



GWPP

© Max Ahmann, Wikimedia Commons, lizenziert unter
Creative Commons Lizenz by-sa/2.0-de,
URL: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/de/legalcode>

Gesellschaft·Wirtschaft·Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Renten · Wohnungswirtschaft · Rekommunalisierung ·
Jungwähler-Wahlhilfen · Bayer-Monsanto-Deal · China ·
Frankreich · Netzwerkgesellschaft



Verlag Barbara Budrich

65. Jahrgang · 4. Vierteljahr 2016
ISSN 0016-5875

4/2016

www.budrich-journals.de

Zu dieser Ausgabe

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik befindet sich im ständigen Konflikt zwischen einer Stärkung der Eigenverantwortung einerseits und staatlicher Lenkung und sozialer Absicherung andererseits. Die öffentliche Diskussion konstatiert – je nach Interessenslage – zu viel oder zu wenig Staat. Sehen Sie selbst:

Tim Engartner (Meinung) macht den Rückzug des Staates höchst kritisch an der Privatisierung der Altersvorsorge fest. Tilman Harlander (Interview) stellt fest: „Die vergangenen Jahrzehnte waren wohnungspolitisch durch Deregulierung und einen schrittweisen Rückzug des Bundes aus der Wohnungsbauförderung geprägt...“. In einem empirischen Vergleich (Fachaufsatz) widerlegen Astrid Cullmann, Maria Nieswand und Caroline Stiel vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) das Vorurteil, private Unternehmen der Energieversorgung könnten effizienter arbeiten als die kommunalen, also öffentlichen Betriebe. Die Verpflichtung der Tabakindustrie, Zigarettenschachteln mit abschreckenden Schockbildern zu versehen, wird von der einen Seite als Sorge um die Gesundheit verstanden, von der Tabakindustrie als Einschränkung der unternehmerischen und von vielen Privatleuten als eine der persönlichen Freiheit. So dokumentiert von Heiner Adamski (Rechtsprechung). Das Thema der zu (?) großen unternehmerischen Freiheit klingt an auch in Edmund Budrichs Kontrovers-Dokumentation zum Bayer-Monsanto-Deal, der von vielen mit der Drohung übergroßer Marktmacht verbunden wird.

Wenn vom „Staat“ gesprochen wird, erscheint sogleich das ideale Bild der demokratischen Gewaltenteilung. Gibt es diese aber in der bundesdeutschen Realität des Parteienstaates? Gerald Danner (Aktuelle Analyse) demonstriert am Beispiel des sogenannten Parlamentsvorbehalts bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, wie die Mehrheitsverhältnisse im Parlament die Gewaltenteilung aushebeln und der Regierung zur Durchsetzung ihrer Ziele verhelfen.

(Fortsetzung auf S. 418)

Jahrgang 65, 2016, Heft 4 – Inhalt

EDITORIAL	415
MEINUNG	
<i>Tim Engartner</i> Rendite statt Rente – oder: Die Privatisierung der Altersvorsorge *	419
INTERVIEW	
Wohnungswirtschaft und Wohnversorgung in Deutschland <i>Tilman Harlander</i> und <i>Bernhard Schäfers</i> im Gespräch	427
AKTUELLE ANALYSE	
<i>Gerald Danner</i> Der Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr – „Ein Sieg für das ganze Haus“?	437
KOLUMNE	
<i>Roland Sturm</i> Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union – das Streben nach Autonomie und Selbstbestimmung	443
ONLINE-ARCHIV	
Rechtsextremismus	448
AUFSÄTZE	
<i>Helmut Däubler</i> Der fruchtbare Dissens um den Beutelsbacher Konsens	449
<i>Maximilian Brenker, Jonas Israel</i> Mobilisierung von Jungwählern durch kommunale Online-Wahlhilfen Eine empirische Untersuchung anhand des lokal-o-mat	459
<i>Astrid Cullmann, Maria Nieswand, Caroline Stiel</i> (Re-)Kommunalisierung in der Energieversorgung – Gibt es Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Stromnetzbetreibern?	471
<i>Sven Bernhard Gareis</i> Militärmacht China? Die chinesische Streitkräfte-reform und ihre Folgen für die Internationale Politik	481
SERIE SCHÜLER FORSCHEN	
<i>Rolf Porst</i> – unter Mitarbeit von <i>Ruth Holthof</i> Datenerfassung und Datenaufbereitung	491

KONTEXT

Bernhard Schäfers

Manuel Castells: Netzwerkgesellschaft und die Macht der Identität. Von der Wissens- und Informationsgesellschaft zur Netzwerkgesellschaft 501

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Edmund Budrich

Big Deal. Die Übernahme des amerikanischen Agrokonzerns Monsanto durch Bayer Crop Science 509

RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT

Heiner Adamski

Eindämmung des Tabakkonsums. Der Europäische Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht entscheiden zugunsten der EU-Tabakrichtlinie und damit für Schockbilder auf Zigarettenschachteln 517

POLITISCHE DIDAKTIK

Matthias Busch, Nancy Morys

„Mobilisierung für die Werte der Republik“ – Frankreichs bildungspolitische Antwort auf die „fragmentierte Gesellschaft“ 525

DAS BESONDERE BUCH

Ilona Ostner

Gabriele Muschter und Rüdiger Thomas, Frauen in Deutschland 535

REZENSIONEN

Christian Meyer-Heidemann: Marc Partetzke, Von realen Leben und politischer Wirklichkeit. Grundlegung einer biographiebasierten Politischen Bildung am Beispiel der DDR 539

Sibylle Reinhardt: Karim Fereidooni: Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen im Schulwesen. Eine Studie zu Ungleichheitspraktiken im Berufskontext 540

Autorinnen und Autoren 541

Wie hängen die Ziele politischer Bildung mit der gesellschaftlichen Situation zusammen? Zwei Beiträge erlauben einen Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland: Matthias Busch und Nancy Moriys schildern in ihrem Aufsatz (Politische Didaktik) die „Grande mobilisation“, mit der der französische Staat die Anerkennung der republikanischen Werte in einer problematisch gewordenen sozialen Situation wiederherstellen will. Fast als eine „Insel der Seligen“ erscheint uns dagegen Deutschland im Fachaufsatz von Helmut Däuble), wo politische Bildung in Gestalt des „Beutelsbacher Konsens“ zwar heftig diskutiert wird, die normativen Grundannahmen der Sozialen Marktwirtschaft wie Freiheit, offene Märkte und sozialer Ausgleich aber nicht im mindesten in Frage stehen. Gleichwohl leidet unsere Demokratie an schwächelnder Wahlbeteiligung. Wie junge Leute für Politik und fürs Wählen motiviert werden sollen, zeigen Maximilian Brenker und Jonas Israel in ihrem Fachaufsatz zu Online-Wahlhilfen.

Regelmäßig stellen wir in jeder Ausgabe zwei didaktisch relevante Bücher vor. Mehr ist nicht möglich. Um aber wenigstens auf die eine oder andere Besonderheit aus dem Literaturangebot außerhalb der Sozialwissenschaften aufmerksam zu machen, wird in jedem Heft auch ein „besonderes Buch“ gewürdigt. Dieses Mal richtet die Soziologin und Geschlechterforscherin Ilona Ostner den kritischen Blick auf das Buch „Frauen in Deutschland. Eine Geschichte in Bildern, Quellen und Kommentaren“. Lehrreich erscheinen uns sowohl das Buch selbst als auch die Kritik.

Internationales: Roland Sturm zeigt die Wirkungen regionaler Bestrebungen in den EU-Ländern (Kolumne), wofür die Wallonie gerade ein Beispiel geliefert hat. Sven Bernhard Gareis analysiert die chinesische Militärreform und ihre Auswirkungen auf die internationale Politik (Fachaufsatz). Vor knapp 20 Jahren veröffentlichte der amerikanische Soziologe Manuel Castells eine grandiose Zusammenschau und Deutung des politischen, ökonomischen und sozialen Wandels der Weltgesellschaft unter dem Einfluss der Informationstechnologie. Sie ist heute noch gültig. Bernhard Schäfers (Kontext) skizziert die Grundlinien des Riesenwerkes und macht Appetit aufs Selberlesen.

Eine Hilfe bei der Durchführung von Unterrichtsprojekten war und ist in den letzten Jahren die große Methoden-Serie von Rolf Porst, die mit „Datensammeln und Datenaufbereitung“ in dieser Ausgabe die vorletzte Station des Projekts erreicht hat. Das so entstandene handliche Lehrbuch ist für Sie im GWP-Online-Archiv immer greifbar.

Wir wünschen eine ruhige und schöne Weihnachtszeit und einen fröhlichen Wechsel ins Neue Jahr.

Die Herausgeber

Rendite statt Rente – oder: Die Privatisierung der Altersvorsorge*

Tim Engartner

Im (Irr-)Glauben daran, dass nur ein „schlanker“ Staat ein guter Staat sei, reformierte die von Gerhard Schröder (SPD) geführte rot-grüne Bundesregierung den von Reichskanzler Bismarck Ende des 19. Jahrhunderts begründeten Sozialstaat, der einst weltweit Bewunderer fand. Obschon der private Reichtum hierzulande nie größer war, leitete der aus der Bundestagswahl am 22. September 2002 erneut als „Reformer“ und Begründer der „Neuen Mitte“ siegreich hervorgegangene Schröder einen einzigartigen Um- und Abbau der sozialen Sicherungssysteme ein. Solidarität und Egalität als tragende Säulen des Sozialstaates schienen den Anhängern des „Dritten Wegs“ nicht mehr zeitgemäß. Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung galten bald nicht mehr nur in liberal-konservativen Kreisen als Sinnbild für ein „gesetzliches Zwangssystem“, das es zu entstaatlichen, sprich: zu privatisieren galt. Selbst in weiten Teilen der SPD, der Gewerkschaften und der Kirchen formierte sich kein (wirksamer) Widerstand gegen die „Verschlankung“ des gesetzlichen Rentenversicherungssystems.

Die Riester-Reform brachte 2001 vor allem zwei Neuerungen: Erstens wurde die Nettolohnanpassung der Rente durch die „modifizierte Bruttolohnanpassung“ ersetzt, was das Netto-Standardrentenniveau von 70 Prozent auf 64 Prozent absenken sollte. Nach diesem neuen Prinzip hängt der Zuwachs bei den Renten von der Entwicklung des durchschnittlichen Bruttolohns ab, von dem jedoch die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und die empfohlenen Aufwendungen für die geförderte »private« Altersvorsorge subtrahiert werden. Die zwei Jahre zuvor rückgängig gemachten Rentenkürzungen der Regierung Kohl kamen so – quasi durch die Hintertür – zurück. Zweitens wurde die „Eichel-Förderung“ eingeführt, mit der die betriebliche Altersvor-



Prof. Dr. Tim Engartner

Professor für Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt schulische Politische Bildung am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main sowie Direktor der Akademie für Bildungsforschung und Lehrerausbildung (ABL).

sorge staatlich gefördert wird. In diesem Rahmen wurde ein Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung eingeführt, wonach jeder Arbeitnehmer bis zu vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung jährlich steuer- und abgabenfrei in eine Pensionskasse, einen Pensionsfonds oder eine Direktversicherung einzahlen kann. Profiteure: Banken und Versicherungen.

Schon 2003 wurde deutlich, dass die Berechnungen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der durchschnittlichen Lebenserwartung zu optimistisch waren. Daher wurde durch das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 der „Nachhaltigkeitsfaktor“ eingeführt, der die Rentenanpassung an die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung koppeln sollte. Die Rente orientiert sich seither an dem Verhältnis von Leistungsbeziehern und Beitragszahlern. Zudem wurde eine Mindestsicherung für das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern von 46 Prozent für das Jahr 2020 und von nur noch 43 Prozent des Lohnniveaus für das Jahr 2030 eingeführt. Dieser Entschluss gab das jahrzehntelange rentenpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung auf und ersetzte es durch das (sozial)politisch bedenkliche Mindestsicherungsziel. Mit diesen gesetzlichen Neuerungen sind private Rücklagen für die Zeit nach dem Berufsleben für viele, insbesondere einkommensschwache Menschen, tatsächlich unumgänglich geworden.

Altersarmut und Vorsorgelücken

Eineinhalb Jahrzehnte nach Einführung der staatlich subventionierten privaten Altersvorsorge mehren sich nun die Zweifel an der Riester-Reform – nicht zuletzt, weil das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung massiv sank. Die drohende Gefahr einer steigenden Altersarmut wird kaum mehr geleugnet. Die Zahl derer, die auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind, wuchs zuletzt auf über 500.000. Gleichzeitig stieg die Zahl von Senioren, die einen Mini-Job übernehmen (müssen), um nicht auf Grundsicherung angewiesen zu sein, auf knapp eine Million. Der Trend wird noch deutlicher, wenn diejenigen Personen mitgezählt werden, die kurz vor dem Eintritt ins Rentenalter stehen, auf Hartz IV angewiesen sind und im Rentenalter aller Voraussicht nach Grundsicherung beziehen werden. Ihre Zahl stieg von rund 260.000 im Jahr 2010 auf zuletzt etwa 320.000. Die Vorsorgelücke, die durch die Senkung des Rentenniveaus gerissen wurde, scheint durch das „Riestern“ allein nicht geschlossen werden zu können. Kurzum: Es gibt wohl zu viele Menschen in Deutschland, die nicht genug sparen können. Dass die Riester-Rente auf die Grundsicherung im Alter angerechnet wird, dürfte sie überdies demotivieren.

Ernüchterung macht sich auch bei einem Blick auf die Qualität der Riester-Rente breit. Laut einer 2011 vom renommierten *Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung* veröffentlichten Studie sind die meisten Riester-Verträge qualitativ minderwertige Produkte zuungunsten der Versicherten. Sie wiesen eine miserable Rendite sowie hohe Abgaben und Verwaltungskosten auf, die vollkommen intransparent und sogar für Experten kaum nachvollziehbar seien. Die schlechten Renditen seien vor allem auf die Senkung des Garantiezinses, den die Riester-Versicherer anbieten müssen, von ursprünglich 3,25 auf nun 1,75 Prozent zurückzuführen. Zudem seien die „Unisex“-Tarife, die für Frauen und Männer die gleiche Lebenserwartung unterstellen, unrealistisch. Schließlich gingen die Anbieter von Riester-Renten von einer bis zu elf Jahre höheren Lebenserwartung aus als das Statistische Bundesamt. So würden die Rentenbezüge deutlich reduziert: Eine 35-jährige Frau, die im Alter über ihre eigenen einge-

zahlten Beiträge und die staatlichen Zulagen hinaus noch die Inflation ausgleichen und eine bescheidene Rendite von 2,5 Prozent erhalten möchte, müsse demnach das geradezu biblische Alter von 109 Jahren erreichen. Bei einer statistischen Lebenserwartung von 88 Jahren für Frauen scheint dies unrealistisch. Dementsprechend folgern die Wissenschaftler: „Für viele Riesterparer ist [...] die Rendite nicht höher, als wenn sie ihr Gespartes in einen Sparstrumpf gesteckt hätten“ (ebd., 13). Den im Frühjahr 2016 unterbreiteten Vorschlag von Horst Seehofer (CSU), das Niveau der gesetzlichen Rente weniger stark abzusenken und zugleich die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge einzuschränken, kommentierte Peter Bofinger, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, mit den Worten (2016): „Das Konzept, die geringere staatliche Rente durch die Riester-Rente auszugleichen, ist gescheitert. Die Kosten haben einen großen Teil der Rendite aufgezehrt. Und in der Nullzins-Welt hat sich die Hoffnung, eine höhere Rendite als bei der gesetzlichen Rente zu erzielen, dann völlig zerschlagen.“

Ähnlich kritisch sieht es bei der 2004 mit dem Alterseinkünftegesetz eingeführten Rürup-Rente aus. „Wie Versicherer mit Rürup-Renten abkassieren“, urteilte selbst das wirtschaftsfreundliche *Handelsblatt* 2012 über die nach dem Vorsitzenden der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen benannte Privatrente. So schauen auch viele Selbstständige, die aufgrund zu hoher Einkommen nicht von der Riester-Förderung profitieren können, mit dieser vom Staat subventionierten privaten Leibrentenversicherung in die Röhre.

Wie bei allen Finanzgeschäften stehen den Verlierern stets Gewinner gegenüber: Die Finanz- und Versicherungswirtschaft hat von der Privatisierung des Rentensystems profitiert. Mehr als 16 Millionen Riester-Verträge schlossen die Deutschen bislang ab. 2015 erzielte die Versicherungsbranche einen Gesamtumsatz von rund 1,4 Milliarden Euro, was eine Steigerung von 400 Millionen Euro im Vergleich zum Jahr 2009 bedeutet. Die Riester-Reform kann damit als großflächiges Subventionsprogramm für die Finanz- und Versicherungswirtschaft gewertet werden.

Wären die Milliarden staatlicher Subventionen nicht besser einzusetzen? Gäbe es politischen Konsens darüber, dass an zusätzlicher privater Vorsorge kein Weg vorbeiführt, könnte diese schließlich auch obligatorisch eingeführt werden – entweder über öffentlich verwaltete Fonds am Kapitalmarkt wie die unlängst diskutierte „Deutschlandrente“ (wodurch Verwaltungs- und Werbungskosten gespart würden) oder aber über das Umlageverfahren, das mit einer fiktiven Kapitalisierung kombiniert wird. So werden in Schweden die „auf den Individualkonten fiktiv als Kapital akkumulierten Beiträge [...] dynamisiert und bei Rentenbeginn über einen vom Geburtsjahrgang und dem Renteneintrittsalter abhängigen ›Annuitätendivisor‹ in eine Monatsrente umgewandelt“ (Rische 2013, 15). Das skandinavische Wohlfahrtsstaatsmodell böte sich durchaus als Referenz an.

Vergessene Vorzüge des Umlageverfahrens

Um zu erkennen, dass es keine sachlichen Gründe gab, den „Generationenvertrag“ als Basis der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland aufzukündigen, reicht im Grunde ein Blick auf ihre Funktionsmechanismen. Bis heute wird das Gros ihrer Einnahmen im Umlageverfahren erbracht, d.h. die Beiträge werden – abgesehen von einer Nachhaltigkeitsrücklage von 1,9 Prozent der Monatsausgaben – unmittelbar als Leis-

tungen wieder ausgezahlt. Im Gegenzug für die Beitragszahlungen, die direkt in die Renten für Alte, Hinterbliebene und Invaliden fließen, erhalten die derzeit Erwerbstätigen Ansprüche auf zukünftige Leistungen.

