschaffung Koalitionen mit der CDU verunmöglichen und damit sozialdemokratische Machtoptionen einschränken würde.

Geschichte und Praxis des Inlandsgeheimdienstes zeigen, dass die Affären und Skandale nicht die Ausnahmen von der Regel sind, sondern dass Struktur und modus operandi des Verfassungsschutz darauf angelegt sind. Das bedeutet auch, dass es nicht um einen „Tiefen Staat“ oder einen geheim operierenden Zirkel von Verschwörern geht. Vielmehr bilden die ideologische Tradition des Antikommunismus, eine Betriebskultur der Intransparenz und strukturell unmögliche demokratische Kontrolle ein gefährliches System, das immer wieder Fälle wie den NSU-Komplex ermöglichen wird. Der Verfassungsschutz arbeitet aktiv gegen die Demokratisierung der Gesellschaft und muss deshalb aufgelöst werden.

SEBASTIAN WEHRHAHN Jahrgang 1981, studierte Philosophie, Soziologie und Geschichte in Berlin. Er arbeitet als Wissenschaftlicher Mitarbeiter für Martina Renner. Zuvor war er unter anderem für die Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus Berlin und das American Jewish Committee tätig.

MARTINA RENNER Jahrgang 1967, ist gelernte Kulturwissenschaftlerin und stellvertretender Parteivorsitzende der LINKEN. Sie arbeitete ab 2002 in der Landtagsfraktion der LINKEN in Thüringen, gehörte ab 2009 dem Thüringer Landtag und seit 2013 dem Bundestag an. Dort vertritt sie derzeit die Fraktion im Innenausschuss und ist Obfrau im 1. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss des 18. Bundestags zum Anschlag auf dem Breitscheidplatz.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. Gerhard Sälter: Phänomene des Kalten Krieges – Die Organisation Gehlen und die Wiederbelebung des Gestapo-Feindbildes ‚Rote Kapelle‘, Ch. Links Verlag 2016.
- 2 Vgl. Klaus Wiegrefe: „Männer einer harten Praxis“, *Der Spiegel* 39/2015, S. 54ff.; Stefan Reinecke: ‚Freie Mitarbeiter‘ von der SS – Im Verfassungsschutz waren NS-Seilschaften aktiv“, *Jüdische Allgemeine* v. 5.2.2015, auf <https://www.juedische-allgemeine.de/article/view/id/21437>; Constantin Goschler & Michael Wala: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit 1950-1975 – Ergebnissynopse“, 29.1.2015 auf: <https://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/geschichtsprojekt-bfv/ergebnisse-geschichtsprojekt/ergebnissynopse-2015-01>.
- 3 Zahlen nach: Humanistische Union, Internationale Liga für Menschenrechte und Bundesarbeitskreis Kritischer Juragruppen (Hrsg.), Brauchen wir den Verfassungsschutz? Nein! Memorandum. Berlin 2013, S. 24, auf https://www.verfassung-schuetzen.de/wp-content/uploads/2013/09/HU2013_Memo-VS.pdf.
- 4 „Radikalenerlass“ in: Historisches Lexikon Bayerns, auf: <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Radikalenerlass>.
- 5 „Triebhaft nach H 70“, *Der Spiegel* 25/1985, S. 22ff.
- 6 Vgl. Georg Mascolo & Holger Stark: „Katastrophale Pannen“, *Der Spiegel* 6/2002, S. 32f.; Pascal Beucker: „Verdienter Kämpfer für die rechte Sache“, *tageszeitung Köln* v. 31.1.2002; Hayke Lanwert: „V-Mann erzählt, wie das NPD-Verbot an ihm scheiterte“, *Der Westen* v. 22.12.2011, auf: <https://www.derwesten.de/region/rhein-und-ruhr/v-mann-erzaehlt-wie-das-mpd-verbot-an-ihm-scheiterte-id6188223.html>; Wolfgang Gast: „Das intime Wissen des Wolfgang Frenz“, *tageszeitung* v. 24.1.2002, S. 4; „Wolfgang Frenz“. Eintrag auf Wikipedia, auf: https://de.wikipedia.org/wiki/Wolfgang_Frenz.
- 7 Vgl. Andreas Förster: „Chef von ‚Blood and Honour‘ war V-Mann“, *Frankfurter Rundschau* v. 19.5.2017, auf: <http://www.fr.de/politik/rechtsextremismus/verfassungsschutz-chef-von-blood-and-honour-war-v-mann-a-1282081>.
- 8 Vgl. Arndt Ginzel & Ulrich Stoll: „V-Mann-Skandal beim Berliner Verfassungsschutz - Reise für Minderjährigen zu IS organisiert?“, auf: <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/vmann-skandal-beim-berliner-verfassungsschutz-100.html>.
- 9 Vgl. Bundesministerium des Inneren: „Sicherheit“. Meldung v. 23.11.2015, auf: <https://www.bmi>.

bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2015/11/gesetz-zur-verbesserung-der-zusammenarbeit-beim-verfassungsschutz.html.

- 10 In der Unterrichtung des Bundestages durch das Parlamentarische Kontrollgremium zu den Untersuchungen des Sachverständigen Jerzy Montag heißt es, Richter „erwähnte dabei aber auch, dass er sich zumindest mittelfristig vom Rechtsextremismus lösen und ein bürgerliches Leben als Familienvater führen wollte. Weder bei seiner ersten Anlaufstation noch beim LfV Sachsen-Anhalt und wenige Monate später beim BfV wurde je ernsthaft darüber nachgedacht, R*** in ein Aussteigerprogramm – wenn es solche damals gegeben hat – zu bringen oder ihm sonstige Hilfe für einen Ausstieg aus dem Rechtsextremismus angedeihen zu lassen. Jedenfalls hat der Sachverständige in den Akten hierzu keinen einzigen Beleg gefunden. Stattdessen lernte R***, dass für Informationen Geld fließt. Die Verfassungsschutzbehörden schienen nicht an dem Aussteiger R***, sondern nur am möglichen V-Mann R*** interessiert zu sein. Daraus erwuchs für R*** ein ganzes Leben als Rechtsextremist in neonazistischen, antisemitischen und ausländerhassenden Szenen und eine lebenslange Identität als Verräter des eigenen sozialen Feldes. Bis zu seinem Tod mit 39 Jahren hat R*** nichts anderes als dies erlebt.“ (zit. nach BT-Drs. 18/6545, S. 29)
- 11 Vgl. Lisa Caspari: „Führungslose V-Mann-Führung“, *Zeit Online* v. 28.2.2013, auf: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-02/nsu-ausschuss-v-mann-tino-brandt/komplettansicht>.
- 12 Vgl. Martina Renner: „V-Personen in Strukturen des Thüringer Heimatschutzes“. Antwort des Thüringer Innenministeriums auf eine Kleine Anfrage, LT-Drs. 5/4198 v. 15.3.2012; „35 erfolglose Ermittlungsverfahren gegen früheren V-Mann“, *Thüringer Allgemeine* v. 16.3.2012, auf: <https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/leben/detail/-/specific/35-erfolglose-Ermittlungsverfahren-gegen-frueheren-V-Mann-270811884>.
- 13 Stefan Aust & Dirk Laabs: „Heimatschutz – Der Staat und die Mordserie des NSU“. Pantheon Verlag 2014, S. 432f.
- 14 Dirk Laabs: „Verfahren um Akten-Vernichtung nach Geldauflage eingestellt“, *Die Welt* v. 27.3.2018, auf: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article174944754/NSU-Verfahren-um-Akten-Vernichtung-nach-Geldauflage-eingestellt.html>.
- 15 Sebastian Edathy u.a.: „Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses“, BT-Drs. 17/14600 v. 22.8.2013, S. 218f.
- 16 Vgl. Stefan Aust: „Tod im Grunewald“, *Die Zeit* Nr. 18/2012.
- 17 Ebd.
- 18 Vgl. Ulrich Chaussy: „Oktoberfest. Das Attentat. Wie die Verdrängung des Rechtsterrors begann“, Ch. Links Verlag 2014, S. 285-312.
- 19 Vgl. Jochen Zenthöfer: „Bild‘ besiegt Verfassungsschutz vor Gericht“, *Kress* v. 28.6.2017, auf: <https://kress.de/news/detail/beitrag/137989-bild-besiegt-verfassungsschutz-vor-gericht.html>.
- 20 Vgl. Martina Renner & Sebastian Wehrhahn: „Verdunklung als Prinzip: Geheimdienste und rechter Terror“, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1/2017, S. 25-28.
- 21 Vgl. „Aufklärung zu Rechtsterrorismus und Geheimdiensten nur in Ausnahmefällen“, *Antifaschistisches Infoblatt* 116 / 3.2017, auf: <https://www.antifainfoblatt.de/artikel/aufkl%C3%A4rung-zu-rechtsterrorismus-und-geheimdiensten-nur-ausnahmef%C3%A4llen>.
- 22 Vgl. Hans-Wilhelm Saure: „Verfassungsschutz hält Mord-Akten unter Verschluss“, *Bild Online* v. 19.5.2017, auf: <https://www.bild.de/news/inland/bundesamt-verfassungsschutz/verfassungsschutz-haelt-akten-ueber-mordfall-zurueck-51675064.bild.html>.
- 23 Vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz: „Aufsicht und Kontrolle“, auf: <https://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/aufsicht-und-kontrolle>.
- 24 Vgl. Markus Reuter: „BKA veröffentlicht Liste mit elf vereitelten Terroranschlägen“, *Netzpolitik* v. 29.3.2016, auf: <https://netzpolitik.org/2016/bka-veroeffentlicht-liste-mit-elf-vereitelten-terroranschlaegen/>.
- 25 Vgl. „Verfassungsschutz beobachtete Anis Amri seit Januar 2016“, *Zeit Online* v. 13.9.2018, auf: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-09/untersuchungsausschuss-hans-georg->

maassen-anis-amri-verfassungsschutz-information; „Empörung über ‚Zeugin‘ im Amri-Untersuchungsausschuss“, *Tagesspiegel* v. 4.10.2018, auf: <https://www.tagesspiegel.de/politik/anschlag-am-breitscheidplatz-empoeerung-ueber-zeugin-im-amri-untersuchungsausschuss/23146454.html>.

