

Jahrgang 69, 2020, Heft 1 – Inhalt

EDITORIAL	1
ONLINE-ARCHIV	
Thema: Grundgesetz	4
INTERVIEW	
Rechtsextremismus in der Bundeswehr Fragen von <i>GWP</i> an den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages Dr. <i>Hans-Peter Bartels</i>	5
AKTUELLE ANALYSE	
<i>Stefan Liebig</i> Fünf Jahre Mindestlohn in Deutschland: Ein Zwischenfazit	9
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE	
<i>Jens van Scherpenberg</i> Huawei – Schlüsselkonflikt für die strategische Rivalität zwischen USA und China	13
FACHAUFSÄTZE	
<i>Stefan Becker, Michael W. Bauer</i> Die Europäische Kommission als Regierung Europas? Eine Analyse der politischen Steuerungsmöglichkeiten der supranationalen Exekutive nach der Wahl Ursula von der Leyens zur Präsidentin	21
<i>Frank Brettschneider</i> Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte Lösungen im Dialog suchen	33
<i>Stefan Marschall/Lena Masch</i> Wahlentscheidungen in Zeiten von wachsender Ungewissheit – Volatiles Wählen als Ursache und Folge von volatilen Regierungsbildungen	47
<i>Rainer Tetzlaff</i> Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegt in Afrika. Ein Plädoyer für eine kreative Politik der Fluchtursachenbekämpfung	59
ESSAY	
<i>Christian Stecker</i> Wie Koalitionsdisziplin den parlamentarischen Mehrheitswillen blockieren kann	71

SERIE DEUTSCHLAND 2020/2021

Roland Sturm

Einführung in die Serie 79

Norbert Lammert

Unsere Demokratie und ihre Verfassung 82

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Richard Zensen

Der CO₂-Preis – ein geeignetes Instrument zur Erreichung der nationalen
Klimaschutzziele? 91

RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT

Heiner Adamski

Sanktionen im Sozialrecht (Hartz IV). Das Bundesverfassungsgericht erinnert
den Gesetzgeber an die Menschenwürde 101

POLITISCHE DIDAKTIK

Oliver Schmiedl und Lukas Paul Meya

„Pia – eine Schülerin geht streiken für das Klima“.
Eine Fallstudie zu Partizipationsmöglichkeiten in der Demokratie 111

DAS BESONDERE BUCH

Bernhard Schäfers

Die wachsende Kluft von Arm und Reich als Gefahr für die Republik
über: Christoph Butterwegge, Die zerrissene Republik 123

REZENSIONEN

Tim Engartner

Anja Bonfig: „Nix anderes ist eine größere Macht als Geld“ – Phänomene aus
dem Feld sozioökonomischer finanzieller Bildung aus der Sicht von
Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf 129

Bettina Zurstrassen

Tina Hölzel, David Jahr (Hrsg.): Konturen einer inklusiven politischen
Bildung. Konzeptionelle und empirische Zugänge 130

AUTORINNEN UND AUTOREN 131

Rechtsextremismus in der Bundeswehr

Fragen von GWP an den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages
Dr. Hans-Peter Bartels

GWP: Herr Dr. Bartels, die politische Bildung steht auch und besonders in der Schule vor dem Problem zunehmender rechtsextremer Auffassungen und Äußerungen von Schülerinnen und Schülern. Die Bundeswehr wirbt intensiv um junge Menschen und wird von daher mit großer Aufmerksamkeit betrachtet.

Nachdem in den vergangenen Jahren immer wieder über Fälle rechtsradikaler Umtriebe bei Bundeswehrangehörigen berichtet wurde, beauftragte der Deutsche Bundestag den Militärischen Abschirmdienst (MAD) mit genaueren Nachforschungen. Kürzlich erklärte der Präsident des Dienstes, Christof Gramm, in der „Welt am Sonntag“, dass sein Amt rund 550 Verdachtsfällen von Rechtsextremismus in der Bundeswehr nachgehe.

Sie, Herr Dr. Bartels, sind der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Auf der Internetseite des Bundestages heißt es:

„Der Wehrbeauftragte wird nach Artikel 45b Grundgesetz als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte berufen. Zu seinen Kernaufgaben gehört ferner, über die Wahrung der Grundrechte der Soldatinnen und Soldaten sowie über die Einhaltung der Grundsätze der Inneren Führung zu wachen.“

Auf die folgenden Fragen wünschen wir uns von Ihnen klärende Antworten zum Komplex rechtsextremer Umtriebe in der Bundeswehr: Wie hat man sich die Vorfälle vorzustellen? Können Sie uns Beispiele für diese „rechtsextremen Umtriebe“ geben?



Hans-Peter Bartels
Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages

Fünf Jahre Mindestlohn in Deutschland: Ein Zwischenfazit

Stefan Liebig

Die Ausgangslage

Mit dem im Jahr 2014 beschlossenen und 2015 in Kraft getretenen „Mindestlohngesetz“ sollten Beschäftigte in Deutschland vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt, ein Beitrag „für einen fairen und funktionierenden Wettbewerb“ geleistet, die sozialen Sicherungssysteme stabilisiert und der soziale Zusammenhalt in Deutschland gestärkt werden.¹ Den Anlass dafür gab eine Entwicklung, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einsetzte: Zum einen wuchs der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich. Lag der Anteil dieser Personen im Jahr 1997 noch bei 17 Prozent, stieg er bis 2008 auf 24 Prozent und blieb bis 2015 auf diesem Niveau relativ stabil.² Zum anderen konnte seit Ende der 1990er Jahren ein Absinken der durchschnittlichen Bruttostundenlöhne im untersten Einkommenssegment und – im Gegensatz zur Entwicklung in den anderen Segmenten – ein Verharren auf niedrigem Niveau bis in die 2010er Jahre beobachtet werden.³ Mit anderen Worten: Immer mehr Beschäftigte verdienen immer weniger.

Ein Grund für diese Entwicklung bestand darin, dass zwar in den von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern ausgehandelten Branchentarifverträgen durchaus Mindestlöhne festgelegt sind, doch immer mehr Beschäftigte in Betrieben beschäftigt waren, die keiner Tarifbindung unterlagen und damit in Beschäftigungsverhältnissen standen, auf die tarifrechtliche Regelungen nicht angewendet wurden (z.B. geringfügige Beschäftigungen etc.). Damit ergab sich eine Situation, bei der der Wettbewerb von Betrieben und Unternehmen im untersten Lohnsegment durchaus zu Lasten der Arbeitnehmer ging.

In den daran ansetzenden Debatten wurden im Wesentlichen zwei Problembereiche identifiziert. Weil niedrige Löhne die Beschäftigten nicht in die Lage versetzen, aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, sind sie auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen. Niedriglöhne führen deshalb zur Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen und destabilisieren die Sozialsysteme (verteilungs- und sozialpolitischer Problembereich). Niedriglöhne würden aber auch die



Stefan Liebig

Direktor des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und Vorstandsmitglied des DIW Berlin. Professur für Soziologie mit dem Schwerpunkt Sozialstrukturanalyse und Survey-Methodologie an der Freien Universität Berlin. Mitherausgeber von GWP.

Foto: DIW Berlin/F. Schuh

Huawei – Schlüsselkonflikt für die strategische Rivalität zwischen USA und China

Jens van Scherpenberg

5G und Huawei

Der neue, superschnelle Standard für Mobilfunknetze der 5. Generation (5G) bringt nicht einfach eine tausendfach höhere Datenübertragungskapazität und eine vielfach höhere Geschwindigkeit der Datenübermittlung, er ist vielmehr eine *transformativ* Technologie mit weitreichenden Auswirkungen für die gesamte Wirtschaft eines Landes. Er ermöglicht völlig neue Geschäftsmodelle: die automatisierte Vernetzung von Industrieanlagen und Lieferketten im Zuge der Entwicklung der „Industrie 4.0“, im weiteren Sinne das „Internet der Dinge“ (internet of things – IoT), sowie neue Mobilitätskonzepte auf Basis autonom fahrender Fahrzeuge. Das künftige 5G-Netz kann im Wege des „network slicing“ für die verschiedensten Anforderungen konfiguriert – und parallel genutzt – werden. Das alles sind Nutzungen, für die die technische Übertragungs-Hardware nurmehr eine vergleichsweise einfache materielle Voraussetzung, die steuernde Software hingegen der entscheidende Faktor ist.