Dieses jahrhundertalte System basiert auf dem Versicherungs-, dem Äquivalenz- und – jedenfalls grundsätzlich – dem Solidarprinzip. Alle Mitglieder sind gegen den Verlust des Arbeitseinkommens versichert (Versicherungsprinzip), wobei sich die konkrete Höhe der Leistungen an den zuvor erbrachten Beitragszahlungen bemisst (Äquivalenzprinzip). Darüber hinaus werden Zeiten ohne Erwerbstätigkeit (beispielsweise bei Arbeitslosigkeit oder während der Berufsausbildung) bei der Bestimmung der Rente angerechnet, und für bestimmte Zeiten wie solche der Kindererziehung oder der familiären Pflege übernimmt der Staat – sprich: die Allgemeinheit – die Beitragszahlungen (Solidarprinzip).

Dieses etablierte Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung kritisieren Marktapologeten vor allem deshalb, weil die Einnahmen zum einen von den Beschäftigungszahlen und damit der aktuellen Konjunktur abhängen und zum anderen von der Relation von Beitragszahlern und Rentnern. Die neoliberale Annahme lautet, dass bei einer tendenziell alternden Bevölkerung immer weniger Junge immer mehr Alten gegenüberstehen, das System somit der „demografischen Katastrophe“ entgegen liefe. Dabei wird jedoch nicht nur die Produktivitätsentwicklung der deutschen Wirtschaft vernachlässigt, sondern auch die Potenziale einer Abschmelzung der derzeit knapp vier Millionen Arbeitslosen übersehen, die nur zum Teil von der offiziellen Statistik erfasst werden. So erläutert der profilierte Statistikprofessor Gerd Bosbach: „Selbst wenn die Produktivitätssteigerung je Arbeitnehmer jährlich nur ein Prozent beträgt, könnte jeder Beschäftigte im Jahr 2060 30 Prozent Rentenbeitrag zahlen und gleichzeitig noch sein verbleibendes Einkommen um über vierzig Prozent steigern, nach Abzug der Preissteigerung“ (2012). Trotz einer tendenziell sinkenden Erwerbsbevölkerung – und auch diese Annahme muss sich erst noch erweisen – ist das umlagefinanzierte Rentensystem somit keinesfalls systemimmanent gefährdet.

Überdies hat das Umlageverfahren, das als solidarischer Gesellschaftsvertrag ohne Gewinnstreben organisiert ist, eindeutige Vorteile gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren, bei dem der Volkswirtschaft durch den Aufbau eines Kapitalstocks Geld entzogen und damit individuell „angespart“ wird. Erstens ist es ungemein flexibel, wie die Tatsache belegt, dass vier Millionen DDR-Renten nach der Wiedervereinigung umgestellt werden konnten. Zweitens ist das System der Umlagefinanzierung weitaus kostengünstiger als die privatwirtschaftliche Alternative: Rund 1,5 Prozent Verwaltungskosten fallen bei der gesetzlichen Rentenversicherung an, mehr als 15 Prozent bei privaten Rentenversicherungen. Ein dritter Vorteil ist die weitgehende Unabhängigkeit von Inflation und schwankenden Aktienkursen. Da die immensen Kapitalmen gen weder angehäuft noch gewinnbringend angelegt werden müssen, ist die Gefahr ihrer völligen oder teilweisen Vernichtung bei Kurseinbrüchen an den Börsen ausgeschlossen. Millionen US-Amerikaner, die sich auf privatwirtschaftliche Pensionsfonds haben verlassen müssen, können von dieser Vernichtung ein Lied singen.

Entsolidarisierung: Mehr Verlierer als Gewinner

Die Zerschlagung der gesetzlichen Rentenversicherung ist zunächst einmal Ausdruck einer von Entsolidarisierung geprägten Gesellschaft, wie der Politikwissenschaftler Christoph Butterwegge unter Bezugnahme auf die politisch motivierten Grundsatzent-

scheidungen anmerkt (2016): „Dass die Altersarmut zunimmt, ist aber weder ein sozialpolitischer Betriebsunfall noch ein unsozialer Kollateralschaden der Globalisierung oder des demografischen Wandels. Vielmehr wurde der Arbeitsmarkt über die Maßen dereguliert und der Sozialstaat demontiert, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung.“ Aber obschon das Riester-Desaster längst offenkundig ist, setzt Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (SPD) in der Tradition ihrer Vorgänger darauf, das Geschäft von Banken, Versicherungskonzernen und Finanzdienstleistern durch die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge erneut anzukurbeln. Dabei boomt die Finanzwirtschaft schon jetzt. Jedes Jahr werden Millionen Riester- und Hunderttausende Rürup-Verträge abgeschlossen. Hinzu kommen Bausparverträge, Lebensversicherungen und Fondssparpläne, die den Banken und Versicherungen gewaltige Profite bescheren.

Ferner profitieren die Versicherungen bei vorzeitigen Kündigungen von Stornogewinnen, weil die Kunden in diesen Fällen meist weniger Geld bekommen als sie eingezahlt haben. Zugleich kalkulieren Anbieter von Produkten für die private Altersvorsorge häufig mit unrealistischen Sterblichkeitsraten, damit die garantierte Rente niedriger ausfällt. Statt auf das Zahlenwerk des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden zurückzugreifen, geht die für die Kalkulation der Versicherungsgesellschaften bedeutungsvolle *Deutsche Aktuarvereinigung* von um zehn Jahre höheren Lebenserwartungen aus.

Während die staatlichen Statistiker prognostizieren, dass heute 35-jährige Männer durchschnittlich 83,6 Jahre alt werden und gleichaltrige Frauen sogar 88,1 Jahre, rechnen die Versicherer mit weitaus höheren Lebenserwartungen: 93,7 Jahre für Männer und 97,8 Jahre für Frauen. Mit diesen Berechnungen hat die Versicherungsbranche allein von 2002 bis 2010 Sterblichkeitsgewinne in Höhe von rund 31 Milliarden Euro erzielt. Ohnehin sind die Versicherungen befugt, ein Viertel dieser Gewinne einzubehalten, und es darf bezweifelt werden, dass die übrigen Gewinne in Form von Überschussbeteiligungen an die Kunden zurückfließen, können diese doch gar nicht prüfen, in welcher Höhe ihnen Sterblichkeitsgewinne ausbezahlt werden müssten. Dass diese Rechen- und Buchungsoperationen mit Milliarden an Steuergeldern subventioniert werden, ist nicht Ausdruck eines rationalen politischen Entscheidungsprozesses, sondern das Ergebnis erfolgreicher Lobbyarbeit.

Das für die Finanzwirtschaft einträgliche Geschäft hat seinen Ursprung zum einen in der von staatlicher Seite mit Zulagen und Steuererleichterungen geförderten privaten Altersvorsorge. Zugleich ist der Trend zur privaten Altersvorsorge aber auch Ausdruck des Kahlschlags bei der gesetzlichen Rente. So sorgen allein die Eingriffe in die Rentenformel dafür, dass das Rentenniveau bis 2030 um rund 25 Prozent sinken wird. Laut dem 2012 veröffentlichten Rentenreport des DGB NRW gehen nur 22 Prozent der Arbeitnehmer im vorgesehenen Alter in Rente. Somit kommt jede Anhebung des Eintrittsalters einer Kürzung des Rentenniveaus gleich, weil 78 Prozent, die früher in Rente gehen müssen, Abschlüsse zu verkraften haben. Künftig dürften somit nicht nur Geringverdiener von Altersarmut betroffen sein.

Begleitet wurde die Reform der gesetzlichen Rentenversicherungssysteme durch die sogenannte Entgeltumwandlung von Gehaltsanteilen, sodass nun Teile des Gehalts in eine betriebliche Altersvorsorge oder Direktversicherung fließen können. Damit profitieren die Gutverdienenden zu Lasten der Geringverdiener, weil das dann niedrigere Durchschnittsentgelt das allgemeine gesetzliche Rentenniveau senkt. Zugleich fließt weniger Geld in die Kranken- und Pflegeversicherung, die Arbeitgeber hingegen können einen Teil ihrer Sozialabgaben sparen.

Die Einschätzung Winfried Schmähls, der 14 Jahre lang den Vorsitz des Sozialbeirats der Bundesregierung innehatte, von Walter Riestler aber durch den reformfreudigeren Bert Rürup ersetzt wurde, ist deutlich (zit. nach Balodis/Hühne 2013, 16): „Die Absenkung des Rentenniveaus war nicht notwendig, aber sie war politisch gewollt, um die Menschen zu einer Privatvorsorge zu bringen. Die wesentlichen Finanzprobleme des Rentensystems waren bereits gelöst und mit moderaten Beitragssteigerungen hätte das Niveau gehalten werden können. Diese Strukturreform wäre preiswerter gewesen als die kostenträchtige Riestler-Rente, die nur der Finanzindustrie nützt und den Arbeitgebern, weil sie Beiträge sparen. Die Arbeitnehmer zahlen jedoch drauf.“ Diese Einschätzung teilte unlängst selbst Clemens Fuest, der als absolut marktliberal geltende Nachfolger von Hans-Werner Sinn an der Spitze des Münchner *ifo-Instituts* (2016, 84): „Ich halte die private Altersvorsorge in Deutschland für grundlegend falsch aufgestellt. Wir subventionieren durch die staatlich geförderte Riestler-Rente die Ersparnisse von Leuten, die sowieso sparen. Am Ende landen diese Subventionen als Gebühren bei denen, die Riestler-Produkte verkaufen. Es ist eine Umverteilung zugunsten der Gutverdienenden und der Finanzdienstleister.“

Die Idee des Vorsorgens fürs Alter ist gesamtwirtschaftlich betrachtet ohnehin fragwürdig. Wie der Bevölkerungswissenschaftler Gerhard Mackenroth bereits in den 1950er-Jahren feststellte, gilt der einfache und klare Satz, „dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Periode zu Periode, kein ›Sparen‹ im privatwirtschaftlichen Sinne [...]. Volkswirtschaftlich gibt es immer nur ein Umlageverfahren“ (1957, 45). Kurz gesagt: Die Leistungen der heutigen Rentner können ohnehin nur von den derzeit Erwerbstätigen erwirtschaftet werden. Es ist Wilfrid Schreiber, dem Vater des Umlageverfahrens, beizupflichten, der frühzeitig die „irrig“ Vorstellung beklagte, dass Deckungsreserven gebildet werden müssten. Denn tatsächlich ist das versicherungsmathematische Deckungskapital seit Einführung der Sozialversicherung, spätestens aber seit 1918 ein unerreichbarer Wunsch gewesen.

Auf den Spuren von Don Quijote

Die Verteidiger des Sozialstaates müssen sich wie Don Quijote im Kampf gegen Windmühlen fühlen, hat sich der Glaube an die Unzulänglichkeit der gesetzlichen Rente nach Jahren erfolgreicher Lobbyarbeit der Banken- und Versicherungswirtschaft doch scheinbar auf ewig in der Öffentlichkeit festgesetzt. Der Planungschef im Bundeskanzleramt zu Zeiten von Willy Brandt und Helmut Schmidt (SPD), Albrecht Müller (SPD), bringt es mit seiner ihm eigenen Klarheit auf den Punkt: „Es gleicht einer Gehirnwäsche, wenn nun 95 Prozent der Bevölkerung glauben, dass wir ein Demographieproblem haben, deshalb der Generationenvertrag nicht mehr funktioniert und deshalb mehr Privatvorsorge nötig ist.“ Dabei wird insbesondere den jüngeren Generationen Sand in die Augen gestreut, wenn behauptet wird, dass sie weniger aus der Rentenkasse herausbekämen als sie eingezahlt haben, weil die gesetzliche Rentenversicherung eine „Pflichtversicherung mit Verlustgarantie“ sei.

Selbst der ehemalige Vorsitzende des Sachverständigenrats und langjährige Befürworter der privaten Altersvorsorge, Bert Rürup, stellte 2008 klar, dass die Renditeberechnungen des *Deutschen Instituts für Altersvorsorge* (DIA), wonach die gesetzliche Rente zukünftig negative Renditen aufweisen würde und die private Altersvorsor-

ge daher deutlich renditestärker sei, gravierende methodische Mängel aufwiesen (Rische/Rürup 2008): „Insbesondere bringt das DIA bei ihren Renditeberechnungen [der gesetzlichen Rentenversicherung, T. E.] auch eine zukünftige Geldentwertung in Ansatz, was notwendigerweise zu niedrigeren realen Renditen führt. Bei Altersvorsorgeprodukten der Finanz- und Versicherungswirtschaft lassen die Anbieter bei ihren Renditeberechnungen die Inflation jedoch regelmäßig unberücksichtigt. [...] Die Renditen in der gesetzlichen Rente [...] [bleiben] auch langfristig positiv.“

Den sich inzwischen bis in die CDU-/CSU-Bundestagsfraktion ausbreitenden Unmut gegenüber der Rentenprivatisierung schildert Mark Schieritz, Redakteur der *Zeit*, in besonders eingängiger Weise (2016): „Vielleicht schmerzt einfach die Erkenntnis, einer großen Illusion erlegen zu sein. Die Rentenreform sollte ja gewissermaßen unter Zuhilfenahme der Finanzwirtschaft der Demografie ein Schnippchen schlagen: Was an staatlicher Rente fehlt, gleichen Zins und Zinseszins aus. Das war die Idee, doch nun frisst die neoliberale Revolution [...] ihre Kinder: Die Privatisierung der Altersvorsorge hat zur Entgrenzung der Finanzmärkte beigetragen, die einen Überschuss an Kapital produziert. Der kann von der realen Wirtschaft nicht mehr ohne Weiteres absorbiert werden, was die Zinserträge schmälert. Das Drehbuch zu dieser Episode der Rentengeschichte hätte Marx schreiben können. Groucho, nicht Karl. Die Lehre daraus lautet: Der Wohlstand im Alter muss erarbeitet werden, er lässt sich nicht durch Finanzoperationen herbeizaubern – auch nicht, wenn sie im biederem Gewand eines Riestervertrags daherkommen.“

Es wird Zeit, dass das Image der umlagefinanzierten staatlichen Rente aufpoliert wird. Warum gerät trotz der Finanzkrise von 2008 und trotz der jetzigen Eurokrise immer wieder in Vergessenheit, dass Kapitalmarktanlagen hochgradig schwankungsanfällig sind, während die aus Beiträgen auf Löhne und Gehälter finanzierte gesetzliche Rente äußerst stabil ist? Niemals wird sie massiv einbrechen oder ausfallen, nicht einmal ein Inflationsrisiko gibt es. Anders als bei der privaten Altersvorsorge werden der Volkswirtschaft keine Gelder entzogen, sodass die Konsumquote nicht sinkt. Wollte man die gesetzliche Rente durch den Aufbau eines Kapitalstocks ersetzen, so wären rund fünf Billionen Euro notwendig, die nicht nur für den Konsum fehlten, sondern auch den Kapitalmarktzins dauerhaft in den Keller trieben.

Schließlich lässt sich auch historisch argumentieren: Über eine private Altersvorsorge wäre dem Großteil der ostdeutschen Senioren keine Rente geblieben, weil der dafür nötige Kapitalstock nicht vorhanden war. Wären die kostspieligen Frühverrentungsprogramme nicht aus der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern aus Steuergeldern finanziert worden, erübrigte sich die seit Jahren laufende Diskussion um die Anhebung des Beitragssatzes, die immer wieder als Beweis für das Versagen des staatlichen Rentenversicherungssystems herhalten muss. Zudem müssten diejenigen, die den Wohlfahrtsstaat kontinentaleuropäischer Prägung bewahren wollen, klarstellen, dass die aufgrund der Alterung der Gesellschaft steigenden Rentenausgaben durch die seit Jahrzehnten gewaltigen Produktivitätssprünge aufgefangen werden können. Eine gesetzliche Vorsorge mit maßvoller Beitragserhöhung käme den Einzelnen günstiger zu stehen als die private Zusatzvorsorge, die zwischen sechs und acht Prozent des Einkommens verschlingt. Würde die Versicherungspflicht auf Beamte, Selbstständige und Arbeitnehmer mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze ausgeweitet, stünde die gesetzliche Rentenversicherung sehr viel stabiler da.

Literatur

- Balodis, Holger/Hühne, Dagmar (2013): Die Vorsorgelüge: Wie Politik und private Rentenversicherung uns in die Altersarmut treiben, 2. Aufl., Berlin.
- Bofinger, Peter (2016): Falsche Altersvorsorge: Die Riester-Rente muss weg, in: Spiegel online v. 18.4., <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/peter-bofinger-die-riester-rente-muss-weg-kommentar-a-1087736.html> (abgerufen am 6.7.2016).
- Bosbach, Gerd (2012): Demographische Horrorszenarien: Warum wir positiv in die Zukunft blicken können, in: Süddeutsche Zeitung v. 2.1.
- Butterwegge, Christoph (2016): Eine Bürgerversicherung für alle, in: Zeit online v. 14.4., <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-04/alterarmut-rente-christoph-butterwegge> (abgerufen am 6.7.2016).
- Fuest, Clemens (2016): „Freibier für Schuldner“. Interview, in: Der Spiegel, Nr. 8 v. 20.2.
- Mackenroth, Gerhard (1957): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Erik Boettcher (Hg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen, S. 3-42.
- Rische, Herbert (2013): Alterssicherungspolitik in Europa im Vergleich, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/323260/publicationFile/62610/rede_rische.pdf (abgerufen am 16.6.2016).
- Rische, Herbert/Rürup, Bert (2008): Renditen auch in Zukunft positiv, www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/4_Presse/infos_der_pressestelle/02_medieninformationen/01_pressemitteilungen/2008/2008_8_25_rentenrenditen_positiv.html (abgerufen am 16.6.2016).
- Schieritz, Mark (2016): Aus der Traum, in: Die Zeit, Nr. 17 v. 14.4.
- * Der Text basiert auf dem unlängst im *Campus Verlag* erschienenen Buch „Staat im Ausverkauf. Privatisierung in Deutschland“.