- 26 Vgl. Ulla Jelpke: „Förderung der Herausgabe des „Jahrbuches Extremismus und Demokratie“ durch die Bundesregierung oder sonstige Bundesbehörden“. Kleine Anfragen an die Bundesregierung in BT-Drs. 17/2850 bzw. 18/957 (Antworten in BT-Drs. 17/2992 v. 20.9.2010 bzw. 18/1172 v. 15.4.2014).
- 27 Vgl. Frank Jansen: „Der Dirigent der deutschen Dienste geht“, *Tagesspiegel* v. 15.3.2018 auf: <https://www.tagesspiegel.de/politik/klaus-dieter-fritsche-im-ruhestand-der-dirigent-der-deutschen-dienste-geht/21076538.html>.
- 28 Halina Wawzyniak: „Wie bitte?“, Eintrag v. 5.3.2015, auf: <http://blog.wawzyniak.de/wie-bitte/>.

Hartmut Aden & Sven Lüders

Geheimdienste und das Recht – ein unauflösbarer Widerspruch?

Anmerkungen zur Entwicklung eines „Rechts der Nachrichtendienste“*

Das Recht der Geheimdienste ist vergleichsweise jung. Die Verrechtlichung ihrer Arbeit, mehr noch die Idee einer zumindest ansatzweisen parlamentarischen Kontrolle der Dienste setzte im Vergleich zu anderen Bereichen staatlichen Handelns relativ spät ein. 1952 gründeten die Niederlande als erstes westeuropäisches Land einen parlamentarischen Ausschuss zur Kontrolle der Dienste. Es vergingen noch 63 Jahre, bis 2015 mit Frankreich auch die letzte große Demokratie endlich eine gesetzliche Grundlage für die Arbeit und Kontrolle ihrer Geheimdienste einführte. Der Grund für diese lange Verweigerung gegenüber demokratischen Regulierungs- und Kontrollansprüchen liegt nicht nur in der Arbeitsweise der Dienste begründet (andere Staatsbereiche sind ebenfalls geheim), sondern nach Wolfgang Krieger (Krieger 2009) auch in einem althergebrachten Verständnis von Geheimdiensten als „*Werkzeugen des Königs*“ (*ouils régaliens*), wonach deren Einsatz zu jenem Kernbereich des Regierungshandelns gehört, der vor den Einblicken von Öffentlichkeit und Parlament abzuschotten ist.

Auch in Deutschland fristete das Recht der Nachrichtendienste lange Zeit ein Schattendasein. So arbeitete der Bundesnachrichtendienst (BND) bis 1989 auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses, die danach verabschiedeten gesetzlichen Regelungen für BND und Verfassungsschutzbehörden zeichneten sich durch zahlreiche Generalklauseln und pauschale Befugnisnormen aus. Die Tätigkeit der deutschen Geheimdienste beruht zwar auf relativ detaillierten gesetzlichen Grundlagen, die u. a. auf die Anforderungen der Volkszählungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1983 zurückgehen (BVerfGE 65, 1). In der Rechtswissenschaft fanden diese Regelungen aber nur wenig Beachtung. Ein beträchtlicher Teil der Fachliteratur stammte aus dem unmittelbaren Umfeld der Dienste – mit einer entsprechend großzügigen Interpretation der Eingriffsbefugnisse (z. B. Droste 2007). Den Gegenpol hierzu bildet Literatur, die sich kritisch mit der Arbeit von Geheimdiensten und den von ihnen verursachten Skandalen auseinandersetzt und als Schlussfolgerung zu meist die Abschaffung der Dienste fordert, so auch die Position der Humanistischen Union (Humanistische Union 2013). Nur relativ wenige Arbeiten setzten sich pragmatisch-kritisch mit dem Recht der Nachrichtendienste auseinander, ohne dass die For-

* Zugleich Besprechung von Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz, Kurt Graulich, Christoph Gusy und Gunter Warg (Hrsg.), *Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Kontrolle – Rechtsschutz – Kooperationen* (Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik, Bd. 1), Tübingen: Mohr Siebeck 2018, 235 Seiten. 59 €.

derung nach der Abschaffung der Dienste explizit oder implizit im Raum stand (z.B. Gusy 1980 und 2011 sowie zahlreiche weitere Beiträge dieses Autors; Aden, Högl u.a. 2014). Seit 2014 liegen mit dem „Sicherheitsrecht des Bundes“ (Schenke, Graulich, Ruthig (Hrsg.) 2014; 2. Aufl. 2019) Kommentierungen zu den Geheimdienstgesetzen vor, die weniger von der nachrichtendienstlichen Binnenperspektive geprägt sind.

Erhöhter Legitimationsbedarf der Nachrichtendienste nach Skandalen

Die Aufmerksamkeit für das Recht der Nachrichtendienste hat in den letzten Jahren zugenommen. Hierfür lassen sich zwei Ursachen identifizieren: Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung wiederholt deutlich gemacht, dass auch die Geheimdienste bei ihrer Informationssammlung und -auswertung an die Grundrechte und andere rechtsstaatliche Grundsätze gebunden sind. Zum anderen machten die Skandale um die jahrelang unerkannte Straftatenserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) und um die Zusammenarbeit deutscher Nachrichtendienste mit der US-amerikanischen *National Security Agency* (NSA) bei der Sammlung und Auswertung von *Big Data*-Beständen auch einer breiteren Öffentlichkeit deutlich, dass die Geheimdienste in Rechtsstaaten weiterhin Fremdkörper mit erheblichen Defiziten sind (näher hierzu Pütter 2014; Funke 2015; Aden 2015). Diese beiden Skandal-komplexe sind allerdings in längerfristiger Perspektive nur zwei von zahlreichen Nachrichtendienstskandalen mit teils gravierenden Folgen für die Grundrechte Betroffener (vgl. z.B. Aust 1988).

Beide Skandale wurden von Expert*innen in diversen Kommissionen sowie in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen aufgearbeitet (u.a. Deutscher Bundestag 2013 und 2017a und 2017b; Thüringer Landtag 2014). Zu den Konsequenzen zählen rechtliche Präzisierungen, u.a. für den seit Jahrzehnten erfolgten Einsatz von V-Leuten beim Verfassungsschutz sowie die im Zuge des NSA-Skandals offenkundig gewordene Massenüberwachung ausländischer Kommunikationsvorgänge durch den BND¹ (näher zur Kritik: Kant 2014; Lüders 2016b). In Bezug auf die Befugnisse leisten beide Gesetze eine weitgehende Legalisierung bereits vorher praktizierter Überwachungsmaßnahmen, die einem vergleichsweise niedrigschwelligem internen (bei den V-Leuten) bzw. externen (bei der BND-Kommunikationsüberwachung) Prüf- und Entscheidungsverfahren unterworfen wurden. Auf eine Beschränkung der materiellen Eingriffsschwellen, wann und wofür diese (zuvor illegal praktizierten) Maßnahmen künftig eingesetzt werden dürfen, verzichtete der Gesetzgeber. Er verabschiedete stattdessen eine Reform des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr), dem ein Ständiger Beauftragter vorgesetzt und dessen Sekretariat personell erheblich aufgestockt wurde.

Die Neuerungen im Bereich der Geheimdienstkontrolle sind aber kaum eine sinnvolle Kompensation für die angewachsenen Befugnisse der Dienste, denn sie erweisen sich in mancher Hinsicht als dysfunktional: Bei der Einführung des Ständigen Bevollmächtigten konnte sich der Gesetzgeber nicht einigen, ob dieser nun Hilfsorgan des PKGr (dessen Weisungen er per Gesetz unterliegt) oder eigenständiges Kontrollorgan ist. Für letzteres spricht, dass er auch unabhängig von den Weisungen des PKGr tätig

werden darf, dafür über alle Befugnisse der Kommission verfügt und zudem als einzige Person im gesamten Kontrollgefüge Zugang zu den anderen Kontrollgremien (G10-Kommission und Unabhängiges Gremium) hat. In der Praxis beklagten die oppositionellen Mitglieder der PKGr bereits nach der ersten Untersuchung des neuen Bevollmächtigten (zu den Vorgängen um Anis Amri), dass dieser die parlamentarischen Kontrolleure eher entmächte als stärke, da die Tatsachenermittlung und die Sichtung der Unterlagen weitgehend aus dem PKGr ausgelagert werde.² Daneben wurden mit dem reformierten BND-Gesetz ein neues „Unabhängiges Gremium“ der Nachrichtendienstkontrolle und ein neues Verfahren zur Beaufsichtigung der BND-Auslandsüberwachung eingeführt. Diese Neuerungen lösen jedoch keine Kontrolldefizite, sondern verstärken vielmehr das seit Jahren bemängelte Problem einer Fragmentierung der verschiedenen Kontrollgremien und ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. Eine sachliche Begründung, warum die Kontrolle der inlandsbezogenen (G10-Kommission) und der ausländischen Kommunikationsüberwachung (Unabhängiges Gremium) in zwei getrennten Kommissionen stattfindet, gibt es schlicht nicht.

Symposien zum Recht der Nachrichtendienste – zwischen Rechtfertigung und Kritik

Nach einer ersten Veranstaltung dieser Art im November 2016 organisierten Bundeskanzleramt und Bundesinnenministerium im März 2018 zum zweiten Mal ein „Symposium zum Recht der Nachrichtendienste“ – diesmal unter dem Motto „Reform der Nachrichtendienste zwischen Vergesetzlichung und Internationalisierung“.

Bemerkenswert ist hieran zunächst, dass das Verteidigungsministerium, zu dessen Geschäftsbereich der Militärische Abschirmdienst gehört, im Kreis der Veranstalter fehlt, gleichwohl aber beim Symposium vertreten war. Kurios war zudem – wie bereits bei der ersten Veranstaltung dieser Art – dass die Einladung an einen ausgewählten Adressatenkreis auf einem Briefbogen verschickt wurde, auf dem die Logos des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums des Innern abgedruckt waren. Unterzeichnet war die Einladung aber von Personen, die in keiner der beiden Institutionen hauptberuflich tätig sind, sondern die sich als Hochschullehrer oder in anderen Funktionen mit unterschiedlicher fachlicher und politischer Ausrichtung zu Fragen des Nachrichtendienstrechts geäußert haben.

Wie einseitig die Binnenperspektive auf die Verrechtlichung der geheimdienstlichen Arbeit ist, verdeutlichte (eher unfreiwillig) der zuständige Staatssekretär Klaus-Dieter Fritsche in seinem Grußwort zum Auftakt der 2018er Veranstaltung. Darin benannte er zwei wesentliche Funktionen des Rechts für die Arbeit der Nachrichtendienste: einerseits trage es zur Effizienz und Rechtssicherheit für die Bediensteten in deren Aufgabenwahrnehmung bei; andererseits erfülle es den Informations- und Transparenzbedarf von Seiten des Parlaments. Dass insbesondere die Regelungen materieller Eingriffsbefugnisse für die betroffenen Bürger*innen eine wichtige Schutzfunktion erfüllt, davon war aus seinem Munde nichts zu hören.