Wer über die entsprechenden technischen Fähigkeiten verfügt, solche hochkomplexen neuen Mobilnetze mit der ganzen Bandbreite ihrer künftigen Nutzungsmöglichkeiten zu errichten, gilt daher mit Fug und Recht als eine strategische industriepolitische Frage. Zugleich aber ist es von entscheidender Bedeutung, dass das neue 5G-Netz kostengünstig und zügig errichtet wird, denn die davon erwartete beträchtliche volkswirtschaftliche Wertschöpfung fällt vor allem bei den vielfältigen dadurch ermöglichten neuen Geschäften an. Auf die schnelle Einführung des 5G-Netzes setzt vor allem die deutsche Industrie, die auf dem Gebiet der „Industrie 4.0“ bereits einen hohen Entwicklungsstand hat und deren Automobilkonzerne nichts weniger als eine Führungsrolle auf dem Weltmarkt für autonomes Fahren und neue, vernetzte Mobilitätskonzepte beanspruchen.¹

Und das lässt sich nur erreichen, wenn die deutschen Betreiber von Mobilfunknetzen, die die für 5G erforderlichen Frequenzen ersteigert haben und für den Aufbau des neuen Netzes zuständig sind, auf die beste, günstigste und am schnellsten



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

verfügbare Technik und Software zugreifen können. Hier ist derzeit das chinesische Unternehmen für Telekommunikationsausrüstungen und Software weltweit führend. Huawei hat auf der Grundlage seiner bisherigen Erfolge als Anbieter von Mobilfunktechnik auf dem nationalen und dem Weltmarkt und der dadurch erreichten Finanzkraft frühzeitig erhebliche Mittel in die Entwicklung der 5G-Technik investiert und damit erstmals eine chinesische Weltmarktführerschaft in einer Schlüsseltechnologie erreicht.

Ein zügiger Aufbau des 5G-Netzes, so dass es für alle denkbaren Anwendungen und damit verbundenen Geschäftsmodelle verfügbar ist, lässt sich ohne Huawei-Komponenten praktisch nicht verwirklichen. Das gilt umso mehr, als die 5G-Übertragungstechnik auf dem bisherigen 4G/LTE-Standard aufsetzt, der noch über längere Zeit fortbestehen wird und mit dem künftigen 5G-Standard harmonisieren muss. Das derzeit bestehende LTE-Netz in Deutschland (wie auch in den meisten anderen EU-Ländern) beruht jedoch bis zu 70% seiner Komponenten auf Huawei-Technik. Ein vollständiges Ausweichen auf andere Anbieter, die europäischen Unternehmen Ericsson und Nokia, die ohnehin nicht dieselbe umfassende Bandbreite der erforderlichen Komponenten abdecken können, wäre technisch extrem schwierig umzusetzen, käme erheblich teurer und ließe sich nur mit beträchtlicher Verzögerung realisieren.² Zudem würden die technischen Risiken eines Ausfalls von Komponenten oder eines Softwarefehlers um so mehr wachsen, je geringer die Zahl der Anbieter.

Das ist von der Netzwerktechnik her die Ausgangslage, mit der es die Politik in Deutschland und den anderen EU-Staaten zu tun hat.

Huawei-Technik – ein Sicherheitsrisiko?

Die große Bedeutung des künftigen 5G-Mobilfunknetzes für eine Fülle von Anwendungen macht es sehr viel mehr als bisherige Mobilfunktechnik zu einer „kritischen Infrastruktur“, also einer technischen Infrastruktur, über die wesentliche proprietäre Informationen übermittelt werden, Informationen, die wichtiges technisches Knowhow als geistiges Eigentum privater Unter-

nehmen enthalten ebenso wie schutzbedürftige Informationen öffentlicher Stellen, ja, von der letztlich das Funktionieren weiter Teile der gesamten Volkswirtschaft eines Landes abhängt. Zudem bietet die Beschaffenheit des 5G-Systems mit seinem wesentlich höheren Anteil an komplexer Software, die laufende Wartung und Updates erfordert, sehr viel mehr potentielle Angriffsflächen, gegen die wiederum softwarebasierte Sicherheitsbarrieren erforderlich sind.³ Entsprechend groß ist die Sorge davor, dass technische Komponenten ausländischer Hersteller diesen Zugriffe über geheime Software-„Hintertüren“ auf den Datenverkehr verschaffen oder ihnen gar Möglichkeiten zur Sabotage des Netzes verschaffen könnten. Das ist zunächst einmal ein grundsätzlicher Vorbehalt, unabhängig von bestimmten Lieferländern,⁴ der in der Abhängigkeit von auswärtigen Lieferanten eine potentielle Gefahr für die nationale Souveränität sieht. Er liegt damit konträr zum Konzept internationaler Arbeitsteilung, das ja gerade eine wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit aller von allen unterstellt, und würde bei konsequenter Befolgung auf eine faktische Autarkie bei allen irgendwie „kritischen“ Inputfaktoren hinauslaufen. Um diese Konsequenz bei kritischen Komponenten der Telekommunikationsinfrastruktur zu vermeiden, unterhalten alle größeren Staaten eigene Institutionen, in Deutschland das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), die die Sicherheit der betreffenden Komponenten und der dazugehörigen Software auf Herz und Nieren prüfen. Das geschah und geschieht auch für die von Huawei angebotene 5G-Ausrüstung. In intensiven Überprüfungen in den letzten Jahren wurden weder in den USA, noch durch das BSI in Deutschland oder die entsprechenden Institutionen in Großbritannien (GCHQ) und Frankreich irgendwelche Hintertüren („back doors“) gefunden, wobei Huawei bei der Offenlegung des Quellcodes seiner 5G-Steuerungssoftware wesentlich entgegenkommender war als es etwa amerikanische Unternehmen wie Cisco oder Qualcomm sind. Ohnehin ist Huawei-Technik und Software bereits jetzt in größerem Umfang in den Telekommunikationsnetzen auch der USA, Deutschlands und anderer westlicher Länder präsent, von ihrer globalen Verbreitung ganz zu schweigen. Und die Zulassung von Huawei zu den westlichen

Die Europäische Kommission als Regierung Europas?

Eine Analyse der politischen Steuerungsmöglichkeiten der supranationalen Exekutive nach der Wahl Ursula von der Leyen zur Präsidentin

Stefan Becker, Michael W. Bauer

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission ist das supranationale Exekutivorgan der Europäischen Union. Sie bereitet Gesetze vor und kontrolliert deren Einhaltung, verwaltet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten den EU-Haushalt und übernimmt etliche Koordinierungsfunktionen. Zum 1. Dezember 2019 hat mit Ursula von der Leyen erstmals eine Frau das Spitzenamt der Kommission übernommen. Ihre Nominierung war allerdings nicht unumstritten. Mit Spannung wird daher erwartet, welche Rolle die Kommission unter ihrer neuen Präsidentin spielen wird. Tritt sie, wie unter Vorgänger Jean-Claude Juncker, weiterhin selbstbewusst auf? Oder interpretiert sie ihre Rolle eher als „Sekretariat“ der Mitgliedstaaten? Dieser Beitrag analysiert die Steuerungsmöglichkeiten der neuen Kommission in einem zunehmend politisierten Umfeld.

Die Machtfrage: Eine Kommissionspräsidentin des Europäischen Parlaments oder der nationalen Regierungen?