Wohnungswirtschaft und Wohnversorgung in Deutschland

Tilman Harlander und Bernhard Schäfers im Gespräch

Einführung

Seit Beginn des Industriezeitalters und Verstädterungsprozesses war die Versorgung mit Wohnraum für die rasch wachsende Bevölkerung in den industriellen Großstädten ein zentrales Problem zur Lösung der *socialen Frage*. Initiativen von Unternehmern, wie z.B. Alfred Krupp in Essen mit den Arbeitersiedlungen Altenhof und Margaretenhöhe, und Reihenhaussiedlungen der Zechen nicht nur im Ruhrgebiet trugen ebenso wie genossenschaftliche und kommunale Vorhaben dazu bei, die Wohnungsnot zu lindern (über die politischen und sozialen Kämpfe um die Wohnversorgung im 19. Jahrhundert vgl. Reulecke 1997; für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg die ebenfalls mit zahlreichen Abbildungen versehenen Darstellungen bei Kähler 2000).

Die Wohnversorgung sicherzustellen ist auch heute ein drängendes soziales und politisches Problem. Bei kaum einem anderen Objekt der Daseinsvorsorge sind private und öffentliche, individuelle und kollektive (z.B. städtebauliche) Interessen so eng miteinander verflochten. Geändert haben sich die politischen, ökonomischen, sozialen und demographischen Randbedingungen, aber auch der rechtliche Rahmen für Eigentümer und Mieter.

Auf diese und andere Faktoren kann der Wohnungsmarkt kaum in der gebotenen Eile reagieren. Häuser und Wohnungen sind langlebige Güter, die bei den oft kurzfristigen Entscheidungen des Marktes und der Politik ein besonderes Problem darstellen (über Wohnen und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik vgl. Harlander 1999).

Die Bundesrepublik hat 81 Mio. Einwohner. Es gibt 41,2 Mio. Wohnungen. Die Relation Einwohner/Wohnungen hat sich in den letzten Jahrzehnten, nicht zuletzt durch die Verkleinerung der Familien und Haushalte, erheblich verändert. Die Eigentümer-



Prof. em. Dr. Tilman Harlander

Professor für Architektur- und Wohnsoziologie der Universität Stuttgart. Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung



Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers

Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung
Mitherausgeber von GWP

quote an Wohnungen beträgt 42% - im Vergleich zu anderen EU-Ländern ein geringer Anteil (vgl. zu diesen und weiteren Daten zum Wohnungsbestand und zur Ausstattung der Wohnungen die Angaben der statistischen Ämter auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene).

Für die Aktualität der Wohnungsfrage sei als Beispiel auf Wahlprogramme für die Landtagswahl in Baden-Württemberg am 18. März des Jahres zurückgegriffen. Bei der CDU hieß es zum Thema Wohnungsbau: Es gebe „einen wachsenden Wohnungsbedarf in den Ballungszentren, in den Groß- und Hochschulstädten“. Die CDU würde den Wohnungsbau „kraftvoll anstoßen“ und insbesondere den sozialen Wohnungsbau in den Städten gezielt fördern. Die Partei Die Grünen führte zum Thema: „Neuen sozialen Wohnraum schaffen“ u.a. aus, dass in den Ballungsräumen die Mieten stark gestiegen und die Immobilienpreise explodiert seien. „Es fehlen insbesondere günstige Wohnungen für junge Familien und Menschen mit geringem Einkommen“. Die Mittel des Bundes würden insbesondere für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt. Gezielt gefördert würde der Erwerb von Anteilen an Wohngenossenschaften, damit diese weiterhin in neue Sozialwohnungen investieren können.

Das nachfolgende Interview mit Tilman Harlander soll einige Schlaglichter auf die aktuelle Wohnversorgung und Wohnungspolitik werfen.

Schäfers: Herr Harlander, vor einiger Zeit haben wir darüber gesprochen, ob die Akteure am Wohnungsmarkt und in der Wohnungspolitik die soziale Mischung in der Stadt genügend berücksichtigen (GWP Heft 1/2015). Nunmehr möchte ich das Gespräch auf die aktuelle Wohnversorgung und die Wohnungswirtschaft lenken.

Wer sind die entscheidenden Akteure, von denen eine ausreichende Wohnversorgung erwartet wird?

Harlander: Mit dieser Frage stoßen Sie unmittelbar in ein Zentrum der gegenwärtigen Probleme: Alle Welt ruft nun inmitten eines beispiellosen Immobilienbooms mit exorbitanten Miet- und Kaufpreissteigerungen nach mehr, nach viel mehr bezahlbarem Wohnraum, aber uns sind größtenteils die Akteure abhanden gekommen, die sich der Aufgabe der Schaffung von preiswerten (Sozial-)Wohnungen – gegebenenfalls auch unter Verzicht auf Maximalrenditen – verpflichtet fühlen. Die Antwort des 20. Jahrhunderts auf die historische „Wohnungsfrage“ bzw. auf den immer prekären Doppelcharakter der Wohnung als Wirtschafts- und als Sozialgut war in Deutschland seit den 1920er Jahren der soziale Wohnungsbau. Zu seinem wichtigsten Träger und Akteur wurde die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, die sich seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus ersten philanthropischen und gemeinwohlorientierten Anfängen entwickelt hatte. Ihr Aufstieg in der Wiederaufbauära nach 1945 war stupend und ihr Beitrag zum sozialen Wohnungsbau und zur Integration und Stabilisierung der Nachkriegsgesellschaft kann kaum überschätzt werden. Der nach der Beseitigung der Nachkriegswohnungsnot folgende allmähliche Bedeutungsverlust und Abstieg, der schließlich im „Neue Heimat-Skandal“ in den 1980er Jahren kulminierte, hatte viele Gründe. Letzten Endes war er aber in der von vornherein nur als temporär befristete Staatsintervention konzipierten sozialen Wohnungsbaupolitik und den von Anfang an mit steigender Intensität verfolgten Liberalisierungszielen der Nachkriegswohnungspolitik vorgezeichnet. Kein Zweifel, die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 hinterließ eine gewaltige Lücke, und es überrascht nicht, dass sich inzwischen eine lebhaftige Debatte um die Wiedereinführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit entwickelt hat.

Das weiterhin an gemeinnützigen Zielen orientierte verbliebene Segment der kommunalen Wohnungsgesellschaften (etwa 2,4 Mio. des gesamten Wohnungsbestandes von ca. 40,5 Mio. Wohnungen) allein ist jedenfalls mit der Aufgabe eines quantitativ bedeutsamen Wiedereinstiegs in die soziale Wohnungsbauförderung hoffnungslos überfordert, auch wenn die meisten dieser Unternehmen zusammen mit den kirchlichen Trägern (etwa 300.000 Wohnungen) ihr Möglichstes versuchen.

Leider beteiligen sich hierzulande von den ehemals so dynamischen, heute aber zumeist vorwiegend mit der Verwaltung und Modernisierung ihrer Bestände beschäftigten Genossenschaften (ca. 2,15 Mio. Wohnungen) bislang noch zu wenige an der Aufgabe des Neubaus von „bezahlbarem Wohnraum“. So richten sich mit Blick auf den Akteur „Genossenschaften“ und die mit ihm assoziierten Prinzipien sozialer Selbstverantwortung und Dauerbindung von preiswertem Mietwohnraum viele Hoffnungen auf die Neugründung von Genossenschaften, wie sie gegenwärtig etwa in München oder Hamburg besonders erfolgreich praktiziert wird.

Bedauerlicherweise hat auch der Werkswohnungsbau die wichtige Rolle verloren, die ihm seit seinen Anfängen in der Mitte des 19. Jahrhunderts (Kuchen in Baden-Württemberg, Kruppsche Werksiedlungen etc.) für eine gesicherte Wohnversorgung vor allem der Stamarbeiterschaften zukam. Im Zuge der Globalisierungs- und Liberalisierungsprozesse der letzten zwei Jahrzehnte sind hiervon leider große Bestände verkauft worden. Wie auch für die Versicherungen schienen die Gewinnmargen in der Verwaltung eigener Wohnungsbestände langfristig als zu gering, kurzfristig konnte mit dem Verkauf der in der Regel ja längst abgeschriebenen Bestände hingegen teilweise richtig „Kasse“ gemacht werden.

Zu immer gewichtigeren und aggressiv expandierenden Akteuren werden nationale und internationale Investoren, die in den letzten eineinhalb Jahrzehnten den im internationalen Vergleich unterbewerteten deutschen Mietwohnungsmarkt als attraktive Anlagesphäre entdeckt haben. Allein die fünf größten börsennotierten Unternehmen mit Vonovia SE (357.000 Wohnungen 2016) an der Spitze halten inzwischen zusammen rund eine Million Mietwohnungen. Investiert wird von diesen Akteuren nicht in einer sozialen Perspektive, sondern allein mit Renditezielen. Insgesamt wurden nach den Erhebungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR) zwischen 1999 und 2015 in Deutschland bei Verkäufen von großen Wohnungsbeständen mit mehr als 800 Wohnungen über drei Millionen Wohnungen verkauft. Die bisherigen Erfahrungen sind als überaus kritisch zu bewerten: Der Konsolidierung einzelner kommunaler Haushalte stand durchweg die Erfahrung gegenüber, dass die Erwerbsstrategien großer Finanzinvestoren in aller Regel trotz der gegebenen Zusicherungen und Sozialchartas auf Dauer eben doch nicht mit dem kommunalen Interesse am Erhalt eines stabil preiswerten und sorgfältig instandgehaltenen Mietwohnungsbestandes für untere Einkommensbezieher kompatibel sind. Teilweise wurden die Bestände inzwischen (mehrfach) weiterverkauft.

Unter dem Strich bleibt die drängende Frage: Wer wird den so dringend benötigten sozialen Wohnraum künftig schaffen? Die Länder und viele Kommunen versuchen gegenwärtig in „Bündnissen für das Wohnen“ unter Beteiligung der gesamten Immobilienwirtschaft auszuloten, unter welchen Rahmenbedingungen und Förderkonditionen die verschiedenen Akteure bereit sein könnten, einen Beitrag zur Bewältigung dieser Aufgabe zu leisten.

Schäfers: Wo sehen Sie, auch regional betrachtet, die größten Defizite in der Wohnversorgung? Lassen sich die Ursachen hierfür benennen?

Harlander: Wir sind in Deutschland ja mit dem historisch singulären Phänomen des Nebeneinanders von Leerständen in den altindustrialisierten und strukturschwachen Räumen einerseits und anschwellenden Wohnungsengpässen und Wohnungsnotständen in den Wachstumsregionen und sog. „Schwarmstädten“ konfrontiert. Es ist schon paradox: Wir subventionieren mit staatlichen Förderprogrammen den Abriss von Hunderttausenden von Wohnungen und suchen zugleich händeringend nach Wegen, wieder Neubauprogramme für bezahlbaren Wohnraum in Gang zu bringen.

Der Zuspitzung der Nachfrage in den Großstädten und Wachstumsräumen liegt ein ganzes Faktorenbündel zugrunde. Zusätzlich zu der wiedergewonnenen Attraktivität des Stadtwohnens („Renaissance der Städte“) haben insbesondere das beispiellos niedrige Zinsniveau und schwindende Anlagealternativen den Nachfragedruck und die „Flucht der Anleger ins Betongold“ – hierzu sind auch internationale Investoren und nicht zuletzt auch Kapital- und Steuerflüchtige aus den europäischen Krisenländern zu rechnen - ungeahnt verstärkt. Schließlich haben die enormen Wanderungsgewinne der letzten Jahre (Wanderungssaldo 2015: 1,14 Mio.) durch Zuwanderungen im Rahmen der EU-Osterweiterung und durch Flüchtlinge alle vorhergehenden Bevölkerungsvorausberechnungen zu Makulatur werden lassen und gravierende Wohnungsengpässe ausgelöst.

Was die „bezahlbaren“ Wohnungsbestände angeht, so ist die Situation auf der Angebotsseite durch zwei sich teilweise überlagernde Prozesse charakterisiert: Zum einen durch die aktuellen explosiven Miet- und Kaufpreissteigerungen, die die noch vorhandenen preiswerten Bestände immer weiter verknappen und zu sozial bedrohlichen sozialräumlichen Polarisierungen (Gentrifizierung, Segregation) führen. Die „Mietpreisbremse“ hat bislang hier keine nennenswerten Effekte ausgelöst. Zum andern ist es das förderungstechnisch bedingte, schier unaufhaltsame „Abschmelzen“ der früheren Sozialwohnungsbestände, das die Kommunen landauf landab vor immense Probleme stellt: Von den Ende der 1980er Jahre noch bestehenden mehr als drei Mio. Sozialmietwohnungen gibt es heute gerade noch etwa 1,3 Mio. – etwa 70.000 bis 90.000 Sozialwohnungen fallen jährlich aus der Bindung, neue Sozialwohnungen wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten kaum mehr gebaut. Um nicht immer wieder durch entsprechend großen Neubau das Abschmelzen der gebundenen Bestände kompensieren oder teure und zudem wieder befristete Belegungsrechte ankaufen zu müssen, wäre perspektivisch, ähnlich wie in unseren Nachbarländern Schweiz, Dänemark oder Österreich der Aufbau eines dauerhaft gebundenen Stocks preisgünstiger Mietwohnungen dringend vonnöten.

Schäfers: Wie ist das Verhältnis von staatlichen bzw. kommunalen und privaten Akteuren zu sehen?

Harlander: Dieses Verhältnis muss, dies wird immer deutlicher, grundsätzlich neu ausgerichtet und justiert werden. Die vergangenen Jahrzehnte waren wohnungspolitisch durch Deregulierung und einen schrittweisen Rückzug des Bundes aus der Wohnungsbauförderung geprägt, ein Rückzug, der schließlich durch das Wohnraumförderungsgesetz (2002) und die Föderalismusreform von 2006 vorläufig komplettiert wurde. Seitdem ist der Wohnungsbau grundsätzlich nur noch Sache der Länder, die sich dem neuen Aufgabenzuwachs aber nur sehr zögerlich und uneinheitlich stellen. Nun

hat die Wohnungskrise die Defizite auf diesem Gebiet fast schlagartig wieder ins Bewusstsein gerückt. Inzwischen versucht man auf Bundesebene durch das im Koalitionsvertrag von 2011 festgeschriebene Ziel der „Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus“, durch koordinierende Aktivitäten wie das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ und die schrittweise Aufstockung der sog. „Kompensationsmittel“ von anfänglich 518 Mio. €/ Jahr auf 1,5 Mrd. € (2018) die offensichtlichen Versäumnisse der Vergangenheit mühsam wieder ein Stück weit zu korrigieren. Die zuständige Ministerin Hendricks denkt bereits laut über eine Grundgesetzänderung nach, die wieder eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern etablieren könnte.

Aus der Sicht privater Akteure krankte und krankt die staatliche Wohnungsbauförderung aber nicht allein an fehlenden Kontinuitäten in den Zuständigkeiten und unzureichenden Fördervolumina, sondern vor allem an einem gravierenden Strukturproblem: Es hat die Wiederbelebung preisgünstigen Wohnungsbaus in den letzten Jahren sehr behindert, dass klassische Instrumente in der Objektförderung wie staatliche Zinssubventionen bzw. zinsgünstige Darlehen aufgrund der aktuellen Niedrigstzinsphase kaum mehr attraktiv sind. Wer wollte Mietpreis- und Belegungsbindungen und zusätzliche Standardanforderungen schon auf sich nehmen, wenn die Projektfinanzierung auch zu ganz ähnlichen Konditionen über den Kapitalmarkt zu bewerkstelligen ist.

Insbesondere der wachsende Kostendruck durch ständig weiter steigende Vorgaben und Standards der Länder beim Energieverbrauch, Lärmschutz, Fahrradabstellplätzen, Fassadenbegrünungen etc. ist kaum mehr zu kompensieren – die Klagen der Verbände und der Wohnungswirtschaft sind hier sicherlich ein gutes Stück weit berechtigt. Hier muss dringend vereinheitlicht (LBOs) und in Teilbereichen, wie dies die Baukostensenkungskommission der Bundesregierung bezogen auf die ENEV, die Außenanlagen, Stellplätze etc. vorgeschlagen hat, auch abgespeckt werden.

Der größte Engpass, dies wird von allen Seiten der Bau- und Immobilienwirtschaft immer wieder betont, besteht gegenwärtig zweifellos im Fehlen geeigneter – und noch halbwegs bezahlbarer – Bauflächen. Unter dem Eindruck der mittel- und langfristigen auch für die meisten Städte der Wachstumsregionen Stagnation und Schrumpfung anzeigenden Bevölkerungsvorausrechnungen der Statistischen Landes- und Bundesämter hatten die Kommunen weitestgehend auf vorausschauende Bodenvorratspolitiken und maßvoll expansive Flächennutzungsplanungen verzichtet. Jetzt ist – nach dem Ende der Bebauung der in den 1990er Jahren zumeist noch reichlich vorhandenen Konversionsflächen – der Jammer groß. Aber es ist nicht nur die schiere Flächenknappheit, sondern auch der mit dem gegenwärtigen Immobilienboom verknüpfte Bietwettbewerb, der gerade Bauträger mit dezidiert sozialen Zielsetzungen in der Konkurrenz mit finanzstarken Investoren immer wieder benachteiligt hat. Leider ist es immer noch so, dass viele Kommunen ihre Liegenschaftspolitik als scheinbar probates Mittel zur Konsolidierung ihrer Haushalte durch eine Höchstpreisvergabe ihrer Grundstücke betreiben. Glücklicherweise hat hier ein Umdenken auf breiter Front eingesetzt – mehr und mehr Städte versuchen inzwischen, ihre Liegenschaftspolitik im Sinne einer gestaltenden Stadtentwicklungspolitik zu betreiben und statt der Höchstpreisvergabe einer Auswahl der im Sinne der Stadt- und Quartiersentwicklungsziele besten Konzepte zusammen mit einem Festpreis (Verkehrswert) den Vorzug zu geben.