Der gestiegene Legitimationsbedarf der Nachrichtendienste spiegelte sich auch darin wider, dass die Veranstaltung sich nicht vollständig auf eine Selbstvergewisse-

zung der Dienste beschränkte – denn eingeladen waren auch Fachleute, die sich kritisch mit rechtsstaatlichen Defiziten der Nachrichtendienste auseinandersetzen. Beim zweiten Symposium im Mai 2018 kamen die kritischen Positionen im Vortragsprogramm allerdings nur am Rande vor, ergänzt durch engagierte Wortbeiträge aus dem Fachpublikum. Akteure des Fachdiskurses, die Nachrichtendienste angesichts zahlreicher Skandale für gänzlich unvereinbar mit einem demokratischen System halten und daher deren Abschaffung fordern, kamen im offiziellen Programm nicht zu Wort, sondern waren nur im diskutierenden Publikum vertreten.

Wissenschaftliche Plädoyers für die rechtsstaatliche Einhegung der Nachrichtendienstarbeit

Referenten des 2. Symposiums im März 2018 waren zunächst der ehemalige Bundesverfassungsrichter Wilhelm Schluckebier und der Bielefelder Hochschullehrer Christoph Gusy. Schluckebier gab mit der Freiheit des nicht mehr von Befangeneheit bedrohten ehemaligen Verfassungsrichters einen Überblick über die Rechtsprechungslinien des Bundesverfassungsgerichts im Spannungsfeld von außenpolitischem Gestaltungsspielraum der Bundesregierung und Grundrechtsgarantien. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob und inwieweit Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in polizeibezogenen Entscheidungen entwickelt hat, auch auf die Nachrichtendienste übertragbar sind – so zum Kernbereich persönlicher Lebensgestaltung, zu nicht-anonymisierten Datensammlungen auf Vorrat zu noch nicht bestimmten Zwecken und zu Formen der Rundumüberwachung. Für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten ist das informationelle Trennungsprinzip besonders relevant, vom Bundesverfassungsgericht entwickelt in seiner Entscheidung zum Antiterrordateigesetz (BVerfGE 133, 277).

Zutreffend wies Christoph Gusy in seinem Beitrag darauf hin, dass das Spannungsfeld zwischen der Verpflichtung von Nachrichtendiensten zur Informationsweitergabe an die Polizei bei Gefahren für Leib und Leben einerseits sowie Trennungsgebot und Trennungsprinzip andererseits noch einer weiteren rechtlichen Konkretisierung bedarf. Auch mahnte er die Evaluierung der Nachrichtendienstgesetze an. Kompromisse zwischen Praxiserfordernissen und rechtsstaatlichen Anforderungen führten ebenso zu notwendigen Korrekturen wie die Tendenz, die Regelungen zu den Nachrichtendiensten eher quantitativ als qualitativ auszubauen. Auch im Hinblick auf *Big Data* und das Internet seien die Regelungen des Nachrichtendienstrechts bisher unzulänglich. Mathias Hong (Freiburg) analysierte die rechtlichen Rahmenbedingungen der Tätigkeit von V-Leuten und Verdeckten Ermittlern für die Dienste und bewertete insbesondere deren Einsatz in Wohnungen und bei Versammlungen sehr kritisch.

Im Vergleich zum zweiten Symposium dokumentiert der zeitgleich erschienene Tagungsband zum ersten Symposium im November 2016 eine größere Zahl fundiert kritischer Beiträge. Trotz einer gewissen Zurückhaltung aufgrund seiner möglichen Befassung mit dem Themenfeld als Richter des Bundesverfassungsgerichts positioniert sich Johannes Masing in seinem Vortrag und Buchbeitrag klar als Befürworter einer rechtsstaatlichen Einhegung der Nachrichtendienste. Ausdrücklich bezieht er dieses

Postulat nicht nur auf die Tätigkeit der Dienste im Inland, sondern auch auf die politisch und rechtlich stark umstrittene Informationsbeschaffung im Ausland (Masing 2018, 16). Matthias Bäcker (Mainz) analysiert systematisch bedingte Schwächen der bundesdeutschen Nachrichtendienstgesetze und skizziert den daraus folgenden Reformbedarf (Bäcker 2018, 138ff., 144ff.). Umgesetzt wurden diese Postulate allerdings in den Gesetzesänderungen in der Folge des NSU-Skandals und der Snowden-Enthüllungen allenfalls in Ansätzen. Mark Alexander Zöller (Universität Trier) analysiert anschaulich den Rechtsrahmen für Datenübermittlungen, insbesondere im Kontext der bundesdeutschen Verfassungsrechtsprechung (Zöller 2018).

Auch die beiden völkerrechtlichen Beiträge des Bandes argumentieren, dass Nachrichtendienste in Zeiten zunehmender globaler Vernetzung nicht in einem rechtsfreien Raum agieren (können). Die aufgeworfenen Fragen seien zwar komplex, so die Würzburger Völkerrechtlerin Stefanie Schmahl (2018, 21ff.), und ein systematisch strukturiertes Völkerrecht für die Tätigkeit der Nachrichtendienste fehlt bisher. Dennoch zeigt Schmahl sehr anschaulich, dass internationale Regelungen und Rechtsprinzipien wie die zum Schutz der Privatsphäre und zur extraterritorialen Menschenrechtsbindung bereits weitreichende Maßstäbe für eine rechtsstaatliche Einhegung der Tätigkeit von Nachrichtendiensten und ihrer internationalen Zusammenarbeit enthalten. Ähnlich argumentiert auch der Völkerrechtler Rainer J. Schweizer (St. Gallen), der besonders darauf hinweist, wie stark sich das einschlägige völkerrechtliche Umfeld in den letzten Jahrzehnten weiterentwickelt hat, etwa hinsichtlich des hoheitlichen Handelns auf dem Territorium anderer Staaten (Schweizer 2018, 159ff.).

Theorie-Praxis-Dialog scheitert an defizitären Praxisbeiträgen

Beide Symposien beruhten auf dem Konzept, wissenschaftliche Beiträge jeweils mit „rechtspraktischen Standpunkten“ zusammenzuführen. Dieser wünschenswerte Dialog zwischen Theorie und Praxis kam meist jedoch nicht zustande, aus verschiedenen Gründen. Ein Grund war die in weiten Teilen mangelhafte Qualität der Praxisbeiträge. Ursächlich für die Defizite der meisten Praxisbeiträge ist die typische „Sprechzettelrhetorik“, die öffentliche Auftritte führender Behördenvertreter*innen kennzeichnen. Die Anwesenheit anderer Behördenvertreter und hierarchisch Vorgesetzter ermutigt nicht zu einer innovativen oder zugespitzten Argumentation. Vielmehr wurden altbekannte offizielle Behördenstandpunkte wiedergegeben, die für die zahlreich anwesenden Vertreter*innen vorgesetzter Ministerialverwaltungen sicherlich hinreichend „linien-treu“ waren. Ein produktiver Fachdialog, der die rechtsstaatliche Einhegung der Nachrichtendienste voranbringt, kann so nicht entstehen.

Die Beiträge mancher Vertreter*innen der Dienste beim Symposium im März 2018 und im Tagungsband vermitteln den Eindruck, dass ihre Beteiligung an dieser Veranstaltung bzw. Publikation nicht ganz freiwillig war – wäre es doch für viele dieser Akteure bequemer, ihren Diskurs weiterhin auf die reine Binnenperspektive der nationalen und internationalen Nachrichtendienstszene und des dort weiterhin stark verbreiteten „Freund/Feind“-Denkens zu beschränken. Nur widerwillig folgen diese Akteure der politischen Vorgabe, dass sich die Dienste verstärkt dem öffentlichen Dis-

kurs stellen und nicht nur vorgefasste, zumeist strategisch platzierte Weltsichten und Positionen verbreiten sollen.

So kam eine Abteilungsleiterin aus dem Bundesamt für Verfassungsschutz, die beim Symposium im März 2018 einen „rechtspraktischen Standpunkt“ zum Einsatz von V-Personen abgehen sollte, nicht über die oberflächlichen Legitimationsdiskurse hinaus, die das Amt seit Jahren für seine Öffentlichkeitsarbeit nutzt, um Entscheidungsträger*innen davon zu überzeugen, wie wichtig bezahlte Informationszuträger aus den beobachteten Szenen für die Verfassungsschutzarbeit seien. Das Vorwissen und differenzierte Sichtweisen des bei der Tagung anwesenden Fachpublikums waren offenbar kein Anlass, über die Wiederholung altbekannter Allgemeinplätze hinauszugehen.

Eine interessante Ausnahme bildete der Beitrag von Gerhard Conrad zum Thema „Europäische Nachrichtendienstkooperation – Entwicklungen, Erwartungen und Perspektiven“ bei der Tagung 2018. Conrad, früher beim Bundesnachrichtendienst tätig und heute Leiter des *EU Intelligence Analysis Centre* (EU INTCEN), erläuterte mit zuvor ungekannter Offenheit die Arbeit dieser im Europäischen Dienst angesiedelten Stelle. Hauptfunktion von EU INTCEN ist die Zusammenführung von Erkenntnissen und Lagebewertungen der mitgliedstaatlichen Auslandsnachrichtendienste und deren Aufbereitung für die Entscheidungsträger*innen der EU-Außenpolitik. Anhand konkreter Beispiele warb Conrad für eine Stärkung und Verschränkung der zivilen und militärischen Analysekapazitäten in der EU. Weitere Auftritte Conrads in Berlin in den folgenden Monaten bei Hintergrundgesprächen parteinaher Stiftungen zeigen, dass diese größere Offenheit Teil einer Werbestrategie sein dürfte, die Parlamentarier, Ministerialbeamte und Fachleute vom Nutzen einer stärkeren EU-Koordination auf diesem Feld überzeugen soll.