Als nach der Europawahl 2019 Ursula von der Leyen als Präsidentin der Europäischen Kommission nominiert wurde, war das Aufsehen groß. Die Debatte um ihre Person entzündete sich dabei weniger an ihrer Qualifikation. Denn als langjährige deutsche Landes- und Bundesministerin, die mit Englisch und Französisch auch die anderen Arbeitssprachen der EU-Institution fließend beherrscht, ist sie zweifelsohne für dieses Amt geeignet. Dass erstmals eine Frau nominiert wurde, fand ebenfalls Beifall. Und doch entwickelte sich um Ursula von der Leyen ein handfester politischer



Stefan Becker

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Braunschweig



Prof. Dr. Michael W. Bauer

Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft
und Policy-Analyse
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaft Speyer

Konflikt zwischen dem Europäischen Rat, also den mitgliedstaatlichen Regierungen, und dem Europäischen Parlament. Dabei ging es um eine institutionelle Machtfrage. Das Europäische Parlament hatte nämlich bei der vorherigen Europawahl seinen Einfluss auf die Einsetzung des Kommissionspräsidenten wesentlich vergrößern können. Durch die Idee, mit Spitzenkandidaten für das Amt einen europaweiten Wahlkampf zu inszenieren, hatten die Parlamentarier die Regierungen in die Defensive gedrängt. Mit Jean-Claude Juncker wurde letztlich der Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei Kommissionspräsident. Ursula von der Leyen stand indes keiner Wahl-liste vor; sie hatte sich auch gar nicht für das Europäische Parlament, geschweige denn für das Präsidentenamt beworben. Zum Zeitpunkt ihrer Nominierung amtierte sie als deutsche Verteidigungsministerin. Sie war eine Kompromisskandidatin der nationalen Regierungen, die ein personalpolitisches Gesamtpaket für alle EU-Institutionen schnüren mussten. Ein Großteil des Europäischen Parlaments und all jene, die im Spitzenkandidaten-Prozess einen Fortschritt für die Demokratisierung der EU sahen, nahmen daran erheblichen Anstoß. Letztlich wurde zwar auch Ursula von der Leyens Kommission vom Europäischen Parlament gewählt. Der steinige Weg dorthin zeigt jedoch, dass der Kampf um die Zusammensetzung und Ausrichtung der Kommission eher vertagt als gelöst ist.

Diese kurze Episode reflektiert ein Spannungsverhältnis, das die Kommission seit ihren Anfängen begleitet. In diesem Fall stritten sich Europäischer Rat und Europäisches Parlament um eine konkrete Personalangelegenheit. Die Auseinandersetzung steht aber stellvertretend für die grundsätzliche Frage, was für eine Akteurin die Kommission im EU-Institutionengefüge eigentlich ist. Fungiert sie als eine Art europäische Regierung oder eher als ein „Sekretariat“ der Mitgliedstaaten? Darüber gehen die Ansichten seit Beginn der europäischen Einigung auseinander. Nicht wesentlich näher liegen sich die Einschätzungen in der Frage, welche Rolle die Kommission gegenwärtig einnimmt. Für manche ist sie schon jetzt zu machtvoll, andere wünschen sich indes eine noch stärkere Kommission mit weitergehenden Handlungsmöglichkeiten. Dieser Beitrag widmet sich aus Anlass der Amtsübernahme der von der Leyen-Kommission einer Bestandsaufnahme. Er beleuchtet zunächst das Mandat der Kommission und diskutiert anschließend einige Einflussfaktoren. Dabei wird deutlich, dass sich die Rolle der Kommission immer wieder wandelt – entlang zeitlicher, thematischer und situativer Kriterien. Es entsteht ein vieldeutiges Bild einer Kommission, die zwar keine Regierung im klassischen Sinne ist, aber doch wesentlich mehr als ein Sekretariat der Mitgliedstaaten. Ihr Einflusspotenzial ist immer noch beträchtlich; daher ist der Amtsantritt der von der Leyen-Kommission ein wichtiger Moment. Ihr Wirken wird die Zukunft der EU mitprägen.

Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte

Lösungen im Dialog suchen

Frank Brettschneider

Zusammenfassung

Oft protestieren Menschen gegen Bau- und Infrastrukturprojekte. Ihre Motive sind vielfältig. Gesellschaftlich tragfähige Lösungen sind dennoch möglich. Dazu bedarf es einer dialogorientierten Kommunikation zwischen den Vorhabenträgern, der Bevölkerung, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Politik und Verwaltung.

1. Einleitung

Viele Bau- und Infrastrukturprojekte stoßen auf Protest von Teilen der Bevölkerung. Stets artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände springen ihnen bei. Oft werden die Konflikte auch von Politikern für Wahlen instrumentalisiert. Nicht selten eskaliert die Auseinandersetzung. Dem *Spiegel* war dies im Jahr 2010 – zur Hochzeit der Auseinandersetzungen um *Stuttgart 21* – eine Titelseite wert. Darauf sah er Deutschland auf dem Weg in die „Dagegen-Republik“, angetrieben von „Wutbürgern“. Diese Begriffe sind umstritten. Unstrittig ist hingegen, dass der Protest viele Wurzeln hat.

Vor diesem Hintergrund geht es in diesem Beitrag um folgende Fragen:

1. Aus welchen Gründen protestieren Menschen gegen Bau- und Infrastrukturprojekte?



Prof. Dr. Frank Brettschneider
Universität Hohenheim
Institut für Kommunikationswissenschaft

2. Welche Kommunikations-Ziele und -Regeln bei Bau- und Infrastrukturprojekten gibt es?

Diese Fragen werden auf der Basis der Forschungsliteratur beantwortet.

3. Welche Ziele verfolgen Vorhabenträger mit ihrer Projektkommunikation?
 4. Welche Kommunikationsinstrumente sind aus ihrer Sicht besonders wichtig?
 5. In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Ertrag der Projektkommunikation?

Diese Fragen werden auf der Basis einer Umfrage unter Vorhabenträgern beantwortet.

Bau- und Infrastrukturprojekte finden sich in den Bereichen Verkehr, Energie, Leben und Arbeiten sowie Landschaft und Forst. Ferner lassen sie sich in liniengebundene Projekte, standortbezogene Projekte und in Konzepte unterscheiden (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Typen von Bau- und Infrastrukturprojekten (Beispiele)

	Verkehr	Energie	Leben und Arbeiten	Landschaft und Forst
Konzept	Regionales Mobilitätskonzept Bundesverkehrswegeplan	Energiewende Lokales Klimaschutzkonzept	Nachhaltigkeitsplan Quartiersentwicklung	Naturschutzkonzept
Linie	Zugstrecke Autobahn, Bundesstraße Wasserstraße, Kanal	Strom-Übertragungsnetz Strom-Verteilnetz Gas-Pipeline	Abwasserkanal Innerstädtischer Grünzug	Wildtierkorridor
Standort	Flughafen Bahnhof Hafen	Gas-, Kohlekraftwerk Windenergie-Anlage Biogas-Anlage Stromkonverter	Einkaufszentrum Konversionsfläche Sportanlage, Fußballstadion Konzerthalle	Nationalpark Mastanlage

Das Zusammenwirken der Typen wird am Beispiel der Energiewende deutlich. Die Energiewende hält technische, ökonomische und rechtliche Herausforderungen bereit. In den letzten Jahren ist eine weitere Herausforderung hinzugekommen: Trotz der insgesamt starken Befürwortung der Energiewende durch die Bevölkerung im Allgemeinen, lösen konkrete Projekte vor Ort häufig Proteste aus. Die Proteste richten sich zum einen gegen die Planung von Strom-Übertragungs- und -Verteilnetzen sowie gegen Stromkonverter. Zum anderen kritisieren Menschen nicht nur Kohle- und Gaskraftwerke, sondern auch den Bau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen. So stehen Windenergie-Anlagen vor allem im Süden Deutschlands ebenso in der Kritik wie Offshore-Windparks in der Nordsee. Das Gleiche gilt für den Bau von Wasserkraft- und Pumpspeicherkraftwerken sowie für Biogut-Vergäranlagen. Dabei wird der klassische Konflikttyp „Ökonomie versus Ökologie“ zunehmend von inner-ökologischen Konflikten zwischen Klimaschützern einerseits sowie Natur- und Artenschützern andererseits überlagert (vgl. Beiträge in Feindt/Saretzki 2010).

Wahlentscheidungen in Zeiten von wachsender Ungewissheit – Volatiles Wählen als Ursache und Folge von volatilen Regierungsbildungen

Stefan Marschall, Lena Masch

Zusammenfassung

Seit geraumer Zeit kann man im Wahlverhalten Veränderungsprozesse beobachten, die erhebliche Auswirkungen auf die Koalitions- und Regierungsbildung in Deutschland mit sich bringen. Insgesamt zeigen sich gegenseitig verstärkende Unsicherheiten aufseiten der Wähler/innen und der Parteien.