Im Kontext dieser schwierigen Gemengelage haben die Städte vielfach eigene Instrumente, Förderprogramme und Initiativen entwickelt. Nach und nach hat sich so seit den 1980er Jahren ein eigenes, zuvor nicht gekanntes Politikfeld ‚Kommunale Wohnungspolitik‘ ausdifferenziert, das heute mit komplexen ‚kommunalen Wohn-

raumstrategien“ erweitert und fortentwickelt wird. Wohnungs- und sozialpolitisch engagierte – und zugleich wohlhabende – Städte wie München, Hamburg oder Tübingen hatten natürlich Vorteile und haben mit teilweise sehr unterschiedlichen Strategien wichtige Pionier- und Schrittmacherrollen übernommen. Beispielhaft für eine Neujustierung des Verhältnisses von Kommune und privaten Investoren mag die Münchner SOBON-Politik seit Anfang der 1990er Jahre stehen, in deren Rahmen sog. „Förderquoten“ ein wichtiger Bestandteil sind. Sie beinhalten die über städtebauliche Verträge abgesicherte Verpflichtung für private Investoren, immer dann, wenn neues Baurecht geschaffen wird, in einem gewissen prozentualen Umfang auch geförderten und damit „bezahlbaren“ Wohnraum mit zu entwickeln.

Schäfers: Zur Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik in ihren ersten Jahrzehnten gehört, dass die Marktwirtschaft als Soziale Marktwirtschaft eingerichtet wurde und damit den damals kursierenden planwirtschaftlichen und sozialistischen Modellen der Boden entzogen wurde. Begriff und Aufgaben einer Sozialen Marktwirtschaft hatte der Ökonom Alfred Müller-Armack mit einer Schrift aus dem Jahr 1946 publik gemacht. Der Wohnversorgung kam eine Schlüsselrolle zu. Ludwig Erhard, erster Bundeswirtschaftsminister, übernahm den Aufgabenkatalog in sein Wirtschaftsprogramm. Gibt es für Sie nachvollziehbare Gründe, dass der soziale Wohnungsbau seit den 1970er Jahren zurück gefahren wurde und dann quasi zum Erliegen kam?

Harlander: Das Erste Wohnungsbaugesetz von 1950, das die beispiellose Erfolgsgeschichte des sozialen Wohnungsbaus begründete, wurde unter dem Eindruck der immensen Kriegszerstörungen und des Zustroms von rund elf Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen noch von einem durchgängigen parteiübergreifenden Konsens getragen. Möglich wurde dies durch politische Kompromisse, in deren Rahmen die anfängliche Vorrangstellung der sozialen Mietwohnungsbauförderung sehr bewusst lediglich als temporäre Staatsintervention bis zum Abbau der Nachkriegswohnungsnot konzipiert wurde. Dazu gehörten im sozialen Wohnungsbau insbesondere der Verzicht auf eine Dauerbindung von gefördertem Wohnraum – mit der Rückzahlung der Darlehen können die Wohnungen in den freien Markt überführt werden und es entfallen die Mietpreis- und Belegungsbindungen – und die Öffnung des sozialen Wohnungsbau über die gemeinnützige Wohnungswirtschaft hinaus für alle interessierten Träger aus der freien Wohnungswirtschaft oder sonstige private Bauherren. Je erfolgreicher dann der Abbau der Nachkriegswohnungsnot voranschritt, desto deutlicher wurden die Rufe nach einer marktkonformen Liberalisierung der Wohnungspolitik. Wichtige Stationen waren die von Seiten der CDU/CSU, der Wirtschaftsverbände und der Kirchen mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz von 1956 schon sehr früh durchgesetzte grundsätzliche Vorrangstellung für die Eigenheim- und Eigentumsförderung, der Lücke-Plan von 1960 (Abbau-Gesetz) und die Einführung des Wohngeldes bzw. der Subjektförderung. Die frühen 1970er Jahre markierten mit dem „Rekordjahr“ 1973 mit 714.000 fertiggestellten Wohnungen, in dem es erstmals in der Nachkriegszeit zu unverkäuflichen und nicht vermietbaren „Wohnungshalden“ kam, zugleich einen Höhe- wie Wendepunkt der Geschichte des Nachkriegswohnungsbaus. Die Nachkriegswohnungsnot schien nun definitiv beseitigt, und mit dem Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt verlor der soziale Wohnungsbau seine ihm in Notzeiten zugebilligte historische Legitimation. Der Legitimationsverlust wurde noch verstärkt durch die sich vertiefende Krise des sozialen Wohnungsbaus selbst. Diese Krise betraf nicht allein die unzureichende städtebauliche Qualität der seit den 1960er Jahren an den Rändern der Städte rasch hochgezogenen, häufig monotonen Großsiedlungen des sozialen Woh-

nungsbaus, sondern sie war zugleich eine Krise seiner sozialen Zielgenauigkeit, seiner Finanzierung und seiner Träger. Sozialer Wohnungsbau wurde fortan, wenn überhaupt, nicht mehr als Wohnungsbau für „breite Schichten“, sondern nur mehr als ein Mittel zur Wohnversorgung „benachteiligter Haushalte“ (Wohnraumförderungsgesetz 2002) konzipiert.

Heute können wir sagen, dass die die gesamte Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg leitende Hoffnung, dass perspektivisch allein über den Markt sowie eine ergänzende Subjektförderung (Wohngeld) dauerhaft auch die Wohnungsnachfrage randständiger und einkommensschwächerer Schichten gedeckt werden könnte, wohl eine Illusion war. Wiederkehrende Problemlagen wie die zyklisch auftretenden Wohnungsmangel- und Wohnungsnotsituationen, singuläre Ereignisse wie die Eingliederung der Russlanddeutschen oder die Wanderungsbewegungen im Gefolge der deutschen Einheit, Flüchtlingsbewegungen wie infolge des Balkankriegs oder in der Gegenwart und last but not least sinkende Mietzahlungsfähigkeiten im Kontext einer auch hierzulande wachsenden Kluft von Arm und Reich unterstreichen allesamt die Notwendigkeit einer anhaltenden aktiven staatlichen Intervention in der sozialen Objektförderung.

Schäfers: Um zwei konträre Probleme anzusprechen: Verschärfen Luxussanierungen, die Gentrifizierung, einerseits und der Zustrom von Flüchtlingen und Asylbewerbern das Problem der Wohnversorgung?

Harlander: Beide Prozesse vergrößern die Nachfrage und die Konkurrenz um die dahinschwindenden Bestände an preiswertem Wohnraum fortlaufend weiter. Mit Luxussanierungen, der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und dem Ausnützen der Marktsituation bei Mieterwechseln durch teilweise exorbitante Neuvermietungspreissprünge (nicht selten auch ganz ohne Modernisierungsinvestitionen) verstärken sich Segregation und Gentrifizierung, also die Verdrängung einkommensschwächerer und randständiger Gruppen aus den Innenstadtbereichen durch zahlungskräftige Schichten und Milieus. Zu denken muss uns geben, dass bei dieser Rally auch zunehmend Teile der Mittelschichten nicht mehr mithalten können und ebenfalls verdrängt und zu belastenden und teuren Pendelwegen gezwungen werden. „Stadtluft macht arm“ so titelte der „Spiegel“ schon vor einigen Jahren. Die Folge könnte ein britisches soziales „Auseinanderdriften der Stadtgesellschaften“ sein, eine auch politisch gefährliche Spaltung der Städte, die den sozialen Zusammenhalt unserer Gemeinwesen in Frage stellen könnte. Mit dem Einsatz sog. Erhaltungssatzungen und dem in einigen Bundesländern möglichen ergänzenden Verbot von Umwandlungen können die Kommunen diese Prozesse allenfalls bremsen, wirklich verhindern aber nicht.

Nach der Phase der Erstunterbringung sind diejenigen Flüchtlinge, die die Anerkennung ihres Asylgesuchs erreichen (nach Schätzungen etwa 40 bis 50 Prozent der Antragsteller), rechtlich den anderen Antragstellern auf Zuweisung einer Sozialwohnung gleichgestellt. Die Konkurrenz zwischen den anerkannten Asylberechtigten und den vielen deutschen Wohnungssuchenden, die in den „Warteschlangen vor den Wohnungsämtern“ ebenfalls auf eine Sozialwohnung warten, könnte vor allem in den Ballungsräumen und Wachstumsregionen zu viel Sozialneid und Konkurrenzkämpfen führen. Dennoch ist – hierüber besteht in Fachkreisen weitgehend Einigkeit – vor der schnellen Errichtung von Sonderwohnformen für anerkannte Flüchtlinge und vor Standardreduzierungen auf breiter Front eindringlich zu warnen. Es geht um die möglichst rasche Schaffung von menschenwürdigem und zugleich kostengünstigem „Wohnraum für alle“, wie dies vor kurzem beispielgebend in einem Wettbewerb in

München postuliert wurde. Auch dort, wo zunächst aufgrund der Notsituation dichter belegter Wohnraum geschaffen wird, sollte er Qualitäten aufweisen, die auch längerfristig seine Weiternutzung als Sozialwohnraum ermöglichen. Dies ist auch ökonomisch vernünftig: Schlichtwohnungsbau oder temporäre Bauten, die nach kurzer Nutzungsdauer wieder abgerissen oder aufwendig nachgerüstet werden müssen, sind auf lange Sicht gesehen, die teureren Lösungen. Und: Nur, wenn bestimmte Qualitätsstandards eingehalten werden, kann die Bildung neuer stigmatisierter (Flüchtlings-) Ghettos vermieden werden.

Schäfers: Sind Defizite bei der Wohnversorgung auch altersgruppen- und schichtspezifisch zu betrachten?

Harlander: Unbedingt! Was die Alterung betrifft, so sind die demografischen Folgen der niedrigen Geburtenrate einerseits und der weiter steigenden Lebenserwartung andererseits ja bekannt: Während der Anteil der unter 20-Jährigen weiter abnehmen und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter besonders stark schrumpfen wird, wird 2060 etwa jede dritte Person 65 Jahre oder älter sein. Mehr und mehr Menschen werden zwar fitte „Silver Ager“ sein und dürfen auf ein „gelingendes Altern“ hoffen, aber wir haben zugleich auch mit einem wachsenden Pflegebedarf zu rechnen, der von heute ca. 2,6 Mio. pflegebedürftigen Personen bis 2050 bis auf ca. 4,5 Mio. wachsen könnte. Hier öffnet sich eine Schere, bei der einerseits die Akzeptanz traditioneller Heimunterbringung fortlaufend sinkt, zugleich aber auch die Tragfähigkeit der familiären Netzwerke abnimmt, die die notwendigen Pflege- und Versorgungsleistungen bislang noch überwiegend erbracht haben. Alle Wohnwunschbefragungen unterstreichen jedenfalls mit absoluter Deutlichkeit den Wunsch, so lange wie nur irgend möglich in der eigenen vertrauten Wohnumgebung zu verbleiben. Mit dem dafür notwendigen altersgerechten barrierearmen bzw. barrierefreien Umbau und Neubau der Wohnungen sowie der flankierenden Herstellung von Versorgungssicherheit stehen wir freilich trotz aller einschlägiger Förderprogramme immer noch weitgehend am Anfang. Ein Hauptgrund dafür sind sicherlich die Kosten: Die Herstellung von bezahlbarem und zugleich altersgerechtem und dazu noch ästhetisch ansprechendem und ökologisch nachhaltigem Wohnraum gleicht immer mehr dem Versuch einer Quadratur des Kreises. Die Klagen der Investoren sind insofern auch hier ernst zu nehmen. Vielleicht könnten Ansätze wie das Stuttgarter „Ready“-Konzept einen Ausweg bieten. Das Konzept will nur die baulichen Voraussetzungen für spätere bedarfsgerechte Anpassungsmaßnahmen zur Barrierefreiheit vorbereiten („ready“) und kann dadurch die anfänglichen Kostensteigerungen stark begrenzen.

Natürlich sind untere Schichten und „arme“ Haushalte, zu denen auch ein hoher Anteil der Alleinerziehenden zu rechnen ist, durch die Wohnungsversorgungsengpässe und die Mietenexplosion in besonderer Weise betroffen, Während hier die Mietbelastungsquote inzwischen für immer mehr Haushalte 40, 50 und mehr Prozent erreicht (25 % werden allgemein als noch akzeptabel angesehen), reduzieren sich mit sinkender Mietzahlungsfähigkeit die Wahl- und Ausweichmöglichkeiten dieser Gruppen geradezu dramatisch. Zu den sozialen Folgen für untere Einkommensgruppen hat die Bertelsmann Stiftung mit *empirica* vor kurzem eine aufsehenerregende Studie zu 100 deutschen Großstädten vorgestellt: Nach Abzug der durchschnittlichen Wohnkosten in jeder Stadt verblieb für Haushalte an oder unter der Armutsschwelle (also mit einem Haushaltseinkommen unter 60 % des Durchschnittseinkommens) in 60 von den untersuchten Großstädten nur noch ein Haushaltseinkommen, das unter Hartz IV-Niveau lag.

Schäfers: Leisten sich die Deutschen eine zu kostspielige Wohnversorgung, auch unter ökologischen Gesichtspunkten? Im Durchschnitt sind es ja ca. 42 qm Wohnraum pro Person. Die Ursachen liegen nicht zuletzt darin, dass die Anzahl der Single-Haushalte erheblich angestiegen ist.

Harlander: In der Tat, weiteres individuelles Wohnflächenwachstum wie in der Vergangenheit ist weder in ökologischer noch in ökonomischer oder sozial- und wohnungspolitischer Hinsicht zu verantworten. Man braucht ja nur den gegenwärtigen Wohnflächenkonsum auf die Gesamtzahl der über sieben Milliarden Bewohner der Erde zu projizieren, um sich der unbedingten Notwendigkeit des Umsteuerns auf diesem Feld bewusst zu werden. Einfach wird dies nicht. Die Verkleinerung der Haushalte setzt sich fort, die Eigentumsquote erhöht sich weiterhin (Eigentümerwohnungen sind im Durchschnitt deutlich größer als Mietwohnungen), immer mehr ältere Menschen verbleiben in (zu) großen Wohnungen (Remanenzeffekt) und nicht zuletzt: Das Wohnen, bei dem auch die Wohnungsgröße eine wichtige Rolle spielt, bleibt das wichtigste Symbol für sozialen Aufstieg und Lebenserfolg. Allerdings: Bereits jetzt beobachten Statistiker in manchen Städten eine erste ökonomisch erzwungene Trendwende: Die enorm gestiegenen Miet- und Kaufpreise in den Hot Spots des Immobilienbooms generieren dort neuerdings auch wieder eine erhöhte Nachfrage nach kleineren Wohnungen. Einen anderen, einsichtsvollen, Weg suchen Züricher Genossenschaften wie etwa das Projekt „Kalkbreite“ zu gehen. Hier experimentiert man mit einer individuellen Wohnflächenbeschränkung (auf 33 qm), die aber durch umso größere und qualitativere Gemeinschafts- und Kommunikationsflächen kompensiert wird. In der Entwicklung solcher gemeinschaftshaltigen Wohnformen und Wohnungsgrundrisse könnte ein Ansatz künftiger Wohnflächenbeschränkung liegen ebenso wie im Versuch der Rückgewinnung wenigstens eines Teils des öffentlichen (Straßen-)Raums als Kommunikations- und Begegnungsraum, aber auch als Ergänzungs- und Erweiterungsraum für das private Wohnen.

Schäfers: Können wir davon ausgehen, dass das Thema Wohnversorgung im Wahlkampf für den nächsten Bundestag noch eine größere Rolle spielen wird?

Harlander: Ich gehe davon aus und ich wünsche mir dieses comeback der Wohnungspolitik! Das Wohnen ist ein existenzielles Grundbedürfnis, und die hierauf bezogenen gesellschafts- und wohnungspolitischen Debatten haben hierzulande schon viel zu lange und zu Unrecht ein Schattendasein geführt!

Literatur zur Einführung

- Jürgen Reulecke, Hrg., Geschichte des Wohnens, Bd. 3: 1800-1918. Das bürgerliche Zeitalter, Stuttgart 1999
- Gert Kähler, Hrg., Geschichte des Wohnens, Bd. 4: 1918-1945. Reform, Reaktion, Zerstörung, 2., erw. Aufl., Stuttgart 2000
- Tilman Harlander, Wohnen und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik, in: Geschichte des Wohnens, Bd. 5: 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau, Stuttgart 1999

„Wir schaffen das!“ hat einen zweifachen Fokus: die Aufnahme-gesellschaft und die Aufzunehmenden. Diese Analyse ist weltweit die erste Studie, die Potential und Schwierigkeiten der Kulturaneignung und Integrationsprozess untersucht und verschiedene Gruppen in den Blick nimmt.

Der Ausgangspunkt der einjährigen Untersuchung bilden Interviews mit zwanzig Verantwortungsträgern aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft sowie rund zweihundert Polizeibeamteten. Weitere Analysen zeigen, dass ein erhebliches Theorie- und Datendefizit für die Erforschung von Integrationsprozessen vorliegt. Gleichwohl werden strukturelle Schwächen des deutschen Staates deutlich, die nun in den Vordergrund der Verwerfungen der sogenannten Migrationskrise sichtbarer geworden sind.

Die Forschungsempfehlungen zeigen die Aufgabenfelder, wie Integration funktionieren, eine Segregation oder räumliche Ghettobildung zu vermeiden und eine höhere Kohäsion der deutschen Gesellschaft erreicht werden könnte. In der Studie findet der Leser eine Vielzahl von Perspektiven und Argumenten über die bisherige Diskussion um Zuwanderung, Enkulturation und Integration auf. Die Ergebnisse sind reichhaltig und ausreichend.

16 S., 72 s/w Abb., 1 farb. Abb.,
10 €, 978-3-8305-3716-8
18,10 €, 978-3-8305-2975-0
Dieses Journal für Minderheiten-
(2/2016)

Matthias Theodor Vogt, Erik Fritzsche, Christof

Ankommen in der deutschen Lebenswelt

Migranten-Enkulturation und regionale Resilienz
in der Einen Welt

**BWV • BERLINER
WISSENSCHAFTS-**

Markgrafenstraße 12-14 | 109
Tel. 030 84 17 70-0 | Fax 030 84

Der Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr

„Ein Sieg für das ganze Haus“¹?