In beiden Symposien wurde zudem eine weitere Hürde für den schwierigen Dialog zwischen Rechtswissenschaftler*innen und Geheimdienstpraktiker*innen sichtbar: die große Kluft zwischen Theorie und Praxis, die sich nicht auf unterschiedliche Wissensstände, Ziele und Methodiken beschränkt. Diese Kluft geht so weit, dass beide Seiten beim gleichen Thema von komplett verschiedenen Dingen sprechen. Das illustrierte beispielsweise das Panel zu Aufgabenbeschreibung und Befugnisnorm der Dienste (1. Symposium), aus dem der oben zitierte Beitrag von Matthias Bäcker hervorging. Bäckers Vortrag bewegte sich in jenem Rahmen, der vor allem durch die Rechtsprechung des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts geprägt wurde. Demnach sind so weitgehende Eingriffsbefugnisse wie die strategische Fernmeldeaufklärung für die Nachrichtendienste hinzunehmen, weil jene über keine eigenen (Zwangs)Befugnisse zur Gefahrenabwehr verfügen, sondern lediglich Informationen für die politischen Entscheidungsträger*innen bereitstellen. In der Folge widmete sich Becker den Fragen, wie geheimdienstliche Vorfeldaufklärung von polizeilicher Gefahrenabwehr abzugrenzen sei, welche Konsequenzen sich aus einer Tendenz zur Gefahrenabwehr für die Befugnisse der Dienste ergeben usw.

Das Koreferat von Wilfried Karl, damals noch als BND-Abteilungsleiter für dessen SIGINT zuständig, stand dazu im harten Kontrast. Karl berichtete, wie unersetzlich G10-Maßnahmen zur Aufklärung von Hackerattacken sowie zur Identifikation der Zielsysteme bzw. der Betroffenen seien und welche zentrale Rolle die Fernmeldeauf-

klärung für die operative Cybersicherheit in Deutschland spiele. Unter anderem habe der BND auf ihrer Grundlage eine Wissensdatenbank zur (Früh-)Erkennung von Cyberangriffen aufgebaut. Karl ließ keinen Zweifel daran, dass die vom BND betriebene strategische Fernmeldeaufklärung ein zentraler Baustein der Abwehr von Cybergefahren sei. Sein Bericht stand damit im offenen Widerspruch zum Referat Bäckers, was jenem in der anschließenden Diskussion vor allem als „Weltfremdheit“ ausgelegt wurde. Karl selbst sah keine Notwendigkeit, auf die aus seiner Sicht spitzfindigen Abgrenzungsversuche zwischen polizeilicher und geheimdienstlicher Arbeit einzugehen – für seine praktische Arbeit dürften sie weitgehend bedeutungslos sein.

Dieser Gap zwischen Theorie und Praxis der Geheimdienste wäre es wert, weiter bearbeitet zu werden. Es handelt sich hierbei nicht nur um jene Differenz zwischen der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes (nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10c GG) und der Aufgabenbeschreibung nach § 1 Abs. 2 BND-Gesetz, auf die Klaus-Ferdinand Gärditz in seiner Entgegnung auf Schluckebier aufmerksam machte und deren Bereinigung er einforderte. Vielmehr muss man davon ausgehen, dass Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit im Bereich der Nachrichtendienste weit auseinander liegen. Darauf deuten einige Anzeichen hin: etwa die interne Verselbständigung der SIGINT-Aktivitäten des BND, die im Zuge des NSA-Skandals offenbar wurde; die fehlende Begrenzung der Maßnahmen durch die G10-Kommission³; die weitgehende Wirkungslosigkeit der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten ...⁴ All das wären lohnende Aufgaben für weitere Symposien, die sich um einen echten Dialog zwischen Theoretiker*innen und Praktiker*innen bemühen. Allerdings setzt das voraus, dass man auch kritische Stimmen zur Kenntnis nimmt und nicht – wie bei der Anmoderation einer Studie der EU-Grundrechteagentur (FRA 2015) auf dem ersten Symposium durch den Veranstalter geschehen – dies als unzulässige Einmischung in die eigenen Angelegenheiten zurückweist.

Alles bleibt wie gehabt? Rechtfertigungskultur und verbleibende Defizite

In der Zusammenschau der dokumentierten Beiträge des Symposiums 2016 (Dietrich u.a. (Hrsg.) 2018) und der Tagung im März 2018 zeigt sich, dass die Defizite der nachrichtendienstlichen Tätigkeit, die durch die Skandale um NSU und NSA erneut und klarer als zuvor deutlich geworden sind, allenfalls in Ansätzen zu einer stärker rechtsstaatlich orientierten Arbeit der Nachrichtendienste in Deutschland geführt haben. Das Symposium im März 2018 vermittelte sogar den Eindruck, dass nach dem Ende der Aufarbeitung in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen (u.a. Deutscher Bundestag 2013, 2017a und 2017b) und einer Welle von Gesetzesänderungen eine Rückkehr zum *business as usual* zu beobachten ist. Die Kontrollmechanismen für die Nachrichtendienste wurden (geringfügig) verstärkt, die Befugnisse wie oben beschrieben etwas konkreter geregelt und dabei sogar faktisch ausgeweitet (zur Kritik: Lüders 2016b). Ausgerechnet das Bundesamt für Verfassungsschutz, dessen Arbeit sich insbesondere im NSU-Komplex als besonders defizitär erwiesen hat, ging personell und hinsichtlich seiner Kompetenzen im Verhältnis zu den Landesämtern gestärkt aus den Veränderungen hervor (zur Kritik: Kant 2014). Neuere Ereignisse wie

die Bewertung von rechtsextremen Übergriffen in Chemnitz durch den inzwischen abgelösten Verfassungsschutzpräsidenten Maaßen lassen darauf schließen, dass die Analysekompetenz des Amtes nicht gewachsen ist und der Verfassungsschutz die ihm zugedachte Frühwarnfunktion für neu entstehende Gefahren für Demokratie und Rechtsstaat auch in Zukunft kaum erfüllen können.

Die Initiatoren der Symposien zum „Recht der Nachrichtendienste“ haben einen interessanten Beitrag zur Etablierung eines fachlichen Dialogs geleistet, der über den Dunstkreis der Dienste hinausreicht. Ihre Initiative ist aber zugleich Teil einer Rechtfertigungskultur jener Akteure in Diensten und Ministerialverwaltungen, die an der Tätigkeit der Nachrichtendienste möglichst wenig ändern möchten. Auch nach mehreren Jahren intensiver fachlicher Diskussion ist die demokratisch-rechtsstaatliche Einhegung der Nachrichtendienste in Deutschland noch nicht weit vorangekommen. Manche Praktikerbeiträge im Tagungsband und beim Symposium im Frühjahr 2018 vermittelten den Eindruck, dass eine solche Einhegung auch gar nicht gewünscht ist und eher als notwendiges Übel empfunden wird, das im Großen und Ganzen ein Weitermachen wie zuvor ermöglicht. Das Verhältnis von Sicherheitsbehörden zum Recht bleibt ambivalent: Einerseits verschafft es ihnen einen Raum legitimen, rechtsstaatlich abgesicherten Handelns. Andererseits wünschen sie sich möglichst große Freiräume zu tun, was gerade opportun erscheint (am Beispiel der Polizei: Aden 2013). Die Etablierung eines rechtsstaatlichen Rechts der Nachrichtendienste kann daher nicht auf uneingeschränkte Unterstützung der Praktiker*innen aus den Diensten hoffen.

Für ein rechtsstaatliches Recht der Nachrichtendienste verbleiben daher große Baustellen. Sie reichen von der Schaffung verhältnismäßiger Eingriffsbefugnisse, die hinreichend bestimmt und für Betroffene nachvollziehbar sind, über die Wahrung der Grund- und Menschenrechte auch bei der internationalen Nachrichtendienstzusammenarbeit bis hin zu der Frage, wie „geheim“ die Tätigkeit von Nachrichtendiensten tatsächlich sein muss und wie viel Transparenz im Interesse demokratisch-rechtsstaatlicher Einhegung erforderlich ist (näher hierzu Aden 2018). Hinzu kommen die strukturellen Unzulänglichkeiten insbesondere der Verfassungsschutzämter und der daraus folgenden Zweifel an ihrer Fähigkeit, Demokratie und Rechtsstaat mehr zu nutzen als zu schaden.

HARTMUT ADEN ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, dort stellv. Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS) sowie behördlicher Datenschutzbeauftragter der Hochschule. Webseite: www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden.

SVEN LÜDERS Jahrgang 1973, studierte Soziologie an der Freien Universität zu Berlin, ist seit 2004 Bundesgeschäftsführer der Humanistischen Union und seit 2013 leitender Redakteur der Zeitschrift vorgänge.

Literatur

- Aden, Hartmut, 2013: Polizei und das Recht: Stressquelle oder Stressvermeidung? In: Rainer Prätorius & Lena Lehmann (Hrsg.), *Polizei unter Stress?*, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 15-34.
- Aden, Hartmut, 2015: Nachrichtendienste - ein Fremdkörper in der Demokratie? Lehren aus den Skandalen um NSU und NSA. In: *Politikum*, 1 (4), S. 54-62.
- Aden, Hartmut, 2018: Information Sharing, Secrecy and Trust among Law Enforcement and Secret Service Institutions in the European Union, in: *West European Politics (WEP)*, vol. 41, no. 4, pp. 981-1002.
- Aden, Hartmut, Högl, Eva, Schlingmann-Wendenburg, Ulrike & Stokar von Neuforn, Silke, 2014: Reform des niedersächsischen Verfassungsschutzes. Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe zur Reform des niedersächsischen Verfassungsschutzes, Hannover: Innenministerium. Unter: www.mi.niedersachsen.de/download/86620 (aufgerufen 03.11.2018).
- Aust, Stefan, 1988: *Mauss. Ein deutscher Agent*, Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Bäcker, Matthias, 2018: Zur Reform der Eingriffstatbestände im Nachrichtendienstrecht, in: *Dietrich u.a. (Hrsg.)*, S. 137-151.
- Deutscher Bundestag, 2013: *Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes*, BT-Drs. 17/14600.
- Deutscher Bundestag, 2017a: *Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes*, BT-Drs. 18/12850.
- Deutscher Bundestag, 2017b: *Beschlussempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperioden gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes*, BT-Drs. 18/12950.
- Dietrich, Jan-Hendrik, Gärditz, Klaus Ferdinand, Graulich, Kurt, Gusy, Christoph und Warg, Gunter (Hrsg.), 2018: *Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, Kontrolle – Rechtsschutz – Kooperationen (Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik, Bd. 1)*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Droste, Bernadette, 2007: *Handbuch des Verfassungsschutzrechts*, Stuttgart u.a.: Boorberg.
- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, 2015: *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU (Vol. I)*, Wien. Unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services-summary>
- Funke, Hajo (unter Mitarbeit von Ralph Gabriel), 2015: *Staatsaffäre NSU. Eine offene Untersuchung*, Münster: Kontur-Verlag.
- Gusy, Christoph, 1980: Der Schutz gegen rechtswidrige Informationsermittlung durch die Nachrichtendienste, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, S. 431-436.
- Gusy, Christoph, 2011: *Grundrechte und Verfassungsschutz*, Wiesbaden: Springer VS.