Einleitung

Es gibt kein Jahr, in dem in Deutschland nicht entweder auf Landes- oder auf Bundesebene eine Wahl stattfinden würde. Von Zeit zu Zeit gibt es jedoch Phasen, in denen sich die Anzahl der Wahlen deutlich verdichtet – so sehr, dass man von einem „Superwahljahr“ sprechen kann. Ein solches Superwahljahr war auch 2019, als insgesamt fünf Wahlen in Deutschland durchgeführt wurden: die Europawahl im Mai, die Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft im selben Monat und schließlich die Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen (beide September) sowie Thüringen (Oktober). In solchen verdichteten Zeiträumen lassen sich Entwicklungen in der Wählerschaft, im Wahlverhalten, im Parteiensystem und in der Regierungsbildung besonders konzentriert beobachten. Das Wahljahr 2019 hatte zudem noch zwei Eigenschaften, die es besonders instruktiv machten: Mit Brandenburg, Sachsen und Thüringen standen Wahlen in drei der vier Flächenbundesländer im Osten Deutschlands an. Und unter Einbezug der Wahlen in Bremen und für das Europäische Parlament kann 2019 als



Prof. Dr. Stefan Marschall

Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf



Dr. Lena Masch

Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

„Super second order elections“-Jahr bezeichnet werden. „Second order elections“ – mit diesem Label werden Wahlen bezeichnet, die bei den Wählerinnen und Wählern genauso wie bei den Parteien und Medien als zweitrangig in ihrer Relevanz wahrgenommen werden – was sich sowohl im Wahlkampf, in der Wahlbeteiligung als auch in der Wahlentscheidung widerspiegelt (Reif und Schmitt 1980).

So lassen sich die Wahlergebnisse und deren Folgen für die Regierungsbildungen aus dem Jahr 2019 durchaus auch als Menetekel verstehen. Deutlicher als bei Bundestagswahlen, also genuinen „first order elections“, zeigen sich Veränderungen bei „second order elections“, da die Wähler/innen in einigen Hinsichten freier und ungebundener entscheiden, quasi stärker experimentieren können. Zudem wird den Entwicklungen im Osten Deutschlands immer wieder ein prognostischer Charakter unterstellt, da sich dort schon früher Entwicklungen eingestellt haben, die sich verzögert im Westen der Republik ebenfalls abzeichnen – wie zum Beispiel eine abnehmende Parteiidentifikation (Arzheimer 2005). Dabei spielt seit geraumer Zeit ein Faktor in die Analyse von Wahlen und Wahlverhalten hinein, der mit dem Wort der „Ungewissheit“ umrissen werden kann. Ungewissheit und Unsicherheiten gelten als eine Ursache des sich verändernden Parteiensystems und von Wahlergebnissen, die oft überraschend ausfallen. Diese Ungewissheiten im Wahlverhalten führen nicht selten zu dem, was dann nach der Wahl als „unklare“ Ergebnisse bezeichnet wird – also Ergebnisse, welche Koalitions- und Regierungsbildungsprozesse komplexer und komplizierter machen. So finden nach der Wahl zunehmend Parteien zueinander, deren Zusammenarbeit in den Koalitionsspekulationen (geschweige denn in den Koalitionpräferenzen) der Wähler/innen nicht eingepreist war. Letzten Endes steigt somit auch für die Wähler/innen die Unsicherheit und Ungewissheit bei der Stimmabgabe, da sie nicht ohne Risiko „strategisch“ in Richtung einer spezifischen Regierungskoalition wählen können. Dies alles findet statt in und wird verstärkt von einem Medien- und Kommunikationsraum, der zunehmend seine Orientierungsaufgabe verliert. Die Wähler/innen sehen sich mit einem „information overload“ bei gleichzeitiger Unsicherheit über die (zugeschriebene) Qualität von Information konfrontiert (Stichwort: „Fake News“). Mit den elektoralen Ungewissheiten und ihren Folgen setzt sich der Beitrag auseinander. Zunächst werden Trends im Wahlverhalten sowie deren Auswirkungen auf das Parteiensystem und die Regierungsbildungen skizziert. Die Dynamiken bei der Formation von Regierungen werden dann in einem zweiten Schritt wieder auf das Wahlverhalten bezogen. Tatsächlich entsteht eine Art „Teufelskreis“ von Ungewissheiten, der letzten Endes auch die langfristige Entwicklung der Demokratie in Deutschland mit Unsicherheiten belasten könnte.

Wahlverhalten im Wandel

Gesellschaftliche Entwicklungen können die individuellen Wahlentscheidungen beeinflussen. Mit einer sich verändernden Gesellschaft, z.B. durch den demografischen Wandel, Migration oder wirtschaftliche Entwicklungen, ändern sich also auch die gesellschaftlichen Kontextfaktoren der Wahlentscheidungen.

Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegt in Afrika

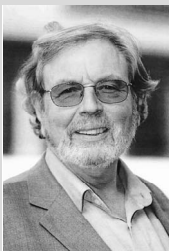
Ein Plädoyer für eine kreative Politik der Fluchtursachenbekämpfung

Rainer Tetzlaff

Zusammenfassung

Selbst bei einer äußerst großzügigen Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik der EU-Länder (die im Jahr 2020 mehr als unwahrscheinlich erscheint) werden sowohl die Mehrheit der Schulabgänger in afrikanischen Demokratien als auch die Mehrheit der arbeitssuchenden jungen Generation in den Diktaturen und Staatszerfallsländern Afrikas nicht in Europa oder Nordamerika ihren Lebensunterhalt bestreiten können, sondern langfristig vor allem in den modernisierten Landwirtschaften Afrikas (Nahrungsmittelproduktion und eigene Rohstoffverarbeitung). Die Regierungen der EU (wie die anderer Industriestaaten) werden mit ihrer Politik der ‚ kreativen Fluchtursachenbekämpfung‘ in Form von Migrationspartnerschaften, privaten Direktinvestitionen und Handelsverträgen sowie durch Entwicklungshilfe-Aktionen aktiv nur sehr wenige neue Arbeitsplätze in Afrika schaffen können, so hilfreich all diese Maßnahmen im Einzelfall (auf Projektebene) auch sein können. Breitenwirksam könnten positive Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte wohl nur dann erzielt werden, wenn sich in der Agrar- und Handelspolitik der EU-Länder sowie anderer Staaten, wie vor allem Chinas, *faire Beziehungen* zu afrikanischen Volkswirtschaften (gegen politisch einflussreiche Agrarlobbies) durchsetzen könnten, die afrikanischen Mitkonkurrenten Luft zum Atmen ließen (Abbau von Protektionismus und Überdenken neo-liberaler Normen in der Entwicklungszusammenarbeit). All diese hier vorgeschlagenen Maßnahmen können allerdings nur dann das Fernziel einer Kontinent-weiten Stabilisierung gesunder Lebensverhältnisse zu erreichen helfen, wenn sie in Afrika von möglichst zahlreichen Kampagnen der effektiven Familienplanung flankiert werden.

In Afrika suchen Jahr für Jahr „20 Millionen junge Menschen erneut einen Job – in Städten und in ländlichen Gebieten. Die Entwicklung wirtschaftlicher Strukturen und



Prof. em. Dr. Rainer Tetzlaff

Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg und
Lehrbeauftragter am Europa-Kolleg der Universität Hamburg bis WS 2019/2020

die Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze ist die zentrale Herausforderung. Afrikas Jugend braucht zugleich einen Austausch mit Europa. Europa braucht ein Konzept, das legale Wege der Migration ermöglicht und irreguläre Migration und Schleusertum bekämpft“ – hieß es 2017 im ‚Marshallplan‘ des Bundesministers für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung *Gerd Müller* (Müller 2017, S. 5). Die besorgte Haltung des Ministers beruhte nicht nur auf humanitären und christlichen Überlegungen (Menschen in Not haben Anspruch auf Hilfe, wenn man dazu die Mittel hat), sondern auch auf handfesten politischen Eigeninteressen. Da die Bundesregierung in Berlin seit einiger Zeit wegen der innenpolitischen Folgen der ‚Flüchtlingskrise‘ der *Bekämpfung der Fluchtursachen* in Afrika großes Gewicht beimisst, wird nun die Entwicklungshilfepolitik auch in den Dienst der allgemeinen Politik der Abwehr von afrikanischen Wirtschaftsflüchtlingen gestellt (Jakob & Schindwein 2017). Wie aber kann und sollte Deutschland zur Realisierung dieses Ziels beitragen – durch Erhöhung der bi- und multilateralen Entwicklungshilfe, durch Intensivierung der Handelsbeziehungen, durch Abbau des eigenen Handelsprotektionismus? Oder durch aktivere Beteiligung am weltweiten Kampf gegen islamistische Terrorgruppen, die in Somalia, Nigeria, Mali, Niger und im Tschad die postkolonialen Staaten destabilisieren? Die folgende Problemanalyse beginnt mit einer kurzen Darstellung der *Fluchtursachen* in Afrika, um dann die Chancen einer *kreativen Politik der Fluchtursachenbekämpfung* in Afrika zu diskutieren – im Unterschied zu einer rein *defensiven Politik der Fluchtursachenbekämpfung*, die eigentlich nur den Einwanderungsstopp von Flüchtlingen und Migranten zum Ziel hat. Im Mittelpunkt wird dabei die Frage stehen, ob und wie es gelingen könnte, in Afrika selbst die Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten zu schaffen, die dieser Kontinent braucht, um junge Menschen davon abzuhalten, ihre Heimat zu verlassen und sich als Wirtschaftsmigranten auf eine riskante Wanderung nach Europa zu machen (Asserate 2016). Die staatliche Entwicklungsfinanzierung (*Official Development Assistance, ODA*) von weltweit über 50 Mrd. Euro jährlich hat offensichtlich ihr Ziel verfehlt, ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ zu sein (Burgis 2017; Gebauer & Trojanow 2018). Sollen gar die ehrgeizigen UN-Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals, SDGs*) erreicht werden, würden in Afrika Investitionen im Wert von 600 Mrd. US-\$ jährlich notwendig sein (Müller 2017, S. 15) – eine unrealistische Planungsprojektion der UNO.

Afrikanische Vielfalt – Fluchtursachen in vier Typen von afrikanischen Ländern

Afrika gibt es nur im Plural – lautet eine viel zitierte Kurzformel. Mit ihr soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die 54 Länder Afrikas große Unterschiede in Bezug auf territoriale Größe, Zahl und Zusammensetzung der Bevölkerung, Reichtum an Ressourcen, Grad der Industrialisierung und Urbanisierung aufweisen. Auch in Hinblick auf ihre politischen Systeme sowie die Intensität kulturell-religiöser Konflikte gibt es große Differenzen, so dass an Folgendes erinnert werden muss: Weder ist ‚Afrika‘ ein in Armut und Gewalt versinkender Kontinent, noch sollte er pauschal als ein

Wie Koalitionsdisziplin den parlamentarischen Mehrheitswillen blockieren kann

Christian Stecker

Zusammenfassung

Auch wenn sie das Wort „Mehrheit“ im Namen führen, können Mehrheitskoalitionen den Willen einer Parlamentsmehrheit blockieren und Minderheiten begünstigen. Dies liegt daran, dass Koalitionsfraktionen immer große Kompromisspakete schnüren, darüber einheitlich abstimmen und die Opposition weitgehend ausschließen. Dabei kann in einzelnen Themen politisch Gleichheit verletzt werden. Wechselnde Mehrheiten könnten dieses Problem lindern, würden aber wiederum andere Probleme aufwerfen.

Minderheitenherrschaft in Mehrheitskoalitionen?¹

Wenn eine Partei bei den Parlamentswahlen eine absolute Mehrheit der Sitze erringt, kann sie anschließend für die Dauer der Wahlperiode „durchregieren“. Dieses Szenario ist allerdings nur in Mehrheitswahlsystemen, wie etwa in Großbritannien, realistisch. Hierzulande verhindert das Verhältniswahlssystem meist eine absolute Mehrheit für eine Partei. Nach Wahlen müssen sich daher in Deutschland üblicherweise mehrere Parteien zu einer Koalition zusammenschließen. Auf den ersten Blick scheinen diese Mehrheitskoalitionen ein demokratisches Kernversprechen einzulösen, denn schließlich sollte in einer Demokratie die *Mehrheit* die Richtung der Politik bestimmen. Tatsächlich genießen Regierungskoalitionen in der Bundesrepublik das Vertrauen einer Parlamentsmehrheit. Bei der aktuellen Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im Bund zeigt sich dies z. B. daran, dass die Kanzlerin mit der absoluten Mehr-



PD Dr. Christian Stecker

Research Fellow und Projektdirektor, Universität Mannheim,
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung

heit der Abgeordneten vom Bundestag gewählt wurde und dass im Alltag die Gesetzentwürfe der Regierung von „ihrer“ Parlamentsmehrheit unterstützt werden.

Schaut man genauer hin, stellen sich die Dinge allerdings etwas komplizierter dar. Bei einer Abstimmung können nämlich prinzipiell auch andere Mehrheiten als die Koalitionsmehrheit gebildet werden. Diese anderen Mehrheiten können sogar wünschenswerter sein, da sie stärker auf gemeinsamen Überzeugungen der Parteien basieren als die oftmals auf komplizierten Kompromissen beruhenden Koalitionsmehrheiten. Der neuseeländische Politikwissenschaftler Jack Nagel (2011, S. 9) hat sogar argumentiert, dass Mehrheitskoalitionen häufig nur eine Fassade für themenspezifische Minderheitenherrschaft darstellen und damit das demokratische Mehrheitsprinzip verletzen.

Diese kontroverse Behauptung sollten wir am besten an einigen Beispielen nachvollziehen: Dazu versetzen wir uns in die Zeit der schwarz-gelben Koalition auf Bundesebene, die zwischen 2009 und 2013 amtierte. Das Beispiel ist in Tabelle 1 zusammengefasst. Die Tabelle zeigt zunächst die Sitzanteile aller damals im Bundestag vertretenen Fraktionen. Grau schattiert sind die Regierungsfaktionen CDU/CSU und FDP, die zusammen 53,4 Prozent der Sitze im Bundestag (also eine absolute Mehrheit) besaßen. Die Linke, Grüne und Sozialdemokraten nahmen auf den Bänken der Opposition Platz. Unterhalb der Sitzanteile präsentiert die Tabelle die Positionen der Fraktionen zu vier politischen Streitfragen: die steuerliche Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften, die Lockerung des Optionszwangs bei der doppelten Staatsbürgerschaft², die Absenkung der Mehrwertsteuer für Hotelübernachtungen und das Betreuungsgeld für Eltern, die auf einen staatlichen Krippenplatz verzichten.

Nach oben bzw. unten deutende Zeigefinger fassen die Positionen der Parteien zu diesen Sachthemen vereinfacht zusammen. Diese Positionen können anhand der Lektüre von Wahlprogrammen und der Medienberichterstattung recht gut bestimmt werden. Dargestellt sind wohlgemerkt die „echten“ Präferenzen³ – dies bezeichnet die Meinungen der Parteien *bevor* sie darüber nachdenken, welche Kompromisspositionen innerhalb einer Koalition eingenommen werden müssen. Zweifellos gab es innerhalb der Parteien jeweils auch abweichende Meinungen zu den einzelnen Themen. Abgeordnete mit abweichenden Positionen ordnen sich im Rahmen der Fraktionsgeschlossenheit aber meist freiwillig der Mehrheit ihrer Kolleginnen und Kollegen unter, damit die Fraktion immer als durchsetzungsstarkes Team auftreten kann.

Bestandsaufnahme und Perspektiven

Einleitung in die Serie

Roland Sturm

Die subjektiv erlebte Unübersichtlichkeit von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik ist schon häufig mit persönlichem Erleben von Teilrealitäten beschrieben worden. Die Komplexität von Abläufen, die mangelnde Vermittlung von Zusammenhängen und die Beschleunigung von Veränderungsprozessen fordern die politische Bildung fundamental heraus. Die GWP hat kein Patentrezept gegen Informationsüberflutung und das rapide Schwinden gemeinsamer Erfahrungen als Ergebnis einer zunehmenden gesellschaftlichen Individualisierung. Wir wollen aber einen bescheidenen Versuch unternehmen zu helfen, Rationalität und Irrationalität von Prozessen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wandels besser einordbar zu machen. Dazu bedarf es des doppelten Mutes zum punktuellen Stillstand im Sinne der Bestandsaufnahme und des Weiterdenkens plausibler Perspektiven.