Gerald Danner

Die Regel, dass ein von der Bundesregierung beantragter Auslandseinsatz der Bundeswehr der Zustimmung des Bundestages bedarf, wurde erst 1994 durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im sogenannten „Streitkräfteurteil“ begründet. War 1949 noch nicht an eine erneute Existenz deutscher Streitkräfte gedacht, so war die 1955 gegründete Bundeswehr während des Kalten Krieges als reine Verteidigungsarmee im Bündnissystem der NATO konzipiert. Wenngleich in den folgenden Jahrzehnten einige Katastrophenschutz- und humanitäre Hilfseinsätze durch die Bundeswehr im Ausland geleistet wurden, war an einen bewaffneten Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte kaum zu denken. Erst mit dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation Anfang der 1990er Jahre, änderte sich der Auftrag der Bundeswehr von einer rein defensiven Bündnisarmee hin zu einer Einsatzarmee. Eine verfassungsrechtliche Regelung blieb vorerst aus.

Das Streitkräfteurteil

Die Organklagen der Bundestagsfraktionen von SPD und FDP vor dem BVerfG, letztere war bemerkenswerterweise selbst Teil der damaligen Regierungskoalition, gegen die Entscheidungen der Bundesregierung zum Einsatz in Somalia und zur Luftraumüberwachung über Bosnien-Herzegowina, schafften letztlich Klarheit. Das BVerfG entscheidet 1994 im Streitkräfteurteil zum einen, dass Auslandseinsätze im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit (bspw. UNO und NATO) generell verfassungskonform sind und beendet somit eine langwierige Debatte über Zulässigkeit solcher Einsätze. Zum anderen bindet es alle Einsätze im Ausland an die vorherige Zustimmung durch den Bundestag und erschafft somit den *konstitutiven Parlamentsvorbehalt* bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Die Begründung für diesen Urteilsspruch ist nicht unumstritten geblieben. Das Gericht leitet den Parlamentsvorbehalt lediglich anhand anderer wehrverfassungs-



Gerald Danner, BA

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

rechtlicher Bestimmungen des Grundgesetzes ab. So sieht es im Wehrbeauftragten des Bundestags (Art. 45b), dem Verteidigungsausschuss als ständigem Untersuchungsausschuss (Art. 45 a Abs. 2) oder in der Gestaltung des Staatshaushaltes (Art. 87 a Abs. 1 Satz 2) eine „verstärkte parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte und des Regierungshandelns im parlamentarischen Bereich“ (BVerfGE 90, 286, S. 349ff.). Auch die Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115a Abs. 1), wodurch das Parlament die Voraussetzung für einen Streitkräfteeinsatz schaffe, spricht laut den Verfassungsrichtern für einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt. Dieses Grundsatzurteil wird in der Literatur als gänzliche „Neuschöpfung“ (Wiefelspütz, 2007, S. 15) bezeichnet und stellt nach Auffassung des ehemaligen BVerfG-Präsidenten Ernst Benda „materiell fast eine Verfassungsänderung dar, die sich aus dem geltenden Grundgesetz nur schwer entnehmen lässt“ (Benda, 1995, S. 39). Die häufig zu findende Kritik am BVerfG, dass es nicht verfassungsinterpretierend, sondern sogar verfassungsgebend wirke, scheint also auch beim Streitkräfteurteil zuzutreffen.

Umsetzung des Urteils

In seinem Urteil vom Juli 1994 überlässt es das BVerfG dem Gesetzgeber, das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher zu gestalten. Jedoch gelte der verfassungsrechtlich geforderte Parlamentsvorbehalt „ungeachtet näherer gesetzlicher Ausgestaltung unmittelbar kraft Verfassung. Bundesregierung und Bundestag haben daher bis zum Erlass eines Gesetzes, das eine förmliche parlamentarische Beteiligung an der Entscheidung über militärische Einsätze deutscher Streitkräfte näher ausgestaltet, nach Maßgabe der [...] bereits dargestellten Anforderungen zu verfahren“ (BVerfGE 90, 286, S. 390).

Dieser Zustand sollte tatsächlich rund zehn Jahre andauern. Erst im Jahr 2005 tritt das „Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland“ (Parlamentsbeteiligungsgesetz) in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt wird durch den Bundestag über ca. 50 Auslandseinsätze entschieden, ohne dabei eine nähere gesetzliche Regelung zugrunde

legen zu können. Hierbei wird lediglich anhand der Urteilsbestimmungen des BVerfG verfahren. Trotz fehlender, gesetzlich geregelter Verfahrensweise funktioniert der Parlamentsvorbehalt in diesen Zeitraum deshalb, „weil ein reibungsloser Ablauf Streitigkeiten faktisch vermeiden half oder entsprechende Kritik seitens verschiedener Abgeordneter bzw. der oppositionellen Minderheit nicht Anlaß genug für eine vertiefte Auseinandersetzung bot“ (Schröder 2005, S. 144f). Bis zum Jahr 2003, als die FDP einen entsprechenden Gesetzesentwurf einbringt, verzichten die Abgeordneten darauf, die ihnen zugeschriebenen Rechte gesetzlich zu fixieren. Der Entwurf der Regierungskoalition für das Parlamentsbeteiligungsgesetz wird 2004 vom Bundestag verabschiedet und tritt im März 2005, über zehn Jahre nach dem Streitkräfteurteil, in Kraft.

Gemäß dem Parlamentsbeteiligungsgesetz gilt der Parlamentsvorbehalt bei allen Bundeswehreinräten außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, wenn Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine solche Unternehmung zu erwarten ist. Dabei bedürfen vorbereitende Einsatzplanungen oder humanitäre Hilfeinsätze, bei denen Waffen nur zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, nicht der Zustimmung des Bundestages. Weiterhin definiert das Gesetz die Antragstellung der Bundesregierung näher. Angaben über den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen, die Höchstzahl der einzusetzenden Streitkräfte, deren Fähigkeiten, die geplante Einsatzdauer so wie die voraussichtlichen Kosten des Einsatzes sind dabei die Mindestinformationen die der Antrag enthalten muss. Diesem Antrag kann der Bundestag zustimmen oder ihn ablehnen, ihn jedoch nicht ändern. Ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren ist vorgesehen, wenn ein Einsatz von geringer Intensität und Tragweite ist und die Befassung des Plenums nicht rechtfertigen würde. Hierbei gilt die Zustimmung des Parlaments als erteilt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen die Befassung des Plenums durch eine Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten verlangt wird. Das Gesetz sieht ferner eine nachträgliche Zustimmung zu einem Einsatz vor, wenn die Bundesregierung aufgrund von Gefahr im Verzug oder der Geheimhaltungsbedürftigkeit

vor Beginn des Einsatzes den Bundestag nicht mehr um Zustimmung bitten konnte. Bei der erstmöglichen Gelegenheit ist das Parlament jedoch sofort zu befragen und bei fehlender Bejahung sind die Truppen sofort zurückzubeeordern.

Der Parlamentsvorbehalt im System des „neuen Dualismus“

Laut Grundgesetz wird die Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ (Art. 20 Abs. 2). Hierdurch wird die grundsätzliche Existenz der drei Staatsgewalten Exekutive, Legislative und Judikative festgehalten. Diese Idee der klassischen Gewaltenteilung setzt voraus, dass jede Staatsgewalt, bzw. jedes Staatsorgan, das daraus hervorgeht, autonom und eigenständig handelt. Auf den konstitutiven Parlamentsvorbehalt bezogen bedeutet das, dass die Bundesregierung *den* Bundestag um seine Zustimmung zu einem Auslandseinsatz bitten muss. Jedoch entspricht diese Art der Gewaltenteilung nicht der Realität. Grundlegend dabei ist, dass sich im Parlament zwangsläufig immer eine Gruppenstruktur entwickelt, da ein einzelner Abgeordneter auf sich allein gestellt nicht zu politischem Einfluss gelangen kann. Diese Gruppenstruktur äußert sich in der Bildung von Fraktionen die aus Parteien hervorgehen, und in denen die Abgeordneten geschlossen auftreten, um zum einen innerhalb des Parlaments handlungsfähig und zum anderen gegenüber dem Wähler glaubwürdig zu sein. Aufgrund des in der Bundesrepublik Deutschland existierenden parlamentarischen Regierungssystems ist die Regierung von der Geschlossenheit einer in der Mehrheit befindlichen Gruppe von Abgeordneten im Parlament abhängig. Diese Mehrheit wählt beispielsweise den Bundeskanzler als Chef der Regierung. „Die Mehrheitsregel erlaubt es, daß eine bloße Mehrheitsgruppierung im Parlament – die jeweilige Regierungskoalition – allein über die Beschlußfassung des Gesamtparlaments (des Parlaments als Staatsorgan) entscheiden kann.“ (Schuett-Wetschky 2001, S.82) Hieraus ergibt sich der Begriff der Regierungsmehrheit, der „die Aktionsgemeinschaft zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit“

(Schuett-Wetschky 2001, S.83), bezeichnet. Es ist also gerade nicht *der* Bundestag als Kollegialorgan, in dem die Abgeordneten unabhängig entscheiden und zur unabhängigen Willensbildung des Parlaments beitragen. Dies führt auch dazu, dass die Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen nicht alle parlamentarischen Instrumente gegenüber der Regierung ausschöpfen, weil sie sich „eher als Träger und nicht als formeller Kontrolleur der Regierung sehen.“ (Lüddecke 2010, S. 312) Dementsprechend attestiert Klaus Brummer den Abgeordneten der Regierungsfractionen eine geringe Konfliktbereitschaft und leitet daraus den Begriff der begrenzten „war powers“ des Bundestags ab.

Reformansätze der Parlamentsbeteiligung

Erste konkrete Reformansätze des Parlamentsbeteiligungsgesetzes erfolgen von Seiten der Bundesregierung. Im Juli 2013 legt das Verteidigungsministerium in seiner Konzeption der Bundeswehr dar, dass die militärische multinationale Zusammenarbeit das Zurückstellen nationaler Vorbehalte erfordern könne. So beinhaltet auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode die Einsetzung einer Kommission um zu prüfen, „wie auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration und trotz Auffächerung von Aufgaben die Parlamentsrechte gesichert werden können“ (Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode, 2013, S. 123f). Auch in der wissenschaftlichen Literatur wird des Öfteren eine andere Regelung der Parlamentsrechte verlangt, da der Zustimmungsvorbehalt des Bundestages bei den Bündnispartnern zu Misstrauen und Ungewissheit führe, ob deutsche Truppenkontingente in speziellen NATO-Einsatzeinheiten auch tatsächlich eingesetzt werden könnten.

Die bisherige Praxis zeigt aber, dass der Bundestag bislang allen Anträgen der Regierung über einen Auslandseinsatz zugestimmt hat; auch der Befassungszeitraum des Bundestags ist als relativ kurz einzustufen, sodass Einsätze dadurch nicht blockiert werden. Über die meisten Anträge wurde innerhalb von zwei Sitzungswochen, über rund 22 Prozent der Anträge innerhalb einer Woche und über einige

sogar in nur einer Sitzung entschieden (Vgl. Abschlussbericht der Rühle-Kommission, BT-DS 18/5000, S. 20). Zu diesem Ergebnis kommt selbst die von der Regierung eingesetzte Kommission. Immer wieder wird auch ein „Entsendeausschuss“ des Bundestags vorgeschlagen, „um einerseits das Entscheidungsverfahren zu beschleunigen, andererseits aber auch das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Information und militärischer Geheimhaltung zu entschärfen“ (Von Krause, 2015, S. 12f). Gegenstimmen sehen jedoch keine zwingenden Gründe für die Einrichtung eines solchen Ausschusses und sind teilweise sogar der Auffassung, nach seiner Einrichtung würde „nur noch das Gewissen der wenigen Mitglieder dieses Ausschusses zählen. Was dadurch besser würde, ist nicht einzusehen“ (Klose, 2007, S. 27). Um der Bundesregierung mehr Freiraum bei der Erfüllung von Bündnispflichten zu gewährleisten und damit das Vertrauen der Partner zu stärken, wird des Öfteren auch die Einführung sogenannter Vorratsbeschlüsse diskutiert, womit der Bundestag entweder zu bestimmten Einsatzarten, beispielsweise alle Einsätze der schnellen NATO-Eingreiftruppen, oder zu Beginn einer Legislaturperiode seine vorherige Zustimmung zu Auslandseinsätzen gibt. Bereits in der Debatte vor der Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes wird dies von der Unionsfraktion vorgeschlagen (Vgl. Meyer, 2006, S. 64). Hierbei blieben dem Parlament im Einsatzfall allerdings Informationsrechte und das Rückholrecht. Dem eigentlichen Anliegen, damit eine Garantie der deutschen Einsatzbeteiligung für die Bündnispartner zu schaffen, würde jedoch damit entgegen gewirkt, da diese ja immer noch jederzeit mit der Zurückholung der Truppen durch den Bundestag rechnen müssten. Eine Vorabgenehmigung würde außerdem „den konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt zur parlamentarischen Bedeutungslosigkeit verurteilen“ (Wiefelspütz, 2008, S. 218). Der Vorratsbeschluss wird in der bisherigen Gesetzänderung auch nicht weiter aufgegriffen.

Auf die Vorschläge der sogenannten „Rühle-Kommission“, welche letztlich nur aus Abgeordneten der Regierungsfractionen bestand, da die Opposition auf Mitgliedschaft verzichtete, stützt sich letztlich der „Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentari-

schen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration“, welcher am 26. Januar 2016 von den Regierungsfractionen der CDU/CSU und SPD eingebracht wurde. „Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, die Rechte des Bundestags bei der Begleitung der militärischen Integration zu sichern und zugleich die Bündnisfähigkeit Deutschlands zu stärken“ (Gesetzentwurf, BT-DS 18/7360, S. 1). Hierbei stellt sich aber die Frage, inwieweit es Aufgabe und Funktion des Parlamentsbeteiligungsgesetzes sein soll, die Bündnisfähigkeit Deutschlands zu stärken. Während ein Teil der vorgeschlagenen Gesetzesänderung die Reichweite des Parlamentsvorbehalts deutlicher machen soll, zielt der andere Teil darauf ab, die Informationsrechte des Bundestags zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr näher zu regeln. Am 13. April 2016 nimmt der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, welcher beim vorliegenden Gesetzesentwurf federführend ist, eine öffentliche Sachverständigenanhörung vor. Die Beurteilung der sieben angehörten Experten, ein Rechtsanwalt und sechs Rechtswissenschaftler, ist bislang die einzige Einschätzung und Einordnung des aktuell vorliegenden Gesetzesentwurfs. Paragraph 2 des Änderungsentwurfs katalogisiert verschiedene Einsatztypen, wonach vorbereitende Maßnahmen und Planungen, Erkundungskommandos, humanitäre Hilfsdienste, logistische Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen, Bereitstellung medizinischer Versorgung außerhalb des Gebietes eines bewaffneten Konflikts und Ausbildungsmissionen in sicherem Umfeld in der Regel keiner vorherigen Genehmigung des Parlaments bedürfen. Auffällig ist, dass Erkundungskommandos nach bisheriger Regelung der parlamentarischen Zustimmung im vereinfachten Verfahren bedürfen aber laut Gesetzesentwurf nun gänzlich ohne Befassung des Bundestags möglich wären. Diese Art Einsatzauflistung wird von den Sachverständigen weitgehend kritisiert, da ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte „ein Ja-Nein-Begriff [ist], der sich sperrt gegen Regelausnahme-Dogmatik und angewiesen ist auf ein Subsumtionsverfahren im Einzelfall.“ (Hufefeld, 2016, S. 11) Außerdem „setzt der Entwurf von § 2 Abs. 2 ParlBG ein vielleicht zaghaftes, aber doch erkennbares Signal in

Richtung einer Aufweichung des Parlamentsvorbehalt, das letztlich neue verfassungsgerichtliche Verfahren provozieren, in der Sache aber zumal angesichts des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur ‚Operation Pegasus‘ [Luftvakuierung aus Libyen 2011] kaum Erfolg haben wird.“ (Sauer, 2016, S. 10) Der „vorgeschlagene Katalog erweitert die Zahl dieser [nicht zustimmungsbedürftigen] Fälle – und reduziert damit, konzeptionell betrachtet, die Reichweite des Parlamentsvorbehalts.“ (Horn, 2016, S. 11).

Die neu vorgeschlagenen Unterrichtsrechte des Bundestages bzw. die Unterrichtspflicht der Bundesregierung werden hingegen weitgehend als „rechtlich unproblematisch“ (Wieland, 2016, S. 4) angesehen, gehen jedoch auch „merklich über die verfassungsgerichtlich identifizierten Vorgaben hinaus“ (Heintschel von Heinegg, 2016, S. 1). Im Falle der Unterrichtung des Bundestags über geheimhaltungsbedürftige Einsätze und regelmäßige Berichte über künftige multilaterale militärische Verbundfähigkeiten (vorgeschlagene Paragraphen 6a und 9) wäre die Bundesregierung in ihrem politischen Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt, da sie sich frühzeitig festlegen müsste. Andererseits wird hierbei aber auch darauf verwiesen, dass damit der Zustimmungsdruck auf den Bundestag erhöht würde, weil ihm mit dem Mehr an Information auch die politischen Kosten einer verweigerten Zustimmung vorab vor Augen geführt werden.

Fazit

Die genauere Betrachtung des Parlamentsvorbehalts in Verbindung mit dem parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands zeigt, dass dieser kaum als Gewinn für den Deutschen Bundestag gewertet werden kann. Zwar ist die Bundesregierung seit dem Streitkräfteurteil *de jure* und formal an die Zustimmung des Parlaments gebunden, die eigentliche Entscheidung findet aber *de facto* innerhalb der Regierungsmehrheit statt, bei der es nicht vorstellbar ist, dass diese gegen ihre „eigene“ Regierung stimmt. Offensichtlich haben die Verfassungsrichter bei ihrem Urteilsspruch von 1994 diesen Aspekt der „neuen Gewaltenteilung“ nicht berücksichtigt. Ferner zeigt ein

Blick auf die bisherigen Reformversuche der Parlamentsbeteiligung, dass diese nur aufgrund bündnispolitischer Aspekte angestrebt werden. Konkrete Problemfälle in der parlamentarischen Praxis werden sowohl in der Literatur als auch im Bericht der „Rühe-Kommission“ nicht genannt. Die bisherigen Einschätzungen durch gehörte Sachverständige lassen in ihrer Mehrheit außerdem darauf schließen, dass die vorgeschlagenen Änderungen entweder unnötig sind oder sogar zu einer Schwächung der Parlamentsrechte beitragen.