Humanistische Union, Internationale Liga für Menschenrechte & Bundesarbeitskreis Kritischer Juragruppen 2013: Brauchen wir den Verfassungsschutz? Nein! In: Vorgänge, Heft 201/202 (52. Jg., Nr. 1-2), S. 51-75.

Kant, Martina, 2014: Gestärkt nach dem NSU-Skandal. BfV erhält mehr Kompetenzen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 105, S. 10-16.

Krieger, Wolfgang, 2009: Die demokratische Kontrolle von Nachrichtendiensten im internationalen Vergleich. In: Jäger T., Daun A. (Hrsg.), Geheimdienste in Europa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 303-332.

Lüders, Sven, 2016b: Gesetzlich enthemmter Geheimdienst. Anmerkungen zur parlamentarischen Debatte um das BND-Reformgesetz, in: Vorgänge, Heft 215 (55. Jg., Nr. 3), S. 43-47.

Lüders, Sven, 2016a, Zahlen zur BND-Kommunikationsüberwachung und ihrer Kontrolle, in: Vorgänge, Heft 215 (55. Jg., Nr. 3), S. 17-19.

Masing, Johannes, 2018: Nachrichtendienste im freiheitlichen Rechtsstaat, in: Dietrich u.a. (Hrsg.), S. 3-19.

Muižnieks, Nils, 2015: Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats nach seinem Besuch in Deutschland vom April/Mai 2015.

Pütter, Norbert, 2014: Geheimdienste besser kontrollieren? Zwischen Illusionen und bewusster Täuschung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 105, S. 17-33.

Schenke, Wolf-Rüdiger, Graulich, Kurt & Ruthig, Josef (Hrsg.), 2014: Sicherheitsrecht des Bundes, München: C.H. Beck (2. Aufl. 2019 i.E.).

Schmahl, Stefanie, 2018: Nachrichtendienste in der Völkerrechtsordnung, in: Dietrich u.a. (Hrsg.), S. 21-41.

Schweizer, Rainer J., 2018: Völkerrechtliche Grenzen internationaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten – ein Diskussionsbeitrag, in: Dietrich u.a. (Hrsg.), S. 159-184.

Thüringer Landtag, 2014: Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“, LT-Drs. 5/8080.

Zöllner, Mark Alexander, 2018: Der Rechtsrahmen für die Übermittlung personenbezogener Daten unter Beteiligung der Nachrichtendienste, in: Dietrich u.a. (Hrsg.), S. 185-194.

Anmerkungen:

- 1 S. Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes v. 17.11.2015, BGBl. I Nr. 45, S. 1938 ff.; Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes v. 23.12.2016, BGBl. I Nr. 67, S. 3346 ff.
- 2 S. das Sondervotum des Abgeordneten Dr. André Hahn zur Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium über den Fall Anis Amri in BT-Drs. 18/12585 v. 31.5.2017, S. 21f.
- 3 Einem Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats zufolge genehmigt die G10-Kommission 98% aller Anträge des BND zur Strategischen Fernmeldeaufklärung, obgleich sie technisch gar nicht in der Lage war, die beantragten Selektoren zu entschlüsseln (s. Muiznieks 2015, Rn. 62; s. Lüders 2016a).
- 4 In 2014 wurden bei 25.209 „qualifizierten Verkehren“, die der BND im Rahmen der strategischen Fernmeldeaufklärung auswertete, ganze 4 Personen darüber benachrichtigt – die dann auch die Möglichkeit einer gerichtlichen Nachkontrolle gehabt hätten (s. Bericht des PKGr in BT-Drs. 18/7423 v. 29.01.2016; s. Lüders 2016a).

BERICHTE

Expertenstreit um §219a StGB – Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestags

Im Februar diesen Jahres fand im Plenum des Deutschen Bundestags eine erste Lesung (sprich: Debatte) über drei der vier dem Parlament vorliegenden Gesetzentwürfe zur Abschaffung bzw. Entschärfung des §219a Strafgesetzbuch (StGB) statt. Dieser Paragraph verbietet die Werbung für Schwangerschaftsabbrüche – reicht in der Praxis jedoch viel weiter, weil er nach gängiger Rechtsprechung über Ärzten auch die bloße Information über Schwangerschaftsabbrüche bzw. ihr entsprechendes Leistungsangebot untersagt.¹ Am 27. Juni 2018 fand dazu eine öffentliche Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz im Deutschen Bundestag statt, bei der die Gesetzentwürfe von FDP, Grünen und LINKEN zur Diskussion standen. Die Sachverständigenrunde setzte sich aus drei Strafrechtlern, zwei Fachärzt*innen, zwei Vertreterinnen von Beratungseinrichtungen sowie je einer Vertreterin der Katholischen Kirche und des Deutschen Juristinnenbundes zusammen. Die neun Sachverständigen beantworteten rund drei Stunden lang die Fragen der Abgeordneten; ihre schriftlichen Stellungnahmen sowie das Wortprotokoll der Anhörung finden sich auf der Webseite des Bundestags.²

1 Zur Debatte um §219a vgl. Eva Gschwendtner: Eingriff erlaubt, aber nicht darüber reden, in: vorgänge Nr. 221/222, S. 143 ff.

2 S. https://www.bundestag.de/ausschuesse/a06_Recht/anhoerungen_archiv/--219a-stgb/556134

Die Haltung der Sachverständigen zu den vorliegenden Gesetzentwürfen spiegelte – wenig überraschend – die im Parlament vertretenen Positionen wieder: In der Anhörung sprachen sich jeweils vier Sachverständige für eine Streichung (Reinhard Merkel, Daphne Hahn, Ulrike Lembke und Christiane Tennhardt) bzw. eine Beibehaltung (Michael Kubiciel, Michael Kiworr, Katharina Jestadt und Andrea Redding) des §219a aus; ein Strafrechtler (Thomas Weigend) favorisierte den Vorschlag der FDP zu einer Beschränkung der Vorschrift auf das Verbot „grob anstößiger“ Werbung. Das Verbot würde sich dann nur noch auf die Werbung für illegale Schwangerschaftsabbrüche bzw. eine grob anstößige Werbung beschränken.

Streit um die Fakten

Der Schwangerschaftsabbruch ist in Deutschland nach wie vor rechtswidrig, bleibt jedoch unter den Voraussetzungen des §218a Abs. 1 straffrei, sofern innerhalb der 12 Wochen-Frist das Beratungsverfahren durchlaufen wurde (Nr. 1) oder eine medizinische (Nr. 2) bzw. kriminologische Indikation (Nr. 3) für den Abbruch vorliegt. Die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche ist hierzulande seit Jahren rückläufig. Lediglich im bisher letzten von der Statistik erfassten Jahr (2017) stieg die absolute Zahl gegenüber dem Vorjahr auf 101.209 Abbrüche wieder leicht an:

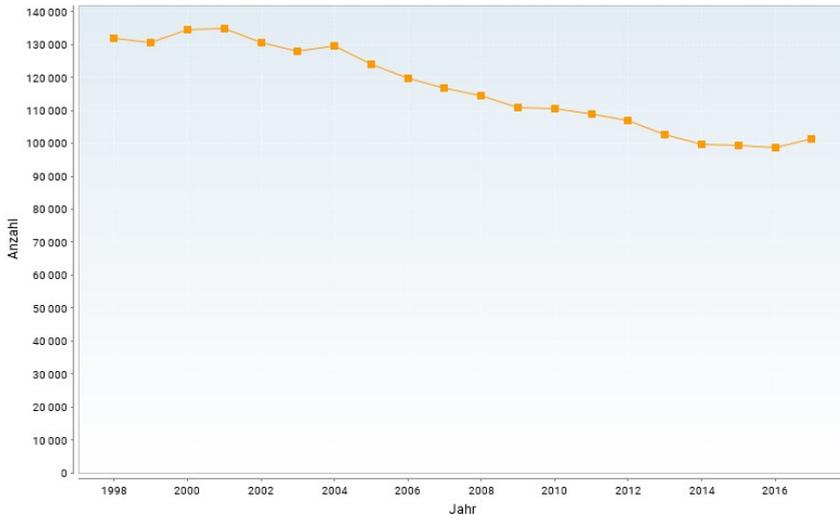


Abbildung 1: Entwicklung der Schwangerschaftsabbrüche in Deutschland in den letzten 20 Jahren (nach: Statistisches Bundesamt 2018, <https://www-genesis.destatis.de> Tabelle 23311)

Dabei entfallen rund 96% aller Abbrüche auf die Fristenregelung, der Rest auf die medizinisch oder kriminologisch gerechtfertigten Abbrüche.³ Damit weist Deutschland im europäischen Vergleich (neben der Schweiz) die niedrigste Quote an Schwangerschaftsabbrüchen auf. 2017 gab es 58 Abbrüche pro 10.000 Frauen im fertilen Alter (zwischen 15 und 49 Jahren). Der Durchschnitt in West- und Nordeuropa liegt dreimal so hoch (180), weltweit bei 350. Parallel dazu stieg die Zahl der Geburten in den letzten Jahren in Deutschland stetig an (785.000 im Jahr 2017), so dass derzeit ein Verhältnis von 8 Neugeborenen auf einen Schwangerschaftsabbruch besteht.

Welche Relevanz hat das Werbeverbot nach §219a StGB angesichts dieser Zahlen? Dazu gibt die Kriminalstatistik des Bundeskriminalamts (BKA) erste Hinweise: Sie verzeichnet zwischen 2010 und 2016 104 Anzeigen nach §219a, mit

3 Lt. Bundesamt f. Statistik, www.destatis.de.

stark steigender Tendenz in den letzten Jahren (Verdoppelung der Fallzahlen). Die Anzeigen richteten sich vorrangig gegen Ärzt*innen, aber auch gegen Beratungsstellen und Kliniken. Die tatsächliche Zahl der Anzeigen dürfte höher liegen als es die BKA-Statistik ausweist, denn sie erfasst nur jene Verfahren, die von der Polizei an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden. Nimmt die Staatsanwaltschaft keine Ermittlung auf, was häufig der Fall sein kann, geht die Anzeige nicht in die Statistik ein. Laut Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes kam es im selben Zeitraum zu insgesamt vier Verurteilungen nach den §§219a bzw. 219b. Der prominenteste Fall dürfte die Verurteilung der Allgemeinmedizinerin Kristina Hänel durch das AG Gießen sein, der als Auslöser der aktuellen Debatte über das umstrittene Werbeverbot gilt.