In der Gesellschaft begegnen uns zahllose Politikfelder, die sich chaotisch weiterentwickeln, ohne dass eine Struktur des Handelns erkennbar wird. Die alternde Gesellschaft müht sich um ein bezahlbares Rentensystem, trotzdem droht Altersarmut. Die Pflegebedürftigkeit nimmt zu, ohne dass eine humane Versorgung für alle gewährleistet werden kann. Der medizinisch-industrielle Komplex wuchert, aber die Deutschen werden nicht gesünder. Die Sozialpolitik macht einen immer größeren Anteil des Haushalts aus, nicht zuletzt weil mit der Garantie von Sozialleistungen Wahlen gewonnen werden sollen – soziale Zufriedenheit entsteht so aber nicht. Deutschland sieht sich inzwischen als Einwanderungsland, kann aber kein schlüssiges Konzept zur



Prof. Dr. Roland Sturm

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

Unsere Demokratie und ihre Verfassung¹

Norbert Lammert

In diesem Jahr 2019 erinnern wir an zwei deutsche Verfassungen, die unter jeweils schwierigen Bedingungen entstanden sind und sehr unterschiedliche Geschichten erzählen. Im Januar 1949, also heute vor siebzig Jahren, befand sich der Parlamentarische Rat ziemlich genau in der Mitte seiner Beratungen über das Zustandekommen einer neuen Verfassung. Es lohnt, gelegentlich daran zu erinnern, unter welchen politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen diese Verfassung entstanden ist. Dass das keine „normalen“ Verhältnisse waren, ist nicht weiter erläuterungsbedürftig. Aber dass sich damals viele nicht aus Übermut, sondern aus begründeten Zweifeln an den Aussichten der eigenen Anstrengung gefragt haben, ob denn ein solcher Versuch, einen neuen deutschen Staat als Demokratie zu entwickeln und zu etablieren, überhaupt erfolgversprechend sei, daran muss man gelegentlich erinnern, weil uns allen, die wir nicht älter oder deutlich jünger als das Grundgesetz sind, diese Verfassung inzwischen beinahe selbstverständlich erscheint. Das war sie gewiss nicht.

Es gehört zu den erstaunlichen Erfahrungen dieses Landes, dass das damals entwickelte Grundgesetz eine Überzeugungskraft entwickelt hat, in deren Rahmen schließlich auch die deutsche Teilung überwunden werden konnte. Dass dies die freiestlichste Verfassung ist, die dieses Land je hatte, ist hinreichend oft vorgetragen worden. Aber nicht ganz so häufig wird darauf hingewiesen, dass dieses Grundgesetz inzwischen zu den großen, demokratischen Verfassungen der Welt zählt. Dass es in vielen jungen Demokratien als Referenzmodell herangezogen wird, mit der rührenden, beinahe treuherzigen Erwartung, man könne dieses Erfolgsmodell kopieren oder



Prof. Dr. Norbert Lammert

Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Von 2005 bis 2017 Präsident des Deutschen Bundestages.

© KAS

transferieren, um damit eine ähnlich stabile Grundlage für eine hoffentlich ähnlich stabile Demokratie zu gewinnen.

Das Grundgesetz: eine der großen Verfassungen der Welt

Ich erinnere mich an viele Gespräche in meiner Zeit als Parlamentspräsident mit ausländischen Staatspräsidenten oder Parlamentspräsidenten aus sogenannten Transformationsländern, die beinahe enttäuscht waren, wenn ich sie darauf hinwies, dass ich diesen Versuch für gut gemeint, aber nicht erfolgsversprechend hielt und etwas nachsichtiger wurden, wenn ich daraufhin erklärte, dass auch die damaligen Verfassungsväter und -mütter des Grundgesetzes eben nicht die nach ihrer Einschätzung am besten funktionierende Verfassung der Welt kopiert haben, sondern eine neue entwickelten. Sie haben damit der Einsicht Raum gegeben, dass eine Verfassung ihre Grundlage im Leben nur dann finden kann, wenn es die Geschichte des betroffenen Landes reflektiert; wenn es die Erfahrungen aufarbeitet, die ein Land mit sich selbst gemacht hat; wenn es das Scheitern berücksichtigt, das an anderen Stellen im eigenen Land stattgefunden hat und die Gründe, die dazu geführt haben mögen. Als der Parlamentarische Rat im September 1948 mit 65 von den gewählten Landtagen entsandten Mitgliedern, 61 Männer, ganze vier Frauen, zusammentrat und Konrad Adenauer zum Vorsitzenden dieses Parlamentarischen Rates gewählt wurde, hat er in seiner Antrittsrede gesagt: „Für jeden von uns war es eine schwere Entscheidung, ob er sich bei dem heutigen Zustand Deutschlands [...] zur Mitarbeit zur Verfügung stellen dürfe und solle. Ich glaube, [...] eine richtige Entscheidung auf diese Frage kann man nur dann finden, wenn man sich klarmacht, was denn sein würde, [...] wenn dieser Rat nicht ins Leben träte.“ Etwas salopp formuliert: Auf die erste Frage hatte er auch eine für sich nicht überzeugende Antwort. Ob das wirklich erfolgsversprechend sein würde, konnte er weder für sich noch für irgendjemand anderen plausibel beantworten.

Aber die Frage, ob es eine überzeugende Begründung dafür gebe, sich dieser offenen Herausforderung zu verweigern, führte bei ihm wie bei anderen zu der Bereitschaft, genau diese Aufgabe anzunehmen, auch wenn man nicht wissen konnte, ob sie gelingt. Übrigens konnten die Beteiligten nicht nur nicht wissen, für welche Art von möglichen Regelungen es die notwendige Mehrheit geben würde; sondern auch die Frage, ob die Alliierten – auf deren förmliche Weisung dieser Parlamentarische Rat eingesetzt worden war – das Ergebnis seiner Beratung überhaupt akzeptieren würden, das konnte niemand verlässlich einschätzen. Denn Deutschland war damals kein souveräner Staat; er wurde es im Übrigen nicht einmal mit der Verabschiedung des Grundgesetzes – das hat noch einmal einige Jahre gedauert und zusätzlicher Vereinbarungen vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bedurft.

Wenn wir uns heute immer wieder und aus guten Gründen auf die eigene Schulter klopfen mit Stolz und Dank für eine Verfassung, um die uns viele andere Länder beneiden, dann unterschätzen wir regelmäßig nicht nur wie groß die Aufgabe, sondern auch wie groß das Risiko war, dass die damals begonnenen Anstrengungen tatsächlich zu dem Ergebnis führen würden, zu dem sie glücklicherweise geführt haben.

Der CO₂-Preis – ein geeignetes Instrument zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele?

Richard Zensen

Zweck und Auswirkungen des Gesetzes: Anreize für ein klimafreundlicheres Verhalten?

Mit der Zustimmung des Bundesrates am 20.12.2019 wurde das sogenannte „Klimaschutzpaket“ der Bundesregierung verabschiedet. Das Herzstück dessen stellt das Bundes-Klimaschutzgesetz dar. Zusammengefasst verfolgt das KSG die Treibhausgasneutralität der Bundesrepublik Deutschland bis 2050, um die Folgen der Klimaerwärmung abzumildern. Konkret behandelt das KSG allerdings lediglich die Senkung der Treibhausgasemissionen ab 2021 bis 2030 um 55% im Vergleich zum Jahr 1990, was als nationale Klimaschutzziele zusammengefasst wird. Zu diesem Zweck werden in sechs Sektoren jährliche Minderungsziele verfolgt, welche durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen durch die Bundesregierung realisiert werden: Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges. Ein dafür zentrales Instrument stellt die CO₂-Bepreisung durch die Bundesregierung dar.

Diese wurde in der Öffentlichkeit, der Politik und den Medien vorab intensiv diskutiert. Genauer geregelt ist der CO₂-Preis im Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen. Zielvorgaben finden sich im Gesetzestext hierzu:

„Zweck dieses Gesetzes ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, [...] um damit zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele [...] und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-



Richard Zensen B.A.

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen. Zweck des nationalen Emissionshandelssystems ist die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen.“

Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen
(Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728).