Anmerkungen

- 1 Nachdem das Bundesverfassungsgericht 1993 den weiteren Einsatz in Somalia nur unter der Bedingung zugelassen hatte, dass der Bundestag dem zustimmt, hatte Günther Verheugen (SPD) in der Plenarsitzung vom 24.06.1993 diese Entscheidung als einen Sieg bezeichnet, den die sozialdemokratische Bundestagsfraktion für das ganze Haus erstritten habe.
- 2 In Zitaten bleibt die seinerzeitige Rechtschreibung erhalten.

Literatur und Quellen

- Benda, Ernst (1995): Deutsche Außenpolitik vor Gericht – Bundesverfassungsgericht und auswärtige Gewalt, in: Internationale Politik, Heft 12, 1995, S. 39-46.
- Heintschel von Heinegg, Wolff (2016): Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 19.
- Horn, Hans-Detlef (2016): Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 14.
- Hufefeld, Ulrich (2016): Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 14.
- Klose, Hans-Ulrich (2007): Geteilte Verantwortung – Ist der so genannte Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ein sinnvolles politisches Instrument? in: Internationale Politik, Heft 5, S. 22-27.
- Lüddecke, René (2010): Parlamentarisierung der nationalen Außenpolitik, Nomos-Verlag, Baden-Baden.
- Meyer, Berthold (2006): Die Parlamentsarmee – zu schön, um wahr zu sein?, in: vom Ha-

- gen, Ulrich (Hrsg.): *Armee in der Demokratie – Zum Verhältnis von zivilen und militärischen Prinzipien*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 51-71.
- Sauer, Heiko (2016): *Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 15*.
- Schröder, Florian (2005): *Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis*, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, München.
- Schuett-Wetschky, Eberhard (2001): *Gewaltenteilung zwischen Bundesrat und Bundesregierung? – Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane?*, in: Dicke, Klaus (Hrsg.): *Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland – 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, S.67-117.
- Von Krause, Ulf (2015): *Das Parlament und die Bundeswehr – Zur Diskussion über die Zustimmung des Deutschen Bundestags zu Auslandseinsätzen*, Springer VS, Wiesbaden.
- Wiefelspütz, Dieter (2007): *Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1/2007, S. 3-16.
- Wiefelspütz, Dieter (2008): *Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und der Bundestag: Ist eine Reform geboten?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, S. 203-219.
- Wieland, Joachim (2016): *Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 18*.

Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union – das Streben nach Autonomie und Selbstbestimmung

Roland Sturm

Der Regionalismus in der Europäischen Union hat in der wissenschaftlichen Betrachtung schon viele Themenkonjunkturen hinter sich. Einst war er ein Hoffnungsträger für die Freunde eines „Europa der Regionen“, wie des bayerischen Ministerpräsidenten Max Streibl, der München zum Vorreiter dieser Idee machen wollte. Dem Nationalstaat wurde nachgesagt, er sei eigentlich überflüssig, weil er – um den amerikanischen Soziologen Daniel Bell zu zitieren – zu groß sei für die kleinen Probleme der Menschen, da helfe nur das Land bzw. die Region, und zu klein für deren große Probleme. Diese seien nun Angelegenheit der Europäischen Union. Peter Glotz, ein wohlbekannter Vertreter der bayerischen Sozialdemokratie, publizierte 1990 ein Buch mit dem einschlägigen Titel: „Der Irrweg des Nationalstaates“, in dem er unter anderem die Frage stellte „warum sollte es (...) unmöglich sein, statt einer ‚Deutschen‘ eine Europäische Bewegung, statt eines Nationalstaats ein Europa der Regionen, zugleich übernational und föderalistisch, zu schaffen?“ (S. 39)

Bisher kein Europa der Regionen, aber ein Europa mit Regionen

Heute hat Ernüchterung Platz gegriffen, zumindest was den Funktionsverlust des Nationalstaats betrifft. Hier hat sich der EU-Ministerrat als Forum der Nationalstaaten in der EU deutlich in seinem Verhältnis zur quasi EU-Regierung, zur Kommission, rückgemeldet. Der Maastrichter Vertrag hat zwar einen Ausschuss der Regionen geboren, in dem aber zum einen nicht nur Regionen sitzen und zum anderen eher informelle und beratende Politik gemacht werden kann als gestaltende. Alle mit Parlamenten und Regierungen ausgestatteten europäischen Regionen vertrauen in Brüssel auf die eigene Kraft, haben Vertretungen und organisieren die Repräsentation ihrer Interessen. In der Forschung spricht man davon, dass in Bezug auf das EU-Institutionengefüge zwar nicht ein Europa der Regionen verwirklicht werden konnte, aber doch mindestens ein Europa mit Regionen.



Prof. Dr. Roland Sturm
Institut für Politische Wissenschaft
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg

Mindestens auch deshalb, weil der Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union zum zweiten Mal nach den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts im nationalen Rahmen und im Erfolgsfall auch für die Europäische Union sein Potential entdeckt hat. Der Kern dieses Erkenntnisprozesses ist der Bezug auf regionale Selbstbestimmung und die Forderung nach Autonomie, worauf die davon in erster Linie betroffenen europäischen Zentralstaaten mit Dezentralisierung bzw. Föderalismus antworteten. Eine föderale Umgestaltung von EU-Staaten, wie dies in Belgien geschah, wo es seit 1994 eine föderale Verfassung gibt, sucht den Ausgleich mit den Autonomieforderungen durch innerstaatliche Anerkennung von regionalen Selbstbestimmungsrechten. Als Zwischenschritt erscheint da die britische Devolution-Politik, die damit begann, staatliche Kompetenzen zu dezentralisieren, und Schottland heute mehr Rechte einräumt als die deutschen Länder haben. Dennoch reicht dies zur Befriedigung der dortigen Autonomieerwünsche nicht. In Schottland stellt schon in der dritten Legislaturperiode, also seit 2007, eine Partei die Regierung, die die Unabhängigkeit des Landes will. Ähnlich ist die Situation in Katalonien und im Baskenland in Spanien, jedoch bei weit härterem Widerstand des Zentralstaats gegen die Unabhängigkeitsforderungen als in Großbritannien. Die Demokratisierung Spaniens in der Nach-Franco-Zeit ging einher mit der Regionalisierung des Landes. Regionen sind also Spanien nicht fremd, und durch die Reform regionaler Statuten sind auch Machtzuwächse für die Regionen bei Zustimmung der Cortes Generales, des spanischen Parlaments, möglich. Sowohl im spanischen als auch im britischen Fall spielt die Europäische Union als Referenzrahmen für autonomistische Bewegungen eine Rolle. Schottlands und Kataloniens Nationalisten streben eine eigene EU-Mitgliedschaft an, Spanien und das Vereinigte Königreich wollen diese Perspektive nicht bieten, die aus europäischem Regionalismus eine nationalstaatliche Rolle machen würde. Auch Frankreich hat sich seit 1982 dezentralisiert, allerdings nicht, um Autonomierechte zu verteilen, sondern um Staatsaufgaben effektiver wahrnehmen zu können. Die regionale Struktur hat hier die bestehende zentralstaatliche ergänzt, nicht wie in Belgien, ersetzt. Dennoch sind regionale Parlamente und regionale Regierungen entstanden,

die den Nucleus regionaler Bezogenheit bilden können, auch wenn dies in der Tagespolitik nur selten der Fall ist.

Autonomiebewegung als Befreiungskampf

In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts hatten Autonomiebewegungen häufig mit Gewaltbereitschaft und teilweise auch mit dem Bekenntnis zur Überwindung des kapitalistischen Systems zu tun. Vor vierzig Jahren übersetzten viele Autonomiebewegungen Selbstbestimmung mit dem Begriff „Befreiungskampf“. Das galt beispielsweise für die ETA in Spanien, die FNLC in Korsika, die IRA in Nordirland und sogar im Schweizer Jura für die Béliers. Alle diese Bewegungen bekennen sich heute zur Gewaltfreiheit. Der Weg wurde gefunden, wie es im Englischen heißt, vom „bullet“ zum „ballot“, von der Kugel zur Wahlurne. Das Instrument zur Durchsetzung von Autonomieforderungen sind Wahlen und Referenden geworden. Staatliche Institutionen werden anerkannt. Oft spielen die Urteile oberster Gerichte, zum Beispiel in Spanien, eine Rolle im politischen Streit um mehr Autonomie. Die repräsentative Demokratie wird nicht in Frage gestellt, die Verbindung von Separatismus und Antikapitalismus ist zerbrochen. Der Minderheitsnationalismus wird heute eher von Parteien im traditionellen Sinne als von politischen Bewegungen vertreten. Und dies außerordentlich erfolgreich. Nicht nur in Katalonien, in Schottland oder im Baskenland regieren gegenwärtig Autonomieparteien, auch in Nordirland, schon lange in Südtirol, und sogar seit den französischen Regionalwahlen 2015 in Korsika.

Regionalismus ist heute nicht mehr durch Terrortaten desavouiert, aber dennoch nicht gefeit vor Radikalismus. In der Politikwissenschaft hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Wähler und Wählerinnen in ethnisch fragmentierten Gesellschaften dazu neigen, jene Parteien zu unterstützen, die besonders radikal und damit – in der allgemeinen Wahrnehmung – besonders authentisch die Interessen ihrer Regionen vertreten, sogenannte „tribune parties“. Das Auftreten von radikalen Kritikern des gemäßigten Regionalismus kann zu Erfolgen radikaler Parteien und einer Zersplitterung der Autonomiebewegungen führen. Wir sehen

dies beispielsweise in Katalonien, wo die frühere Parteienkoalition der Autonomiebewegung, die *Convergència i Unió*, 2015 zerbrach und sich eine radikale linke Partei, die *Candidatura d'Unitat Popular*, etablieren konnte. Auch die Südtiroler Volkspartei verlor bei den Landtagswahlen 2013 erstmals seit 1948 die Mandatsmehrheit mit dem Aufkommen der Freiheitlichen und der Süd-Tiroler Freiheit. In Nordirland lösten sowohl auf der unionistischen Seite als auch auf der nationalistischen Seite die radikalere *Democratic Unionist Party* die gemäßigtere *Official Unionist Party* bzw. die radikalere *Sinn Féin* die gemäßigtere *Social Democratic and Labour Party* als Stimme ihrer *Communities* ab. In Flandern beobachten wir die gegenläufige Bewegung – eine „Verbürgerlichung“ des flämischen Nationalismus. Die *N-VA*, die neue flämische Allianzpartei, hat dort den rechtsradikalen *Vlaams Belang* unbedeutend werden lassen.

Regionen als EU-Anhänger

Die Europäische Union hat in den historisch gewachsenen Regionen heute überzeugtere Anhänger als in einigen großemäßig vergleichbaren Kleinstaaten, die Mitglied der Europäischen Union sind. Für die Autonomiebewegungen mag der eigene Nationalstaat keine Heimat mehr sein, Europa aber schon. Eine Ausnahme bilden die *Lega Nord*, die aber eher eine rechtspopulistische Partei ist, die sich ein Territorium im italienischen Norden erfunden hat, das eben gerade nicht historisch gewachsen ist, und die *Sinn Féin*-Partei in Nordirland. Der politische Arm der früheren *IRA* ist teilweise bei seiner antikapitalistischen Linie geblieben und sieht die Europäische Union als Teil eines neoliberalen Projektes, das es zu bekämpfen gilt.

Inwertsetzung des Subsidiaritätsprinzips

Es fällt auf, dass die Forderung, das eigene regionale Schicksal in die Hand nehmen zu dürfen, mehr Unterstützung in wohlhabenden als in armen Regionen Europas findet. Das Streben nach regionaler Kontrolle über regionale Angelegenheiten ist keine Verzweiflungstat der Verarmten. Im Kern stellt die Forderung nach regionaler Selbstbestimmung die Frage nach der

Inwertsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Nur dessen konsequente Umsetzung bietet eine Brücke zur Einheit des bestehenden Nationalstaats, falls Region und Staat überhaupt bereit sind, eine solche zu bauen. Die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit von Regionen, wenn sie der eigenen Steuerkraft und anderen Einkünften vertrauen sollen, wird und wurde immer wieder heftig diskutiert. Sie ist nicht abschließend zu entscheiden, wie beispielsweise die Modellrechnungen für das wirtschaftliche Überleben Schottlands nach der Unabhängigkeit gezeigt haben. Die Argumentation des Zentralstaats ist widersprüchlich: Einerseits spricht er den Regionen die Fähigkeit ab, wirtschaftlich auf eigenen Beinen zu stehen, andererseits beharrt er darauf, dass sein eigenes wirtschaftliches Wohlergehen davon abhängt, dass die wirtschaftlich besser gestellten Regionen im Staatsverband bleiben.

Föderalismus und Identitätspolitik

In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts war der Regionalismus in europäischen Ländern für viele nur rückwärtsgewandt und überflüssig. Linke Parteien bevorzugten den proletarischen Internationalismus, also die Verbrüderung der arbeitenden Bevölkerung über Grenzen hinweg und nicht deren regionale Aufteilung. Konservative Parteien betonten immer die Werte von Heimat und Tradition, waren aber skeptisch gegenüber Bemühungen, Nationalstaaten durch alternative politische Strukturen aufzulösen bzw. die Macht des Zentrums zu verwässern und gewachsene Wirtschaftsgebiete aufzuteilen. Der Föderalismus bot in den wenigen EU-Ländern, in denen dieser verwirklicht ist, das sind heute nur Deutschland, Österreich und Belgien, eine Alternative zum Grundsatzkonflikt mit dem Zentralstaat. Selbstverständlich bedeutet Föderalismus aber nicht Konfliktfreiheit, wie beispielsweise die immer wieder umstrittene Finanzverfassung in Deutschland zeigt. Immerhin erkennt der Föderalismus zumindest im Prinzip, wenn auch nicht immer in der Realität an, dass das Zentrum nicht immer Recht haben muss und dass regionale Vielfalt und regionale Autonomie gesellschaftlich und politisch positive Wirkungen haben. In der Politikwissenschaft hat die neue Welle des Regionalismus im 21. Jahrhundert zur stärkeren Beachtung der sogenannten Identitätspolitik ge-

führt. Hier geht es darum, auch mit Methoden der Umfrageforschung die Selbstverortung der Bürgerinnen und Bürger in Staaten der Europäischen Union und deren Konsequenzen zu erforschen. In einem Mehrebenensystem wie der EU ist durchaus die Frage zu stellen, wie unterschiedlich stark sich Bürgerinnen und Bürger mit den Ebenen Kommune, Land, Bund und EU identifizieren. In allen EU-Mitgliedstaaten findet man Mehrfachidentitäten mit starker Identifikation mit den Kommunen, die machtpolitisch gelegentlich übersehen werden. Wo die Integration der Region in den Nationalstaat gefährdet ist, wie beispielsweise in Schottland und in Katalonien, überwiegt die regionale Identität der Bürgerinnen und Bürger deutlich ihre nationale.

Regionalismus ohne Ausgrenzung

Regionalistische Bewegungen, die sich als Nationalbewegungen verstehen, haben mit dem hergebrachten Nationalismus wenig gemein. Zwar fordern auch sie einen eigenen Staat, schließen aber niemanden aus. Sie suchen nicht nach Kriterien, um Angehörige ihrer Nation von denjenigen abzugrenzen, die dieser Nation nicht angehören. Sie sind inklusiv, nicht exklusiv. Sowohl bei der Abstimmung über die schottische Unabhängigkeit als auch bei den von der katalanischen Regierung arrangierten Abstimmungen durfte jeder abstimmen der in Schottland bzw. Katalonien wohnt. Schotte ist, wer in Schottland wohnt, ist der Grundsatz der schottischen Politik. Hier wird nicht nach Nationalität oder Religion, beispielsweise, unterschieden. Für die Unabhängigkeit Schottlands gab es eine Initiative muslimischer Imame. Ein Abgeordneter des schottischen Parlaments ist Franzose usw.

Hier stellt sich der europäische Regionalismus der Realität globalisierter Gesellschaften. Anders als ihm vorgeworfen wird ist er nicht rückwärtsgewandt und vertritt Parolen wie etwa „Schottland den Schotten“, im Gegenteil. In vieler Hinsicht ist er, was die Inklusion der in seinen Territorien lebenden Menschen betrifft, offener als manche Nationalstaaten. Und wo er noch Defizite hat, lernt er dazu. In Wales musste ein echter Regionalist aus der Sicht der dortigen Nationalpartei Plaid Cymru noch bis vor etwa zehn Jahren walisisch sprechen. Jetzt tut das nicht einmal die aus Südwa-

les stammende Vorsitzende der Partei, Leanne Wood. Die Partei ist schon lange nicht mehr damit zufrieden, die begrenzte Klientel der Kulturregionalisten zu erreichen. Sie setzt auf ein breiteres Themenspektrum und die Strategie der Wählerinklusion.