Die Debatte um das Werbeverbot aus §219a StGB wird nicht zuletzt deshalb so

vehement geführt, weil sie auch eine Auseinandersetzung um die Deutungshoheit über den Schwangerschaftsabbruch darstellt: Während beispielsweise die katholische Vertreterin die §§ 219 und 219a StGB als unverzichtbaren Bestandteil des staatlichen Schutzkonzepts für das ungeborene Leben sieht, das „*einer Normalisierung oder gar einer Kommerzialisierung des Schwangerschaftsabbruchs [entgegenwirken]*“ (S. 2) soll, halten die Kritiker*innen dem entgegen, dass §219a gerade nicht zwischen zulässigen (juristisch: tatbestandslosen) und verbotenen Schwangerschaftsabbrüchen unterscheidet, deshalb den Kern des in den 1990er Jahren gefundenen Kompromisses verfehlt und weniger dem Schutz, als der Bevormundung der Frauen diene. Entsprechend kontrovers wurde auch bei der Sachverständigenanhörung im Bundestag über die Deutung der o.g. Zahlen gestritten: Muss angesichts der Tatsache, dass nahezu jede vierte Frau in Deutschland einmal in ihrem Leben einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen lässt (s. Tennhardt, S. 6) und der Abbruch einer der häufigsten gynäkologischen Eingriffe ist, dies nicht längst als Teil der gesellschaftlichen Normalität akzeptiert werden? Inwieweit entfaltet das Werbeverbot noch eine Schutzwirkung, oder schränkt es vor allem die Informations(zugangs)rechte von Ärzt*innen und Schwangeren ein?

Die Realität der Beratungseinrichtungen

Die Länder sind gesetzlich verpflichtet, die für die Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen notwendigen medizinischen Einrichtungen als auch die für die Fristenregelung vorgeschriebe-

nen Beratungsstellen bereit zu stellen. Ein Blick ins Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) zeigt dabei verschiedene Prioritäten des Gesetzgebers: während in Bezug auf die Beratung „*ein ausreichendes plurales Angebot wohnortnaher Beratungsstellen*“ (§ 8 SchKG) sicherzustellen sei, ist bei den medizinischen Einrichtungen nur von einem „*ausreichendem Angebot*“ (§ 13 Abs. 2 SchKG) die Rede. Allein das unterstreicht schon die zentrale Funktion, die den Beratungsstellen im Verfahren zugeordnet ist. Sie haben qua Gesetz ein Informationsmonopol, denn (nur) hier sollen sich Schwangere die nötigen Informationen über Methoden und Gefahren von Abbrüchen, aber auch über die Alternativen zum Abbruch informieren können. In der katholischen Lesart heißt das: „*Die Beratung und das Werbeverbot sollen gewährleisten, dass Frauen in Notsituationen Informationen in einem sicheren und regulierten Umfeld, nämlich im Rahmen der Beratung, übermittelt werden, und zwar von Personen, die keinerlei eigenes wirtschaftliches Interesse an dem Ausgang der Entscheidung haben.*“ (Jestadt, S. 4) Ob man allerdings so weit gehen kann wie die Vertreterin von *donum vitae*, die die gesetzlich vorgeschriebene Zwangsberatung als „*feministisches*“ und „*frauenfreundliches*“ Schutzkonzept deklarierte (Redding, S. 2), darf bezweifelt werden.

Jedenfalls ergeben sich aus den praktischen Abläufen der Fristenregelung und dem faktischen Informationsmonopol der Beratungseinrichtungen heute einige Probleme, auf die nicht nur die Berliner Gynäkologin und Frauenrechtsaktivistin *Christiane Tennhardt*, sondern auch die Stellungnahme von *donum vitae* hinwiesen:

* Sowohl die von den Beratungsstellen verteilten, aber auch die von einzel-

nen Landesverwaltungen bereitgestellten Adresslisten sind nicht immer auf dem aktuellen Stand, weil Arztpraxen oft keine Mitteilung machen, wenn sie aus Ruhestandsgründen aufgelöst werden, sie umziehen oder ihr Leistungsangebot ändern.

* Die bloße Information, dass eine Einrichtung Schwangerschaftsabbrüche ausführt, ist wenig wert, wenn das z.B. nur für Stammpatientinnen gilt und keine neuen Patientinnen aufgenommen werden. Zudem fehlt in den Adressübersichten oft eine Information darüber, welche Methoden des Schwangerschaftsabbruchs eine Einrichtung anbietet oder in welchem Zeitraum der Schwangerschaft sie Abbrüche ausführt (das kann deutlich enger begrenzt sein, als es das Gesetz zulässt – vgl. Tennhardt, S. 3).

* Da sich gerade in ländlichen Regionen die Versorgungsdichte mit medizinischen Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche ausführen, extrem verschlechtert hat (für manche Regionen werden Entfernungen von bis zu 100km ausgewiesen), wird eine vorherige Information über das medizinische Angebot, den Ablauf und sonstige Hinweise zum Schwangerschaftsabbruch immer wichtiger.

Tennhardt wies außerdem darauf hin, dass sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für den Schwangerschaftsabbruch gegenüber der Einführung der Fristenregelung deutlich verändert haben:

* Durch den medizinischen Fortschritt gebe es mittlerweile eine größere Zahl von Verfahren zum Schwangerschaftsabbruch, was zu einem höheren Informations- und Beratungsbedarf führt. Für die schwangere Frau gehe es beispielsweise um die Fragen, ob sie den Eingriff medikamentös oder operativ

ausführen lasse; für welches der operativen Verfahren sie sich ggf. entscheide; ob der Abbruch stationär oder ambulant ausgeführt werden soll; ob mit lokaler Betäubung oder unter Vollnarkose.

* Bei der Abfassung des §219a StGB habe niemand vorhergesehen, dass diese Vorschrift einmal gezielt von Abtreibungsgegner*innen benutzt werde, um Mediziner*innen, Kliniken und Beratungseinrichtungen unter Druck zu setzen. Für Ärzt*innen werde der §219a StGB mittlerweile zur Bedrohung, weil er – auch wegen seiner großen Reichweite – gezielt zur Gängelung von Abtreibungsärzt*innen eingesetzt werde. *„Es ist eine Bedrohungssituation entstanden, die dazu beiträgt, dass sich letztlich zunehmend Ärzt*innen aus der Versorgung zum Schwangerschaftsabbruch zurückziehen.“* (Tennhardt, S. 5)

Last but not least: Das Werbeverbot für Abtreibungen wurde 1933 vom Gesetzgeber eingeführt. Seitdem haben sich die Schutzziele des Gesetzes (wie auch manche Moralvorstellungen in der Gesellschaft) geändert, mehr aber noch die Medien- und Informationsgewohnheiten der Menschen. Ein Informationsmonopol, das zudem den physischen Besuch einer „Beratungsstelle“ voraussetzt, ist im Zeitalter der Internetkommunikation ein wahrer Anachronismus. Wenn von den Befürworter*innen einer Beibehaltung des §219a StGB daher behauptet wird, dieses Werbe- bzw. Informationsverbot gehöre zur „Gesamtstatik“ (Jestadt) der Fristenregelung, muss daran erinnert werden, dass dieses Verbot deutlich älter als die Fristenregelung ist und zudem auf der Vorstellung beruht, dass die Frauen nur im abgeschottetem Raum einer Pflichtberatung zu einer verantwortungsvollen Entscheidung finden können.

Die internationale Perspektive

Ein Blick auf unsere europäischen Nachbarländer zeigt, dass es auch anders geht: In Frankreich werden Informationen zum Schwangerschaftsabbruch transparent auf staatlichen Internetportalen zur Verfügung gestellt, etwa vom französischen Gesundheitsministerium (www.ivg.social-sante.gouv.fr) sowie auf einer mit öffentlichen Geldern finanzierten Seite, die Anbieter medikamentöser Abbrüche nach Regionen zugänglich macht (www.ivglesadresses.org). Die mittlerweile von einigen Bundesländern bereitgestellten Adresslisten⁴ sind ein erster Schritt in diese Richtung – können die mit der derzeitigen Rechtslage verbundenen Unsicherheiten und Einschränkungen jedoch nicht befriedigend auflösen.

Das Recht auf einen freien Zugang zu Informationen über Schwangerschaftsabbrüche hat auch eine menschenrechtliche Dimension. Es handelt sich dabei um das Recht auf reproduktive Gesundheit, das eine Ausprägung des Rechts auf Gesundheit in Artikel 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte darstellt. Dieses Recht umfasst nach dem zuständigen UN-Ausschuss auch *„the capability to reproduce and the freedom to make informed, free and responsible decisions. It also includes access to a range of reproductive health information, goods, facilities and services to enable individuals to make informed, free and responsible decisions about their reproductive behaviour.”*⁵ Insbesondere

dere Hürden oder Einschränkungen im Informationszugang seien damit nicht vereinbar: *„Health facilities, goods, information and services related to sexual and reproductive health care should be accessible to all individuals and groups without discrimination and free from barriers. ... Information accessibility includes the right to seek, receive and disseminate information and ideas concerning sexual and reproductive health issues generally, and also for individuals to receive specific information on their particular health status. All individuals and groups, including adolescents and youth, have the right to evidence-based information on all aspects of sexual and reproductive health, including maternal health, contraceptives, family planning, sexually transmitted infection, HIV prevention, safe abortion and post-abortion care, infertility and fertility options, and reproductive cancer.”*⁶ In vergleichbarer Weise kritisierten der Ausschuss für die UN-Frauenrechtskonvention (in seinen abschließenden Bemerkungen zum letzten deutschen Staatenbericht)⁷ sowie der Menschenrechtskommissar des Europarates⁸ die in Deutschland geltenden Beschränkungen des Informationszugangs in diesem Bereich.

Dirk Schaarenberg / Sven Lüders

(article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/22, 2016, Abs. 6.

6 Ebd., Abs. 15/18.

7 Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten siebenten und achten periodischen Staatenbericht Deutschlands, CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Abs. 38(b).