Konkret sollen Unternehmen, die mit Brennstoffen handeln, für diese pro ausgestoßener Tonne CO₂-Zertifikate erwerben, welche von der Bundesregierung ausgegeben werden. Die Menge an Zertifikaten pro Sektor ist jedes Jahr limitiert und kann nicht überschritten werden, wodurch eine maximale Menge an Treibhausgasemissionen eingehalten werden soll, welche in den nationalen Klimaschutzzielen festgelegt wird. Diese Mehrbelastung wird dann über steigende Preise für an die Verbraucher weitergegeben, wodurch beispielsweise die Kosten für Benzin, Diesel oder Heizöl steigen. Damit sollen Anreize für klimafreundlicheres Verhalten, also die Nutzung von weniger CO₂-intensiven Alternativen, geschaffen werden – die Einnahmen über die CO₂-Bepreisung sollen über Entlastungen in anderen Bereichen an die BürgerInnen zurückgegeben werden. Diese beinhalten primär die Verringerung von Stromkosten durch die Absenkung der EEG-Umlage, aber auch die Erhöhung der Pendlerpauschale für Berufstätige sowie die Senkung der Mehrwertsteuer auf Fernzugfahrten. Dieses Modell ist keineswegs neu, es wird beispielsweise in der EU im Rahmen des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) bereits seit 2005 in den Sektoren Industrie und Energie verfolgt. Doppelbelastungen durch das BEHG sollen hierbei vermieden werden.

Nach dem Kompromiss zwischen Bundestag und Bundesrat, welcher später noch einmal thematisiert werden soll, bedeutet dies konkret in Zahlen: Der Preis pro Tonne CO₂ liegt bei 25 Euro ab dem Jahr 2021 und steigt schrittweise bis auf 55 Euro im Jahr 2025. Ab 2026 gilt dann ein Preiskorridor zwischen 55 und 65 Euro, welcher über Angebot und Nachfrage nach Emissionszertifikaten bestimmt wird. Die Pendlerpauschale ab dem 21. Kilometer steigt von 30 auf 35 Cent und soll sich ab 2024 um weitere 3 Cent erhöhen. Zusätzlich wurde die Mehrwertsteuer auf Fernfahrten mit dem Zug ab dem 01.01.2020 von 19 auf 7 Prozent gesenkt. Die Senkung der EEG-Umlage, die wohl stärkste Entlastung, soll mit dem steigenden CO₂-Preis weiter voranschreiten.

Angesichts dieser umfangreichen Änderungen für Verbraucher und Industrie stellen sich zahlreiche Fragen. Am prominentesten sticht dabei hervor, ob die CO₂-Bepreisung ein geeignetes Mittel zur Steuerung von klimaschädlichem Verhalten darstellt – jedoch stehen auch soziale und wirtschaftliche Aspekte im Raum. Die Einschätzungen zu diesen aus Politik, Medien, Verbänden und Zivilgesellschaft zeigen ein äußerst durchmisches Bild, was im Folgenden dargestellt werden soll.

Reaktionen aus der Politik: Die Parteien

Die Position der Union im sogenannten Klimakabinett, ein Ausschuss bestehend aus Bundeskanzlerin Angela Merkel, Wirtschaftsminister Peter Altmaier, Innenminister Horst Seehofer, Verkehrsminister Andreas Scheuer, Agrarministerin Julia Klöckner, Kanzleramtschef Helge Braun, Regierungssprecher Steffen Seibert (alle CDU/CSU)

Sanktionen im Sozialrecht (Hartz IV)

Das Bundesverfassungsgericht erinnert den Gesetzgeber an die Menschenwürde

Heiner Adamski

Das Bundesverfassungsgericht hat im November 2019 ein Grundsatzurteil zu einem sozialpolitisch und parteipolitisch konfliktträchtigen Problem in der deutschen Gesellschaft verkündet. Das Urteil ist im Zusammenhang der sog. Agenda 2010 zu sehen. Diese Agenda ist ein Konzept zur Reform des Sozialsystems und des Arbeitsmarktes mit tiefen sozialen Einschnitten (Verschlechterungen). Sie wurde angesichts stagnierender wirtschaftlicher Entwicklungen von 2003 bis 2005 von der aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildeten Bundesregierung (dem zweiten Kabinett Schröder) auf der Grundlage der Mehrheiten in den gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat umgesetzt.

Ein Teil der Agenda ist das System Hartz IV. Dieser Begriff – Hartz IV – hat Eingang gefunden in die Umgangssprache. Hartz IV wird mittlerweile als eine politische Hinterlassenschaft des SPD-Kanzlers Schröder gesehen und parteiintern zunehmend kritisch beurteilt. In Teilen der Sozialwissenschaften und in der Armutsforschung (hier besonders von Butterwegge) wird Hartz IV als Weg in die Armut gesehen.

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts geht es u.a. um Sanktionen: um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die Grenzen der Kürzungen sozialer Leistungen. Das Urteil wird hier nach einigen erläuternden Hinweisen zu drei Begriffen vorgestellt.



Heiner Adamski

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

I. Hartz IV – ALG 2 und ALG 1

Der Begriff Hartz IV ist ein anderes Wort für das sog. Arbeitslosengeld 2 (ALG 2). Es wurde zum 1. Januar 2005 durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) eingeführt und hat die frühere Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengefasst. Nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte in einer Bedarfsgemeinschaft mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erhalten Sozialgeld. Diese Grundsicherung – das Arbeitslosengeld 2 – ist eine aus Steuergeldern finanzierte Sozialleistung und mit dem Anspruch „Fordern und Fördern“ verbunden. Die Leistungsberechtigten sollen bei der Arbeitssuche gefordert und gefördert werden – und das Arbeitslosengeld 2 soll ihnen ein Leben gemäß den Vorstellungen von der „Würde des Menschen“ ermöglichen.

Vor der Zahlung von ALG 2 wird die Anspruchsberechtigung (Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit) geprüft. Dabei wird das gesamte Einkommen und Vermögen der Bedarfsgemeinschaft ermittelt. Zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören alle, die in einer wirtschaftlichen oder eheähnlichen Gemeinschaft mit dem Antragsteller leben (Ehepartner, Kinder, Verwandte usw.). So wird auch das Kindergeld als Einkommen angerechnet. Für die Höhe der Zahlungen gibt es feste Regelsätze. Für Kinder werden altersabhängig unterschiedliche Beträge gezahlt. Zusätzlich werden auch Kosten für Unterkunft oder Heizung in einem angemessenen Rahmen übernommen. Die Bezugsdauer richtet sich nach der Dauer der Hilfebedürftigkeit. Dabei gelten strenge Auflagen. Es müssen Meldefristen eingehalten werden und es muss Eigenbemühungen bei der Suche nach einer Anstellung geben. Nach den gesetzlichen Vorgaben kann es beim ALG 2-Bezug zu Leistungskürzungen kommen, wenn Arbeitsuchende sog. Jobangebote oder Fördermaßnahmen ablehnen oder abbrechen.

Das Arbeitslosengeld 2 darf nicht verwechselt werden mit einem anderen Arbeitslosengeld: dem Arbeitslosengeld 1 (ALG 1). Dieses Arbeitslosengeld ist eine Versicherungsleistung. Der Anspruch darauf wird durch Einzahlungen in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung erworben. Die Höhe des ALG 1 richtet sich nach dem bisherigen Verdienst des Antragstellers (60 Prozent bzw. bei Kindern 67 Prozent des Nettogehalts plus Beiträge für Krankenkasse, Pflegeversicherung und Rentenversicherung). Die Bezugsdauer (sechs bis 24 Monate) ist abhängig vom Alter und dem Einzahlungszeitraum. Die Leistungen werden abgesehen von Ausnahmen (z.B. Einnahmen aus Nebentätigkeiten) nicht wegen eines Vermögens oder schlichter Ersparnisse gekürzt; sie sind also unabhängig vom Vermögen des Leistungsempfängers. Bei Leistungen im Rahmen ALG 2 kann es hingegen Sanktionen (Kürzungen) geben.