Dezentraler Föderalismus

Da der Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union heute friedliebend ist und da sich nicht bestreiten lässt, dass in Ländern wie Belgien, dem Vereinigten Königreich oder Spanien Defizite der regionalen Autonomie bestanden oder bestehen, die die Bevölkerung in den betroffenen Regionen und die regionalen Eliten nicht mehr akzeptieren wollten und wollen, fällt allenthalben der Blick auf den Föderalismus als mögliches Ziel von Staatsreformen. Um einem Missverständnis vorzubeugen, damit ist nicht der deutsche oder österreichische Föderalismus der Einheitlichkeit und Politikverflechtung – mit wenigen verbliebenen exklusiven Landeskompetenzen – gemeint, sondern ein Föderalismus der Vielfalt, der die Rolle des Zentralstaats in den Regionen deutlich reduziert. Selbst dieser dezentrale Föderalismus ist einigen Regionalbewegungen nicht genug. Aber immer wieder nötige Kompromisse zwischen regionalen Forderungen und zentralstaatlichem Entgegenkommen haben in der Praxis quasi-föderale Strukturen ermöglicht. In Belgien ist der dezentrale Föderalismus verwirklicht. Im Vereinigten Königreich und in Spanien nicht, auch wenn die Politikwissenschaft beide Fälle, sicher aber den Fall Spanien, als föderal betrachtet. Im Vereinigten Königreich sind die Schottlandgesetze so gestaltet, dass sie beispielsweise die Allzuständigkeit, wie in Zentralstaaten üblich, nicht mehr dem Westminster Parlament zuordnen, was bei früheren gesetzlichen Regelungen der Fall war, sondern dem schottischen Parlament in Holyrood. Parteipolitisch treten nur die Liberaldemokraten offen für eine Föderalisierung des Vereinigten Königreichs ein. De facto hat sich diese aber weit entwickelt und hätte bessere Perspektiven, wenn es das Problem England nicht gebe. England ist zu groß, um eine völlig asymmetrische Föderalstruktur zu vermeiden. Die Alternative, auch England in politische Regionen zu unterteilen, findet in der englischen Bevölkerung keine Unterstützung. Pläne in einigen englischen Regio-

nen, wo der Wunsch nach einer regionalen Versammlung gesellschaftlich spürbar zu sein schien (North-East, North-West, Yorkshire), Repräsentationsorgane nach einem erfolgreichen Referendum einzuführen, wurden bereits 2004 wieder zu den Akten gelegt. Der Grund war das gescheiterte Referendum vom 4. November 2004 in der Pilotregion North-East. 78% der Abstimmenden (Wahlbeteiligung: 47,7%) sprachen sich hier gegen die Einrichtung einer regionalen Volksvertretung aus.

Regionalismus trotz offener Probleme eine wichtige Kraft in Europa

Heute konfrontiert uns der Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union noch mit einer Reihe weiterer, offener Problemstellungen. In Südtirol macht man sich Sorgen über die Neigung der Zentralregierung, angesichts der ökonomischen Probleme Italiens stärker in die Finanzhoheit Südtirols einzugreifen, das 90% seiner Steuereinnahmen behalten darf. De facto geschah dies dadurch, dass Rom die Bozen zustehenden Steuern schleppend oder gar nicht überwies. Landeshauptmann Arno Kompatscher, seit 2014 für die Südtiroler Volkspartei im Amt, hat seinen guten Draht zu Ministerpräsident Matteo Renzi genutzt und ein gentlemen's agreement zustande gebracht, das lautet, dass Südtirol mehr Aufgaben des Staates selbst bezahlt, dafür aber seinen Steueranteil auch ausgezahlt bekommt. Der Südtiroler Volkspartei ist das nicht genug, und die Sorge ist nicht vom Tisch, dass Rom sich nicht an das Abkommen hält. Die Schritte zu einer Föderalisierung Italiens, die vor allem von der Regierungsbeteiligung der Lega Nord ausgingen, sind im Gesetzgebungsprozess des italienischen Parlaments weitgehend versandet.

In Schottland bleibt das Thema Unabhängigkeit auf der politischen Agenda. Bei der Unterhauswahl 2015 hat die derzeitige schottische Regierungspartei 56 der 59 schottischen Parlamentssitze gewonnen. Sollte das Vereinigte Königreich aus der EU austreten, will Schottland bleiben. Dies ist nicht nur die Politik der SNP, sondern nach Umfragen auch eindeutige Mehrheitsmeinung in der schottischen Bevölkerung. Ein Verbleib in der EU ist nur möglich auf dem

Wege eines neuen schottischen Unabhängigkeitsreferendums.

Katalonien ist in einer verfassungspolitischen Sackgasse. Gegen den Willen von Verfassungsgericht, Regierung und Parlament in Madrid hat sich die katalanische Regierung unter dem neuen Ministerpräsidenten Carles Puigdemont vorgenommen, innerhalb von anderthalb Jahren einen eigenen katalanischen Staat aufzubauen. Angesichts der schwierigen Mehrheitsverhältnisse im spanischen Parlament nach den Wahlen 2016 ist dieser offene Konflikt noch nicht im Fokus der spanischen Politik. Er steht aber bevor.

In Flandern ist die N-VA Teil der belgischen Regierung. Das ist aber nicht, was ihr Parteivorsitzender als Ziel vorgegeben hat. Die N-VA kann nur mit einer möglichst schwachen belgischen Regierung leben. Die Partei setzt sich für eine Republik Flandern ein. Sie tut dies mit dem Einsatz für ein konföderales Regierungsmodell in Belgien, das die Kompetenzen des Zentralstaats immer mehr aushöhlt. Belgien soll mit der Zeit „verdampfen“ – wie dies genau vonstattengehen soll, lässt der N-VA Vorsitzende Bart de Wever im Vagen. Größtes Hindernis für eine Sezession bleibt der Status des mehrheitlich französischsprachigen aber geographisch in Flandern liegenden Brüssel. Deshalb auch der Vorschlag der flämischen Unabhängigkeitsbefürworter, die belgische Föderation in eine noch losere Konföderation zu verwandeln, ohne den Gesamtstaat aufzulösen. Ein Auseinanderbrechen Belgiens ist unwahrscheinlich, ein weiteres Auseinanderleben seiner Regionen nicht.

Neben diesen offenen Problemen bleibt festzuhalten, der Regionalismus ist wieder eine wichtige Kraft in Europa. Er verweist auf die Bedeutung von Identitäten und Selbstbestimmung. Autonomie kann produktiv verwendet, aber auch missbraucht werden. Wichtig ist aber, dass es sie gibt, dass Responsivität und Bürgernähe eine Chance haben. Dazu bedarf es regionaler Kompetenzen, ausreichender Finanzmittel und eines Interessenausgleichs mit dem Nationalstaat. Der Föderalismus ist kein schlechtes Mittel, diesem Ziel nahe zu kommen. Es muss aber anders, als dies einige Föderalstaaten vorleben, Vielfalt und regionale Eigenständigkeit begrüßen.

Thema „Rechtsextremismus“

Ein brennendes Thema seit Jahren. Hier Beiträge aus GWP von 2005 bis 2016.

Die Aufstellung geht chronologisch rückwärts. Alle Texte können als pdf-Dateien von Abonnenten kostenlos heruntergeladen werden.

Madlen Preuß, Deutsch genug? Die deutsche Mehrheitsbevölkerung und ihre Bedingungen der Mitgliedschaft **3-16**

Christopher Hempel/David Jahr/Dieter Koop, Pegida als Gegenstand des Politikunterrichts. Ergebnisse und fachdidaktische Reflexion einer rekonstruktiven Unterrichtsanalyse an einem Gymnasium in Sachsen **3-16**

Tom Mannewitz, „Schandfleck“ Sachsen? Über Vorurteile und Forschungsdesiderate **3-16**

Dierk Borstel, Die rechte Mobilisierung – eine Gefahr für die Demokratie? **2-16**

Christian Fischer, Was kann man an der PEGIDA-Bewegung (immer noch) lernen – und wie? Politikdidaktische Reflexionen mit einer Problemstudie als Beispiel **4-15**

Frank Decker, Die andere Seite der Zivilgesellschaft – Sozialwissenschaftliche Erkundungen der Dresdner Pegida-Bewegung **2-15**

Michael May, Politische Bildung als Beruf – Oder: Welche professionellen Herausforderungen stellen politische Bildungsprozesse an die Lehrenden? **4-14**

Sebastian Fischer, Ansatzpunkte einer adressatenorientierten Bildung gegen Rechtsextremismus **2-14**

Thomas Stimpel, Thomas Olk, Zivilgesellschaft gegen Rechtsextremismus in ländlichen Räumen **1-12**

Christian Fischer, Die Moralstufenanalyse als Instrument – am Beispiel Rechtsextremismus **2-11**

Peter Rieker, Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus in Deutschland **2-07**

Thomas Grumke, Rechtsextremismus und die soziale Frage. Die Instrumentalisierung der sozialen Frage durch die extremistische Rechte in Deutschland **4-06**

Sibylle Reinhardt, Unterricht gegen „rechts“ – geht das? Der Fall EKO-Stahl. Vorschlag für eine Fallstudie zur Auseinandersetzung Lernender mit Ausländerfeindlichkeit **3-06**

Michael May, Andreas Dietz, Thema „Rechtsextremismus“, im Unterricht: Verstehen vs. Moralisieren. Soziologische Reflexionen im Lernfeld Soziologie der gymnasialen Oberstufe **2-05**

Sie finden alle Texte im Archiv unter

<http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/issue/archive>

Der fruchtbare Dissens um den Beutelsbacher Konsens

Helmut Däuble

Zusammenfassung:

In diesem Aufsatz wird die These vertreten, dass die Fruchtbarkeit des Beutelsbacher Konsenses, der sich letztlich in nichts mehr denn drei fast schon trivial zu nennenden Gemeinplätzen erschöpft, nicht im Konsensuellen liegt, sondern im Wesentlichen sich aus dem Dissens über seine jeweilige Lesart ergibt. Gerade aber in dieser Umstrittenheit wird sein wahrer didaktischer Mehr- und Nährwert gesehen. Dies wird exemplarisch am Beispiel des Streits um die Auslegung und Umsetzung des Indoktrinationsgebots und des Kontroversitätsgebots entwickelt.

1. Einleitung

Kaum ein Politikdidaktiker¹, der sich heute mit dem so genannten Beutelsbacher Konsens beschäftigt, verzichtet auf eine tiefe Verbeugung vor seinem *dreifachen Geheiß*: dem *Überwältigungsverbot*, dem *Kontroversitätsgebot* und der *Interessenorientierung*. Betont wird, wie zentral dieser „Konsens“ seit seinem Entstehen im Jahre 1976 für die gesamte Fachgemeinschaft der politischen Bildung geworden und wie groß das Übereinkommen ist, dass hier eine Art von allgemein anerkanntem Manifest geschaffen wurde. Wolfgang Sander etwa fasst diese Eintracht wie folgt zusammen: „Unbeschadet mancher Debatten im Detail (...) gilt der Beutelsbacher Konsens in der Didaktik der politischen Bildung im Kern bis heute als unumstritten“ (Sander 2009, 240). Die Übereinkunft ist allerdings schon wieder so groß, dass man skeptisch werden könnte.



Dr. Helmut Däuble

Pädagogische Hochschule Ludwigsburg, Politikwissenschaft

In diesem Aufsatz wird nun die These vertreten, dass der Beutelsbacher Konsens gerade deswegen Bestand hat, weil er eben nicht Streit reduzierenden Konsens erzeugt, sondern – ganz im Gegenteil – heftigste fachdidaktische Kontroversen und Dissens hervorbringt. Die Auseinandersetzung um seine jeweilige Lesart hat nämlich – so wird hier behauptet – zu allem anderen als zu Übereinstimmung geführt. Gerade aber in dieser *Umstrittenheit*, die weit über „Debatten im Detail“ hinausgeht, wird seine wahre Fruchtbarkeit gesehen.

Gefragt wird, ob das Ringen um die Deutung und Umsetzung des Beutelsbacher Konsenses nicht zu seinem eigentlichen *Markenkern* geworden ist. Vielleicht hat er sich sogar nur so lange bewährt, weil er die *Maßstäbe* bzw. den passgenauen *Rahmen* für die fast schon verbissen zu nennenden Diskurse bereitstellte. Und vielleicht ist er nur so erfolgreich, weil er gleichsam den „normativen Box-Ring“ ausmacht, in dem die politikdidaktischen „Faustkämpfe“ gebändigt ausgetragen werden können.

Fragt man sich, warum ein paar einfach zu verstehende Sätze, warum „drei dürre Punkte (...), die fast als Allgemeinplätze bezeichnet werden könnten“ (Schiele 1987, 1), seit nunmehr genau 40 Jahren die breitest akzeptierten fachdidaktischen Prämissen ausmachen, so lautet eine Antwort: Weil diese gewissermaßen nichts anderes sind als *komprimierte Selbstverständlichkeiten* einer der Demokratie verpflichteten politischen Bildung. Sie erzielten nur deshalb eine oberflächlich betrachtet *befriedende* Wirkung in der politisch sehr bewegten Stimmung der 70er Jahre, aber auch danach, weil sie *demokratische Binsenweisheiten* sind: drei schlichte Prinzipien, die ob ihrer Legitimationskraft für eine demokratische politische Bildung und ihrer Klammerwirkung für die darin aktiven Protagonisten im Grunde genommen als gar nicht debattierbar gelten. Dass diese Debatten allerdings doch existieren, weil Norm und Auslegung „zwei Paar Stiefel“ sind, und dass diese jeweils zu ertragreichen Erkenntnissen führen, soll an exemplarischen Aspekten des Überwältigungsverbots und des Kontroversitätsgebots erörtert werden.

2. Der Dissens über den Konsens

2.1 Der Streit um das Indoktrinationsverbot

Der Beutelsbacher Konsens startet mit einem klassischen Verbot: „Es ist nicht erlaubt, den Schüler – mit welchen Mitteln auch immer – zu überrumpeln und damit an der ‚Gewinnung eines selbständigen Urteils‘ (...) zu hindern. Hier genau verläuft nämlich die Grenze zwischen politischer Bildung und Indoktrination. Indoktrination ist unvereinbar mit der Rolle des Lehrers in einer demokratischen Gesellschaft und der – rundum akzeptierten – Zielvorstellung von der Mündigkeit des Schülers“ (Wehling 1977, 177ff). Dieses auch Überwältigungsverbot genannte *Erste Gebot* steht nicht ohne Grund an vorderster Stelle. Es ist gleichsam das Äquivalent zu Artikel 1 des Grundgesetzes, von dem aus sich alle anderen Artikel unserer Verfassung ableiten. Hans-Georg Wehling hat in seiner „Nachlese zu einem Expertengespräch“ (ebd., 173) eine schlichte und einprägsame Formulierung gefunden. Sie ist zum Axiom einer Fachdidaktik geworden, deren Anspruch es ist, Menschen im Streben nach (individueller) Mündigkeit zu unterstützen.

Mündigkeit ist – folgt man Kant – die Fähigkeit „sich seines Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen“ (Kant 1784/1995, 162). Wenn also jemand den Ver-

stand eines anderen „leitet“, beginnt Überwältigung. Diese führt letztlich zu Unmündigkeit, weswegen eine der Aufklärung verpflichtete politische Bildung in der möglichst rigiden Verbannung einer solchen Indoktrination das wirkungsvollste Mittel für eine Erziehung zur Mündigkeit sieht. Die Adorno'sche These, wonach „man sich verwirklichte Demokratie nur als Gesellschaft von Mündigen vorstellen“ kann (Adorno 1970, 112), ist damit die weithin akzeptierte Geschäftsgrundlage des fachdidaktischen Diskurses. Das Indoktrinationsverbot wird also gleichermaßen zum Gegengift gegen Entmündigung und zugleich zum Leitgedanken aller theoretischen, aber auch praktischen Überlegungen einer der Mündigkeit gegenüber verpflichteten politischen Bildung.

Demokratisch gesonnene Fachdidaktiker – Studierende wie auch „alte Hasen“ in Lehre, Forschung und Schulpraxis der politischen Bildung – können nun gar nicht anders, als dieser Nicht-Überwältigungs-Maxime ohne Wenn und Aber zuzustimmen. Der Vorwurf, dass ein Politiklehrender indoktriniert, ist der Bezeichnung gleichzusetzen, eine fachdidaktische Todsünde begangen zu haben. Die Anschuldigung der Überwältigung ist also das Totschlagargument, um einen Politik-Lehrenden in die politikdidaktische Vorhölle zu verfrachten. Vorstufen davon sind die Bezeichnung der subtilen Beeinflussung, der latenten oder manifesten Meinungsmache, also der politischen Insinuation. Steigerungen des Überwältigungsvorwurfs sind die Missionierung, die Propaganda, die Agitation und schließlich die demagogische Hetze. Kein demokratiefreundlicher politischer Bildner möchte je an diesen Pranger gestellt werden. Die Folge davon ist ein entschiedener und fast schon harmonisch zu nennender Einklang: „Also, was gar nicht geht, ist indoktrinieren!“.

Nicht überwältigen zu dürfen, um keinen Preis, ist die bis heute gültige Losung, zumindest in Bezug auf die schulische politische Bildung. Auch die so genannte kritisch-emanzipative Politikdidaktik macht da keine Ausnahme: „Die Lehrperson darf den Lernenden nicht überwältigen, jegliche Form der Indoktrination ist verboten (...). Dieser Konsens von Beutelsbach gilt bis heute als normativer Rahmen der Politischen Bildung in der Schule und wird in der Theorie der Politischen Bildung weitestgehend akzeptiert“ (Reheis 2014, 38). Bei aller Differenz in der Begründung stimmen dem auch konservative Politikdidaktiker zu, wie Sutor zeigt: „Das Verbot der Überwältigung des Schülers (Indoktrination), positiv gefasst im Ziel Mündigkeit, hat seinen Grund in der Überzeugung, daß (sic) der Mensch, und zwar jeder Mensch, fähig ist zu sittlicher Selbstbestimmung“ (Sutor 1996, 67).

Das Indoktrinationsverbot markiert also den Kern des vermeintlich Nicht-Kontroversen. So wie die Menschenwürde gleichsam den Ausgangspunkt aller Politik ausmachen soll, so ist das Überwältigungsverbot Grundlage einer demokratischen politischen Bildung. Diese Wucht einer Basisnorm ist es, was beide gleichsam sakrosankt erscheinen lässt. Solche Paradigmen bildenden Axiome haben immer zugleich etwas Zeitloses sowie universale Gültigkeit Beanspruchendes. Damit Sätze zu überdauernden Grundsätzen werden, müssen sie bestimmte Eigenschaften aufweisen. Eine davon ist die *bewusst in Kauf genommene Unschärfe*. Ein solcher Leitsatz muss eine Einfachheit besitzen, die nur klar scheint. Jedermann sollte auf Anhieb zu wissen glauben, was gemeint ist und dem auch zustimmen können.