8 Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Women's sexual and reproductive health and rights in Europe. Issue Paper, December 2017, S. 38.

4 Eine Übersicht bietet die Humanistische Union unter <http://www.humanistische-union.de/shortcuts/219a/>.

5 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 22 (2016) on the right to sexual and reproductive health

Die nächste Stufe des Verhüllungsverbots: in deutschen Gerichtssälen

Bayern und Nordrhein-Westfalen haben einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Verhüllungsverbot im Gerichtssaal in den Bundesrat eingebracht. Der „Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Gesichtshüllung während der Gerichtsverhandlung“ (BR-Drs. 408/18 v. 27.8.2018) sieht einen neuen § 176 Abs. 2 für das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) mit folgendem Wortlaut vor:

„Bei der Verhandlung beteiligte Personen dürfen ihr Gesicht während der Sitzung weder ganz noch teilweise verhüllen. Der Vorsitzende wirkt auf die Einhaltung des Verbots hin.“

Die Antragsteller wollen mit ihrem Vorschlag mehr Rechtssicherheit für die Prozessbeteiligten schaffen. Bisher hätte sich keine einheitliche Praxis bzw. Rechtsprechung dafür herausgebildet, ob Vorsitzende Richter darauf bestehen sollten bzw. dürfen, dass während einer Verhandlung Niqab oder Burka abzulegen sind - und ob dafür die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Sicherstellung eines ungestörten Sitzungsablaufs (in §176 GVG) eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen. Zu den Prozessbeteiligten, auf die sich der Entwurf bezieht, gehören u.a. Angeklagte, Prozessbevollmächtigte (Anwälte), Gutachter/Sachverständige und Zeugen - nicht jedoch die Zuschauer einer Verhandlung.

Der Vorschlag bezieht sich zur verfassungsrechtlichen Legitimation auf die aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Forderung nach einer umfassenden, alle Erkenntnismöglichkeiten einbeziehenden Ermittlung der Tatsachen während einer Gerichtsverhandlung (Art. 20

Abs. 3, Art. 92 GG). In der Praxis bedeute dies: *„Das Gericht muss sämtliche Erkenntnismittel einschließlich der Mimik der bei der Verhandlung beteiligten Personen ausschöpfen können, um den Sachverhalt bestmöglich aufzuklären. Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit einer Person oder der Glaubhaftigkeit einer Tatsachenbehauptung ist, wenn die Person ihr Gesicht verschleiert, nicht zuverlässig möglich. Die offene, auch nonverbale Kommunikation ist damit ein zentrales Element der Gerichtsverhandlung.“* (S. 4) Zudem müssten die Beteiligten eindeutig identifizierbar sein.

Kirsten Wiese hat für die Humanistische Union zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen. Ihre Stellungnahme bezweifelt, dass für dieses Problem ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Für die letzten Jahre finden sich in der Rechtsprechung bzw. in den Medien nur zwei für Deutschland dokumentierte Fälle, in denen die Verschleierung vor Gericht verfahrensrelevant war. In einem Fall einigte sich die verhandlungsführende Richterin mit der betroffenen Klägerin; im anderen Fall verweigerte ein Richter einer Zeugin die Aussagemöglichkeit, weil sie nicht bereit war, ihr Kopftuch abzulegen. Das Ausmaß der von den Antragstellern behaupteten Rechtsunsicherheit lasse sich daher kaum beurteilen, auch die Begründung des Antrags enthalte keine weiteren Fakten - weder dazu, wie oft Richter mit verhüllten Verfahrensbeteiligten konfrontiert sind; noch dazu, wie oft dies zum Problem werde.

Interessanterweise konzentriert sich die Begründung des Antrags weniger auf die empirische Frage, ob und wie ein generelles Verhüllungsverbot sich auf die Effektivität der Rechtspflege konkret auswirkt, sondern arbeitet zum Teil mit kontrafaktischen Setzungen und morali-

schen Wertungen, mit denen das Prinzip der Kommunikation „von Angesicht zu Angesicht“ legitimiert und durchgesetzt werden soll – ganz so, als sei das Ziel des Gesetzgebers die Durchsetzung dieser Form der Kommunikation (und nicht die Effektivität des Gerichtsverfahrens).⁹ Einerseits wird nämlich behauptet, die unverhüllte Kommunikation sei eine unumgängliche Voraussetzung für ein effektives Verfahren (s.o.) – nur um kurz darauf zu betonen: *„Die Kommunikation 'von Angesicht zu Angesicht' ist ein zentrales Element im rechtsstaatlichen Gerichtsverfahren auch dann, wenn der Sachverhalt vollständig aufgeklärt ist und nur noch Rechtsfragen zu erörtern sind.“* (S. 5) Ebenso unbeirrt von der faktischen Wirkung eines Verbots wird auch behauptet, ein ausnahmsloses Verbot sei für die Beteiligten weniger konfliktreich als eine Regelung, die bei mangelnder Relevanz für das Verfahren auf die Durchsetzung des Verbotes verzichte: *„Der Ausnahmetatbestand würde neues Konfliktpotential im Einzelfall schaffen, das durch die Verbotsvorschrift gerade vermieden wird.“* (S. 4) Dabei ist den Autoren sehr wohl bewusst, dass es eine ganze Reihe von Gerichtsverfahren gibt, in denen keinerlei Zweifel am tatsächlichen Handlungsablauf, an der Glaubwürdigkeit von Zeugen oder anderen Aussagen bestehen und die Durchsetzung eines Verhüllungsverbots für den Erfolg des Verfahrens bedeutungslos (bzw. juristisch gesprochen: nicht erforderlich) ist. Dies gilt beispielsweise auch

9 Eine vergleichbare Argumentation fand sich bereits im Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung, das seit Juni 2017 gilt (s. BGBl. I 2017, S. 1570), mit dem ein Verhüllungsverbot für Beamte, Soldat*innen, Wahlhelfer*innen sowie im Straßenverkehr eingeführt wurde (vgl. vorgänge Nr. 216 [4/2016], S. 85f.).

– so Kirsten Wiese – für blinde Richter, die an deutschen Gerichten tätig sein können und deren Möglichkeiten zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit von Prozessbeteiligten der Antrag strikt ausblendet.¹⁰

Das Gutachten weist darauf hin, dass für die in der Praxis relevanten Situationen (die Identifizierung der Beteiligten; Zweifel an der Glaubwürdigkeit einzelner Aussagen/Beteiligter etc.) auch grundrechtsschonendere Alternativen bestehen, die in anderen Lebensbereichen (etwa bei Personenkontrollen durch die Polizei; bei der Aussage schützenswerter Zeugen) längst etabliert sind. Allein der Gesetzentwurf bemüht sich nicht einmal darum, den Eingriff in die Religionsfreiheit der betroffenen Frauen (bzw. der Berufsausübungsfreiheit aus Artikel 12 Abs. 1 S. 1 GG, sofern Sachverständige und Anwältinnen betroffen sind) möglichst gering zu halten. Das spiegelt sich allein schon darin wieder, dass die mehrere Seiten umfassende Begründung des Entwurfs ganze sieben Zeilen auf die Erörterung des Eingriffs in die Religionsfreiheit verwendet, die sich im Übrigen darauf beschränken, dass der Eingriff nur geringfügig und hinzu-

10 Der Bundesgerichtshof hat sich schon mehrfach mit dem Einsatz blinder Richter befasst, so bereits 1954 (BGHSt 5, 354 - Entscheidung v. 5.3.1954, 5 StR 661) in der Weise, dass die Beteiligung blinder Richter in einem Kollegialgericht keine Verletzung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit darstelle, weil blinde Menschen über kompensatorische Fähigkeiten verfügen, mit denen sie den fehlenden Sehsinn ausgleichen und die Authentizität von Aussagen beurteilen können (s. Die Zeit Nr. 18/1954). Zur Debatte s. Jens-Uwe Voigt, Der blinde Richter in der strafprozessualen Hauptverhandlung. Möglichkeiten und Grenzen Blinder und Sehender aus der Sicht verschiedener Wahrnehmungsmodelle. Baden-Baden 2014 (Diss. Universität Hamburg).

nehmen sei, weil er zeitlich begrenzt (für die Verhandlungsdauer) und vor einem geschlossenen Publikumskreis erfolge. Dies wird dem Stellenwert der Religionsfreiheit für die betroffenen Frauen keineswegs gerecht. (Man stelle sich nur einmal vor, mit der gleichen Argumentation würde ein Gebot der nackten Teilnahme an Gerichtsverhandlungen begründet, dass keine Rücksicht auf die westliche Kultur der Scham nimmt.) Der Gesetzentwurf und seine Begründung lässt jegliche Sensibilität für die Wirkungen einer solchen Regelung bei den Betroffenen vermissen. So thematisiert der Entwurf lediglich die Folgen der Verschleierung auf andere Verfahrensbeteiligte („Hemmungen“, S. 5), nicht aber die Folgen eines Entschleierungsgebots für die zuvor verschleierte Frauen.

Die Stellungnahme der HU weist darauf hin, dass die Wirkung des Gesetzes – jenseits der wenigen zu erwartenden Anwendungsfälle – kontraproduktiv sein kann: Ein generelles Verhüllungsverbot vor Gericht kann dazu führen, dass verschleierte Frauen ihre verbrieften Rechte weniger in Anspruch nehmen (wollen) und eine stärker distanzierende Haltung zum Rechtsstaat einnehmen. Ein solches Verbot baut für sie eine neue Hürde in ihrem Zugang zum Recht auf, was die soziale und kulturelle Diskriminierung dieser Frauen eher verstärken als abbauen dürfte. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat vor geraumer Zeit auf die Probleme hingewiesen, die sich für manche Gruppen ergeben, wenn es um ihren tatsächlichen Zugang zum Recht in Deutschland geht. Davon sind auch verschleierte Frauen betroffen, für die eine effektive Anwendung und Durchset-

zung ihrer Rechte bisher nicht gewährleistet ist:¹¹

* Schätzungsweise nur 5 bis 11 Prozent der Frauen, die sexuelle Gewalt erfahren haben, bringen diese auch zur Anzeige.

* Nur jeder zehnte Fall einer (mutmaßlichen) Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität wird behördlich gemeldet.

* Vom Menschenhandel Betroffene können häufig ihre Ansprüche auf Entschädigung und vorenthaltenen Lohn in Deutschland nicht gerichtlich durchsetzen.