Das Bundesverfassungsgericht musste sich aufgrund der Vorlage eines Sozialgerichts wesentlich mit dieser Frage befassen: Sind die Sanktionen und ihre Durchsetzung beim Arbeitslosengeld 2 mit dem Grundgesetz vereinbar? Die Frage kann unbeschadet der Berechtigung kritischer Fragen zum Wirtschaftssystem mit einer immer größer werdenden und in die Gesellschaft ausstrahlenden Geld-Orientierung (aus Geld noch mehr Geld machen) und ebenso unbeschadet der Berechtigung kritischer

„Pia – eine Schülerin geht streiken für das Klima“

Eine Fallstudie zu Partizipationsmöglichkeiten in der Demokratie

Oliver Schmiedl und Lukas Paul Meya

Zusammenfassung

Die Protestbewegung Fridays for Future, die sich seit dem Jahr 2018 ausgehend von den Klimastreiks der Schwedin Greta Thunberg weltweit entwickelte und etablierte, stellt die repräsentativen Demokratien vor eine Bewährungsprobe und regt zum Nachdenken über die Möglichkeiten der politischen Partizipation an. Die vorliegende Fallstudie wagt den Versuch, dieses kontroverse Thema in den Unterricht zu rücken, dabei aber weniger die Diskussionen über den Klimawandel (policy-Ebene) zu fokussieren, sondern nach juristischen und demokratietheoretischen Aspekten (polity- und politics-Ebene) der Partizipationsformen von Fridays for Future zu fragen.

Einleitung

Die Protestbewegung *Fridays for Future* (FFF), initiiert von der 16-jährigen Schwedin Greta Thunberg, hat klimapolitische Fragen in die vorderste Reihe der politischen Auseinandersetzung gerückt und zu einer bemerkenswerten Revitalisierung außerparlamentarischer Protestformen geführt. Das globale Problem Klimaerwärmung wird zum ersten Mal durch eine internationale Bewegung, die zuvorderst von SchülerInnen getragen wird, adressiert. Die Solidarisierung zahlreicher KlimawissenschaftlerInnen (FAZ vom 15.03.2019) und Prominenter und der signifikante Bedeutungszuwachs klimapolitischer Themen im öffentlichen Diskurs – sichtbar im deutschen Wahlausgang zum europäischen Parlament – führen die Wirkmächtigkeit der FFF beeindruckend vor Augen.



Lukas Paul Meya

arbeitet für das Berliner Unternehmen planpolitik an der Entwicklung digitaler Formate politischer Bildung, insbesondere Online-Planspiele.



Oliver Schmiedl

Gymnasiallehrer, Kooperative Gesamtschule „Ulrich von Hutten“
in Halle (Saale).

Auch abseits des Inhaltsfelds Umweltpolitik ist FFF in mehrfacher Hinsicht Chance wie Herausforderung für die politische Bildung. *Einerseits* treten die jungen DemonstrantInnen aus der politischen Passivität, setzen sich aktiv für die Lösung eines existentiellen gesellschaftlichen Problems ein und verwirklichen damit die zentrale Zielstellung der politischen Bildung: Sie handeln politisch. *Andererseits* vernachlässigen sie mit ihrem freitäglichen Schulstreik ihre Pflichten als SchülerInnen und stellen Lehrende und Eltern vor die Frage, wie damit umzugehen ist. Außerdem ruft der moralisierende, bedingungslose Impetus ihrer Appelle an die politischen EntscheidungsträgerInnen Unbehagen hervor: Das kompromisslose Eintreten ausschließlich für klimapolitische Ziele (*single-issue politics*) läuft wichtigen Strukturprinzipien der repräsentativen Demokratie, u.a. Interessensausgleich und Konsens, entgegen. Die FFF regen somit zur Reflexion über das Spannungsfeld von politischen Partizipationsformen, repräsentativer Demokratie und individuellen gesellschaftlichen Pflichten an.

Mit der Makromethode Fallstudie wird das an deutschen Schulen ohnehin präsente Thema FFF in seiner Kontroversität und Komplexität aufgegriffen. Die vorliegende Unterrichtsreihe zielt darauf, die politischen Handlungsstrategien von FFF zu systematisieren, zu reflektieren und zu bewerten. Anhand der fiktiven Schülerin Pia versucht sie, neben Analyse- und Urteilskompetenz auch zur Herausbildung von Partizipationskompetenz, zumindest in ihrer kognitiven Dimension, beizutragen.

1. Sachanalyse: Rechtliche und demokratietheoretische Aspekte der Partizipationsformen von FFF

Der Klimawandel und FFF bieten einen fruchtbaren Ansatzpunkt, um grundsätzliche Fragen politischer Willensbildung zu thematisieren. Angesichts eines sich ändernden Weltklimas, verstanden als gemeinsames, nicht-ausschließbares, aber endliches Gut, kommen nationale demokratische Systeme an ihre regulatorischen Grenzen und sind gleichzeitig verführt, sich als Trittbrettfahrer internationaler Klimapolitik ihrer Verantwortung zu entziehen (Nordhaus 2015). Dieses kollektive Handlungsproblem spitzt sich durch eine geographische wie auch generationale Entkopplung von Verursachern und Betroffenen der Klimakrise zu (Hagedorn et al. 2019). Das Leitmotiv der FFF ist jenes der unentschuldbaren Tatenlosigkeit gegenwärtiger Politik gegenüber der wissenschaftlich prognostizierten Klimakatastrophe (Thunberg 2019: 63).

Auch wenn generationalistische Argumente politische Sachverhalte oft entpolitisieren (White 2013), so legen sie im Fall von FFF die Finger in die Wunde repräsentativer Demokratie: Politische EntscheidungsträgerInnen sind *jetzigen* Wählerschaften und ihren Interessen verpflichtet. Während die positiven Effekte klimadienlicher Politik nicht unmittelbar spürbar sind, so ist dies für ihre negativen Aspekte – Verbrauchersteuern, Konsumverzicht, industriepolitische Transformationsprozesse etc. – der Fall. Strukturell, das heißt trotz aller Bemühungen der Verständigung und Aushandlung, existiert somit ein generationaler Interessenkonflikt. Die Stärke demokratisch kodifizierter Verfahrensweisen, die Verpflichtung politischer Entscheidungen auf den gleichwertigen Willen ihrer BürgerInnen, wird zum lähmenden Faktor in der Um-

Die wachsende Kluft von Arm und Reich als Gefahr für die Republik

Bernhard Schäfers

Neue Probleme – neue Gesellschaftsbegriffe

Einzelne Problemfelder der Gesellschaft herauszugreifen und mit entsprechenden Begriffen zu versehen, ist nicht neu. Bereits vor 20 Jahren fragte Armin Pongs: „In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?“. In seiner Darstellung damals kursierender Gesellschaftsbegriffe kam er auf 24, darunter „Risikogesellschaft“ von Ulrich Beck (München 1999 und 2000). Ja, in welcher Gesellschaft leben wir? Ist es „Die Gesellschaft des Zorns“ (vgl. hierzu GWP4/2019: 565ff.) oder eine „zerrissene Republik“, wie Christoph Butterwegge meint? Weder noch. Beide Titel sind irreführend, weil sie in Aufsehen beanspruchender Form bestimmte Tatsachen als *pars pro toto* nehmen.

Mit „Republik“ wird von Butterwegge der Staat, zumal der Sozialstaat, in den Fokus gerückt. Das umfangreiche Werk ist aber zugleich eine sozialstrukturell basierte Gesellschaftsanalyse und -geschichte der Bundesrepublik Deutschland, mit dem Hauptaugenmerk auf die nach seiner Auffassung das Staats- und Gesellschaftssystem mehr und mehr gefährdende soziale Ungleichheit und wachsende Armut.

Christoph Butterwegge, 1951 im münsterländischen Albersloh geboren, war von 1998 bis 2016 Professor für Politische Wissenschaft an der Kölner Universität. Seit Jahrzehnten gehören Armut und Armutsentwicklung, soziale Ungleichheit und die Entwicklung des Sozialstaats zu seinen Forschungsthemen. Butterwegge steht der Partei *Die Linke* nah, die ihn 2017 als ihren Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten aufstellte (was, ungewöhnlich genug, im Impressum hervorgehoben wird).

Das Werk im Umfang von 414 Seiten gliedert sich in folgende Kapitel:



o. Prof. Dr. Bernhard Schäfers
Karlsruher Institut für Technologie
Institut für Soziologie

Christoph Butterwegge (Hrsg.)
Die zerrissene Republik: Wirtschaftliche, soziale und politische
Ungleichheit in Deutschland. Weinheim, 2020