Sven Lüders

Dr. Kirsten Wiese: Stellungnahme zum Gesetzesantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern „Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Gesichtsverhüllung während der Gerichtsverhandlung“ (BR-Drs. 408/18) vom 9.10.2018, unter http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2018/HU_2018-10-09_BR-Gesichtsverhuellung.pdf.

11 Beispiele nach: Beate Rudolph, Rechte haben – Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, Berlin 2014, S. 16f.

NACHRUFE

Alexander Wittkowsky

Am 14. Februar 2018 verstarb Prof. Alexander Wittkowsky im Alter von 81 Jahren. Er gehörte zuletzt dem Beirat der Humanistischen Union an, die ihn besonders für sein bürgerrechtliches Engagement und seine wissenschaftliche Kompetenz schätzte. In seinem beruflichen Leben war er ein Wissenschaftler, der sich in seinen Funktionen besonders der Reform und Modernisierung des Universitätswesens widmete.

1936 in Berlin geboren, schrieb er sich nach dem Abitur an der Technischen Universität Berlin ein, studierte zunächst Schiffsbau, dann Maschinenbau – mit der Promotion als Abschluss. Als Mitglied des Senats der TU gaben ihm die Bundesassistentenkonferenz (BAK) und deren Berliner Landesverband wichtige Orientierung bei seinem Bemühen, das durch und durch verkrustete Universitätssystem zu demokratisieren. Die BAK formulierte demokratische Anforderungen an Forschung und Lehre, an die Verantwortung der Universitäten gegenüber der Gesellschaft und der jungen Generation. Noch vor seiner Promotion zum Dr.-Ing. wurde Alexander Wittkowsky im Mai 1970 zum ersten Universitätspräsidenten der TU gewählt. Das neue Hochschulgesetz – unter Reformdruck durchgesetzt – sah durch den Wechsel von der Rektoratsverfassung zur Präsidialverfassung an beiden Berliner Universitäten Präsidentschaftswahlen vor. Es kam einer Revolution gleich, dass in beiden Fällen es sich

um keine ordentlich berufenen Professoren handelte: Assistenten wurden damit Präsidenten zweier bedeutender Universitäten; und das in konfliktreichen Jahren von *Teach ins*, *Sit ins*, Institutsbesetzungen und mitunter wilden Studentendemonstrationen. Alexander Wittkowsky stärkte die studentische Mitbestimmung und verstand es auch, die Polizei vom Unigelände fern zu halten.

Sieben Jahre lang prägten seine Wertschätzung von Autonomie und Freiheit die Atmosphäre und den Geist der TU Berlin. In seine Zeit fielen Studienreformen und Neustrukturierungen. So entstanden unter seiner Mitwirkung zahlreiche neue Studiengänge zu modernen und aktuellen Themen wie etwa die Informatik oder Umwelttechnologie. Die Ernennung zum Ehrenmitglied seiner Universität im Jahr 2014 war eine, wenn gleich etwas späte, Anerkennung seiner Verdienste.

1977 wurde er Rektor der „roten Kaderschmiede“, wie die Bremer Universität von politischen Gegnern verächtlich genannt wurde. Er war vom demokratischen Modell dieser Reformuniversität überzeugt, sah sich aber einer Kritikerfront ausgesetzt vom berüchtigten „*Bund Freiheit der Wissenschaften*“ und anderen konservativen Professoren bis hin zu Kritikern aus Politik und Medien. Dass er auf verlorenem Posten stand, war auch durch das Zutun des Bundesverfassungsgerichtes verursacht: Es hatte den Professoren in allen entscheidenden Fragen von Forschung und Lehre, vor allem bei Berufungen, die Mehrheit gesichert und damit der gleichberechtig-

ten Teilhabe aller in den Universitäten Tätigen eine entschiedene Absage erteilt. 1982 gab Alexander Wittkowsky auf. Nach seinem Rücktritt als Rektor fand er dann wieder zur Wissenschaft zurück und war an der Bremer Universität im Fachbereich Produktionstechnik auf seinem Lehrstuhl mit Technikentwicklung und Technikgestaltung befasst. Er ging u.a. der Frage nach, wie die Technikentwicklung mit Ökologie und Nachhaltigkeit zu vereinbaren und wie ein Ingenieurstudium zu gestalten wäre, das Antworten auf diese zentralen Fragen der Zukunft findet.

Ehrenamtlich hat sich Alexander Wittkowsky bei *medico international* engagiert und seit 1982 auch in der *Gustav Heinemann-Initiative* (GHI), deren Fusion mit der *Humanistischen Union* (HU) im Jahr 2009 er mit betrieben hat. Als Beiratsmitglied der GHI und dann auch der HU beriet er die älteste deutsche Bürgerrechtsbewegung maßgeblich in friedenspolitischen Fragen. Er wusste, wie man Afghanistan entschiedener und besser hätte helfen können beim Wiederaufbau. Er hatte seine Erfahrungen in Entwicklungszusammenarbeit während der Beurlaubung von den Bremer Universitätsverpflichtungen in den Jahren 1990 bis 1992 gemacht, in denen er für die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (damals GTZ) Projekte u.a. in Indien, Tansania und Simbabwe leitete.

In einem von ihm maßgeblich mitverfassten Positionspapier der HU¹ wurde

auf das eklatante Missverhältnis beim finanziellen Aufwand für Militär und zivilem Engagement in Afghanistan hingewiesen. Gefordert wurde ein Strategiewechsel, der durch Umschichtung der Haushaltsmittel klare Priorität auf zivilen Aufbau und Entwicklung zu Lasten militärischer Aufwendungen legt. Konkrete, mit den Afghanen erarbeitete Entwicklungsziele seien von Seiten der Bundesregierung zu benennen, über deren Erreichung dem Bundestag regelmäßig Bericht zu erstatten wäre. Insbesondere seien zivile Projekte zu definieren, die in enger Abstimmung mit lokalen Einrichtungen und der lokalen Bevölkerung Afghanistans für deren Bedürfnisse entwickelt werden müssten, hieß es in dem Papier. Prof. Wittkowsky selbst hat dieses Positionspapier 2010 auf dem ersten Verbandstag der beiden fusionierten Organisationen vorgestellt.

In der Ehe mit der früheren Redakteurin der Frankfurter Rundschau, Jutta Roitsch-Wittkowsky, erlebten beide ausgedehnte Reisen in zahlreiche Länder und auch erfüllte Privatheit im geliebten französischen Zweitwohnsitz. Mit Prof. Alexander Wittkowsky haben wir einen kenntnisreichen, erfahrenen und im menschlichen Umgang souveränen Mitstreiter verloren – einen gradlinigen und freiheitsbewussten Demokraten.

*Werner Koep-Kerstin
ist Bundesvorsitzender
der Humanistischen Union*

1 „Den Frieden politisch und mit zivilem Aufbau gewinnen – Ausstieg aus dem militärischen Engagement in Afghanistan“. Positionspapier der Humanistischen Union, verfasst von W. Koep-Kerstin, G. Pflaumer & A. Wittkowsky. Berlin im November 2009, unter http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2009/HU2009-11-24_

Die *vorgänge* werden herausgegeben von der Humanistischen Union, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative. Der Redaktion dieser Ausgabe der *vorgänge* gehören an: Prof. Dr. Hartmut Aden, Werner Koep-Kerstin, Prof. Dr. Martin Kutscha, Dr. Herbert Mandelartz, Prof. Dr. Rosemarie Will.

Verantwortlicher Redakteur: Sven Lüders (SL)
Redaktion *vorgänge*, Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Telefon: 0 30/ 20 45 02 56, Fax: 0 30/ 20 45 02 57, E-Mail: vorgaenge@humanistische-union.de
Internet: <http://vorgaenge.humanistische-union.de>

Abonnementbetreuung, Bestellungen & Verlag:
Humanistische Union, Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Telefon: 0 30/ 20 45 02 56, Fax: 0 30/ 20 45 02 57, E-Mail: service@humanistische-union.de
Ansprechpartnerin: Carola Otte

Druckerei: hinkelsteindruck, Berlin
Bildnachweise: Fotolia (U1); Oskar Niedermayer/Bundeszentrale für politische Bildung (S. 2); Christa Luft/privat (S. 25); Lüders (S. 77); Statistisches Bundesamt/destatis (S. 144)

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fällt insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-Rom und allen anderen elektronischen Datenträgern.

Bezugsmöglichkeiten: Die Zeitschrift *vorgänge* erscheint vierteljährlich zum Preis von 14 € (Einzelheft). Im Abonnement kostet die Zeitschrift in der Printversion jährlich 43 €; für Studierende, Referendar/innen, Arbeitslose und Bundesfreiwilligendienstleistende 28 €. Ein Abonnement Print und PDF kostet 50 €, ermäßigt 35 €. Die elektronische Ausgabe (PDF) allein gibt es für 20 € jährlich. Alle Preise (außer PDF-Version) zzgl. Versandkosten von 8 € für vier Ausgaben. Alle Preise und Versandkosten unterliegen der Preisbindung. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens 6 Wochen zum Jahresende schriftlich bei der Humanistischen Union erfolgen. Für deren Mitglieder ist der Bezug kostenfrei.

Zuschriften, die den Vertrieb oder Anzeigen betreffen, bitte nur an den Verlag. Sollte beim Postversand ausnahmsweise ein Exemplar der Zeitschrift beschädigt werden, bitten wir um Einsendung an die Verlagsanschrift. Es wird kostenlos ersetzt.

Inhalte: Seit 1961 analysieren die *vorgänge* gesellschaftliche und politische Prozesse aus sozialwissenschaftlicher und kulturkritischer Perspektive. Sie sprechen einen bürgerrechtlich interessierten LeserInnenkreis an, richten sich nicht nur an das akademische Fachpublikum. Ihr Ziel ist es, interessierte Laien wie engagierte Bürger/innen an zeitpolitischen Diskursen teilhaben zu lassen. Im Zentrum jeder Ausgabe steht ein thematischer Schwerpunkt: Mehrere Beiträge analysieren das jeweilige Titelthema aus verschiedenen fachlichen wie politischen Perspektiven. Der Schwerpunkt wird ergänzt durch Berichte, Stellungnahmen und Hintergrundbeiträge zu aktuellen gesellschaftspolitischen Fragen. Kommentare und Kolumnen runden die Ausgaben ab. Namentlich gezeichnete Artikel geben die Meinung ihrer Verfasser/innen wieder. Für unverlangt eingesandte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