Die Schwierigkeiten und der Disput ergeben sich erst in der Anwendung des Beutelsbacher Konsenses. Seine Problematik liegt in seiner *multiplen Interpretierbarkeit* bzw. in seiner – gewollten und auch gar nicht anders möglichen – *Opakheit*: Von Ferne wirkt dieser Konsens unmissverständlich und klar. Aber je näher man ihm kommt und sich fragt, was er in seinen Konsequenzen denn nun bedeute, desto uneindeutiger wird er. In der Gleichzeitigkeit von unbedingtem generellem Geltungsanspruch sowie rela-

tiver Offenheit in seinen theoretischen Konsequenzen und praktischen Umsetzungen liegt seine breite Anziehungskraft. Und nur diese Offenheit auf der Deutungsebene, diese Möglichkeit und zugleich Notwendigkeit zur Interpretation macht es möglich, dass in der meinungsvielfältigen Gemeinschaft der bundesdeutschen Fachdidaktik ein Einverständnis über die Gültigkeit der Grundsätze möglich ist.

Was sich nach perfekter Harmonie anhört, ist in der Praxis jedoch nichts mehr als die Basis heftigster Streitigkeiten von oft unerbittlicher Uneinigkeit. So wie beispielsweise im politischen Feld intensiv über die Frage, ob Hartz IV die Würde des Menschen genügend schützt, gestritten wird, so finden sich solche Streitigkeiten in der Politikdidaktik wieder, wo es darum geht, ob das Indoktrinationsverbot in konkreten Fällen verletzt wird oder nicht. Bereits 1976 konnten deshalb so konträre Fachdidaktiker wie Rolf Schmiederer und Klaus Hornung, die beide an der damaligen Fachtagung der baden-württembergischen Landeszentrale für politische Bildung teilnahmen, diesem in Nachhinein konstruierten behaupteten Einklang etwas abgewinnen. Und zwar weil beide gänzlich unterschiedliche Verständnisse und Lesarten des Indoktrinationsverbotes hatten. War die Schmiederer'sche Interpretation eine Bestärkung seiner Überzeugung, dass emanzipationsorientierte Selbstbestimmung das zentrale Momentum jeglicher demokratischer politischer Bildung sei (vgl. Schmiederer 1977), so war es etwa für den national-konservativen Hornung ein Leichtes, daraus abzulesen, dass die seiner Ansicht nach von Didaktikern wie Schmiederer betriebene sozialistische, gar kommunistische „Agitprop“ an den Schulen aufzuhören habe (vgl. Hornung 1977).

Die Befriedung, die der Beutelsbacher Konsens also bereits zu seinen Entstehungszeiten erzielt hat, war nur möglich, weil ein solcher Konsens von einem Dritten, dem man einen Beobachter-Status zuschrieb, nämlich Hans-Georg Wehling, verfasst wurde. Schmiederer und Hornung hätten sich auf besagter Tagung im Remstal selbst wohl niemals die Hände gereicht und sich auf eine Übereinkunft geeinigt. Unwidersprochen blieb dieses „Konsenspapier“ demnach nur, weil die Urväter – Fachdidaktikerinnen waren damals nicht dabei – je für sich eine subjektive Gültigkeit und Bedeutsamkeit ablesen konnten.

Bei allem Konsens ob des prinzipiell gültigen Verbots, in der staatlich organisierten politischen Bildung Lernende zu indoktrinieren, ist jedoch die Frage zu erörtern, wo die Bereiche des Strittigen liegen, wo und wie über dieses Postulat – jenseits eines *normativen Appells* – in der fachdidaktischen Community wie bei den Politiklehrern gerungen wird.

Wer kann denn festlegen, wann Indoktrination beginnt? Wer hat die Hegemonie, diesbezüglich definitorische Grenzen festzulegen? Über die Deutungshoheit des Begriffs ringt die Politik, die Fachwissenschaft wie die Fachdidaktik im selben Maße. Für die staatliche Politik – so lässt sich grob formulieren – beginnt die harte Indoktrination da, wo die Grundlage unseres demokratischen Herrschaftssystems radikal in Frage gestellt wird. Wer staatlicherseits als Extremist bzw. als Fundamentalist, also als Verfassungsgegner festgelegt wird (etwa vom Verfassungsschutz), dem wird unterstellt, dass er als Politiklehrer Indoktrination – dann Agitation genannt – betreiben würde, die staatlicherseits zu unterbinden ist: Die Berufsverbote für als „Linksextremisten“ eingestufte Lehrer aus den 70er Jahren stehen dafür beispielhaft. Wo allerdings diese Grenze verläuft, ab der man sozusagen den freiheitlich-demokratischen Boden verlässt, ist selbst im Bereich des Kontroversen angesiedelt und muss sich den Vorwurf des Willkürlichen gefallen lassen. Oder wie es Klaus Ahlheim formuliert: „Die normativ be- und ausgrenzenden Begriffe ‚extremistisch‘ und ‚fundamentalistisch‘ sind selbst höchst kontrovers“ (Ahlheim 2009, 249). Und diese Kontroverse bezieht sich nicht nur

auf den staatstheoretisch oder gesamtgesellschaftlich geführten Diskurs, sondern er wird selbstverständlich auch in der heutigen politikdidaktischen Debatte geführt.

Wenn etwa Bettina Lösch und Andreas Thimmel als Ziel einer „kritischen politischen Bildung“ festlegen, „dass Subjekte die Macht- und Herrschaftsverhältnisse begreifen, in die sie eingebunden sind (...), und Handlungsmöglichkeiten entwickeln können, diese Verhältnisse zu gestalten und verändern“ (Lösch/Thimmel, 2010, 8), oder wenn Armin Bernhard als Ziel vorgibt, dass (politische) „Bildung als geistige Form praktischer Emanzipation (...) beim Aufbegehren der jüngeren Generation gegen die Machtansprüche der etablierten nicht stehen bleiben“ darf (Bernhard 2010, 92), sondern mit der „Perspektive des Widerstands verknüpft“ werden muss (ebd., 94), und er als Fazit formuliert, dass „nur der kämpfende gegen seine eigene komplizenhafte Verstricktheit mit Herrschaft aufbegehrende Mensch (...) Selbstbestimmung erlangen“ kann (ebd., 94), dann zielen diese „emanzipativ-kritischen Ansätze“ bewusst auf Nichtbevormundung und Nichtüberwältigung. Sie interpretieren das Indoktrinationsverbot also so, dass Lernende sich von bestehenden Machtverhältnissen eben nicht blenden, nicht einnehmen und nicht überrumpeln lassen sollen.

Von einer anderen Perspektive aus wird diesen Ansätzen dagegen klar der Vorwurf gemacht, die Grenze des Überwältigungsverbots durch Missionierung massiv überschritten zu haben. Wolfgang Sander etwa hält solchen fachdidaktischen Konzepten entgegen, dass „es sich im Kern um eine politische Positionierung“ (Sander 2013, 243) handeln würde. Er kommt zu der Einschätzung, dass die Festlegung auf eine „bestimmte Gesellschaftstheorie, eine bestimmte Demokratietheorie oder gar eine politische Position (...) gegenüber den Adressaten politischer Bildung bevormundend, im Extremfall auch schlichte Indoktrination“ wäre (ebd., 247).

Im Gegenzug wird der als Mainstream bezeichneten Gruppe der Fachcommunity, der Vorwurf gemacht, sie litte unter einer „Blickverengung“ und „toten Winkeln“ (Steffens 2010, 28). Ihr wird vorgehalten, es fehle ihr an „Anstrengung, hinter den Fassaden parlamentarischer politischer Possenspiele die wirklichen geschichtlichen Triebkräfte erkennen zu wollen“ (Bernhard 2010, 95). Damit würden sie indoktrinierend tätig sein, und zwar in dem Sinne, dass sie über ihre beschränkte Kritikfähigkeit die bestehende *Fassadendemokratie*, in der politische Entscheidungen als „alternativlos“ bezeichnet werden, nicht erkennen könnten oder wollten und sie damit affirmativ verfestigten. Im ersten Falle steckt der Vorwurf, sie wären die „nützlichen Idioten“ einer Scheindemokratie, im letzten sie würden bewusst und aktiv eine So-tun-als-ob-Demokratie mitinszenieren.

Innerhalb dieser Debatte, bei der gegenseitig der Indoktrinationsvorwurf erhoben wird, lässt sich auch über die Erbsünden-These von Wolfgang Sander nachdenken. Diese These besagt, dass die sogenannte Erbsünde der *Herrschaftslegitimation*, durch die „ein bestehender gesellschaftlich-politischer Zustand (...) im Interesse der von ihm profitierenden Machtgruppen mit pädagogischen Mitteln legitimiert und vor Kritik geschützt werden“ soll (Sander 2007, 24) von der demokratischen politischen Bildung in der Bundesrepublik erfolgreich überwunden wurde. Dieser These ist jedoch entgegenzuhalten, dass kein Herrschaftssystem es je zugelassen hat, von der staatlichen politischen Bildung selbst grundsätzlich in Frage gestellt zu werden, und dass in diesem Sinne immer und unumgehrbar zugunsten der so genannten Systemerhaltung „indoktriniert“ wird, „Herrschaftslegitimation“ also immer das Geschäft jeglicher staatlichen politischen Bildung ausmacht.

Aber immerhin lässt sich auch hier aufzeigen, dass das Postulat der Nicht-Indoktrination aus dem Beutelsbacher Konsens den akzeptieren Bezugsrahmen aus-

macht. Der Maßstab des Überwältigungsverbots dient also zugleich zur Legitimierung der eigenen didaktischen Position wie zum Entzug dergleichen beim fachdidaktischen „Kontrahenten“. Diese Beobachtung, dass es eine Diskrepanz gibt zwischen allgemeiner Zustimmung zum Indoktrinationsverbot als Grundsatz und der heftigen Befehdung bei der Frage nach Interpretation und Umsetzung, lässt sich auch auf das Kontroversitätsgebot übertragen.

2.2 Der Streit um das Kontroversitätsgebot

Der normative Konsens besagt, dass das Überwältigungsverbot und das Kontroversitätsgebot zwei Seiten einer Medaille sind. Wer indoktriniert, wird in aller Regel die nicht wünschenswerten politischen Alternativen entweder weglassen oder so darstellen, dass sie keine wirklichen Optionen sind, sondern bestenfalls abschreckende Exempel. Wer dagegen die politischen Kontroversen offen auslegt und die verschiedenen Positionen innerhalb dieser Nichtübereinstimmung so darstellt, dass sie für Lernende zugleich nachvollziehbar und einnehmbar sind, der, so wird angenommen, indoktriniert nicht. Oder um es in den Worten von Wehling zu sagen: „... wenn unterschiedliche Standpunkte unter den Tisch fallen, Optionen unterschlagen werden, Alternativen unerörtert werden, ist der Weg der Indoktrination beschriftet“ (Wehling 1977, 179).

Bei der Auslegung ergeben sich jedoch erneut zahlreiche strittige Fragen und Problemfelder. Zwei sollen Erwähnung finden: Erstens muss gefragt werden, ob ein Lehrender tatsächlich in der Lage ist, eine politische Kontroverse so aufzubereiten, dass der Lernende alle relevanten Standpunkte wahrnehmen kann. Und zweitens ist die Frage zu stellen, ob es dem Lehrenden denn tatsächlich gelingen kann, verschiedene Positionen innerhalb der Kontroverse sich und den Lernenden frei – also unindoktriniert – zu eigen zu machen.

Zur ersten Frage wird regelmäßig die Antwort gegeben, dass die Vielfalt der Positionen in kontroversen Auseinandersetzungen zwar niemals in Gänze wiedergegeben werden kann, weil die der Kontroversität zugrunde liegende bzw. sie als fachdidaktisches Prinzip gar übersteigende und inkludierende Multiperspektivität (vgl. Sander 2009) per se eine solche Vielfalt der Blickwinkel aufweist, dass jede Auswahl einzelner „Brillen“ eine gewisse Willkür, zumindest jedoch einen subjektiven Anstrich hat. Gerade Lehrende, die sich dieser Problematik bewusst sind, tun sich besonders schwer bei der Auswahl der verschiedenen politischen Positionen. Welche auswählen? Und: Wo sind die Grenzen der Kontroversität? Klaus Ahlheim fasst diese Grundproblematik wie folgt zusammen: „Zu fast allen politischen Themen gibt es so viele unterschiedliche Standpunkte, dass man nicht alle thematisieren kann. Aber welche darf man weglassen?“ (Ahlheim 2009, 249).

Der in der Fachdidaktik häufig gegebene Hinweis lautet, dass gegen die manipulativ-indoktrinierende Beeinflussung von Lernenden in der Bewertung der verschiedenen Standpunkte innerhalb einer Kontroverse am besten hilft, wenn die politischen Bildner „sich selbst ausreichend in den Unterrichtsstoff eingearbeitet haben“ (Ackermann u.a. 2010, 86). Eine solche „unbewusste Parteilichkeit“, in der der Lehrende „aus Unkenntnis andere Richtungen nicht in den Unterricht einbringt“, würde „in erster Linie“ durch eine „fundierte Sachanalyse“ vermieden (ebd., 86). Dieser gut gemeinte Ratschlag leidet zum einen jedoch daran, dass Kontroversen, wie sie in der Politikwissenschaft verhandelt werden, ebenfalls zahlreiche auszuwählende Betrachtungsweisen liefern, und zum anderen in der Praxis stehende Politiklehrende in aller Regel nicht

die Zeit haben, um sich so intensiv in die fachwissenschaftlich erörterten Debatten einzuarbeiten. Zuweilen fehlt es ihnen auch schlicht an der Kompetenz, kontroverse Sachverhalte zu erkennen. Dass dagegen eine einfache Suche bei Google – Suchbegriffe etwa „Mindestlohn Pro Contra“ – nicht ausreicht, gehört zwar zum Standardwissen, ist in der Praxis allerdings oft der gängigste Weg für sie, um zu „Material“ zu kommen. Insofern mag heute eine Überwältigung dadurch am häufigsten sein, dass die ersten Seiten der Suchergebnisse von Google den Rahmen vorgeben, in dem Standpunkte überhaupt zu Wort kommen.

Ist diese Problematik durchschaut, bleibt immer noch die disputable Frage, welche Blickwinkel und Betrachtungsweisen eingenommen werden müssen, um eine Kontroverse als hinreichend vollständig beleuchtet zu werten. Der Vorschlag von Siegfried Schiele, man möge sich „Orientierungshilfe bei den Parlamenten holen (...), wenn es darum geht, Kontroversen aufzugreifen und darzustellen“ (Schiele 1987,3), wurde von Klaus Ahlheim deutlich genug als „schlichter Vorschlag“ mit dem Argument gebrandmarkt, dass es „gerade der Staats- und Parlamentsferne bedarf, um in staatlich verantworteten Angeboten politischer Bildung so etwas wie Kontroversität überhaupt erst herzustellen“ (Ahlheim 2009, 249). Dazu kommt die von Kerstin Pohl berechtigt erhobene – allerdings rhetorische – Frage, ob denn „die Position jeder Gruppe, die in der Öffentlichkeit wenig bemerkt wird oder die sich kritisch äußert, es wert ist, im Unterricht thematisiert zu werden?“ (Pohl 2015).

Kommt man nun zu dem Ergebnis, dass es bei Kontroversen offensichtlich keine *objektiv bestimmbaren* Perspektiven geben kann, dann verbleibt nur eine wohl begründete Auswahl von Standpunkten, von der sich der Politiklehrer aber jeweils im Klaren sein muss, dass andere Politiklehrende auch andere Auswahlentscheidungen wohl begründet treffen können. Dieses – wiederum umstrittene – Resultat, dass es also nur *subjektiv selektierte* Kontroversen gibt, ist allerdings nicht zu verwechseln mit dem Vorwurf, dass dabei intentional überwältigt würde. Zu bedenken ist jedoch in jedem Fall, dass durch die sich wiederholende Musterhaftigkeit, mit der Politiklehrer eine Auswahl treffen, bereits eine Blickwinkelprägung der Lernenden auf die politische Welt geschieht, die gerade weil sie dem Lernenden in aller Regel als eine „objektive Kontroverse“ erscheint, schwer durchschaubar ist.

Peter Henkenborg hat daher zurecht darauf hingewiesen, dass die „Angst politischer Bildner vor der Kontroversität“ durchaus vergleichbar sei mit der „berühmten Angst des Torwarts vor dem Elfmeter“: „Nicht selten fühlen sich politische Bildner einer kritischen Auseinandersetzung inhaltlich, argumentativ methodisch oder psychisch nicht gewachsen“ (Henkenborg 2009, 30). Oder anders gesagt: Gerade weil politische Bildner, die sich dem Indoktrinationsverbot besonders verpflichtet wissen und eine hohe Sensibilität für diesbezügliche Fallstricke entwickelt haben, die Problematik der Auswahl kontroverser Positionen kennen und sich ihrer eigenen Subjektivität bei der Selektion im Klaren sind, ist die Neigung groß, die Vielfalt der politischen Positionen auf simple Pro-Contra-Debatten zu reduzieren und sich dabei der leicht zugänglichen Medien wie Tages- oder Wochenzeitungen zu bedienen.

Die zweite sich stellende Frage bezieht sich darauf, ob ein Politiklehrer, der ja selbst kein „politischer Abstinenzler“ ist, überhaupt in der Lage ist, die Tatsache des eigenen Zoon-Politikon-Seins mit einer Nicht-Überwältigung zu verbinden. In der viel gelesenen „Politikdidaktik kurzgefasst“ wird dargelegt, was sich aus dem Fakt, dass Politiklehrende nicht neutral sind, ergeben sollte: „Nun sind alle Lehrer gleichzeitig auch immer Staatsbürger. Das heißt, sie sind von Politik betroffen, haben politische Meinungen, politische Positionen, verhalten sich gegenüber Politik in einer bestimm-

ten Weise. Damit beeinflussen sie bewusst oder unbewusst ihre Schülerinnen und Schüler“ (Ackermann u.a. 2010, 84). Weniger diejenigen Lehrer würden ein Problem darstellen, die „gezielt manipulieren und agitieren, um Schüler/innen für ihre eigene Position einzunehmen“, sondern eher diejenigen, die „ihre politische Positionen offen lassen und in angeblicher Neutralität verharren“ (ebd., 85). Als Lösung wird dazu angeboten, dass der Lehrende „in Streitfragen Position bezieht“: „Wer von seinen Schülerinnen und Schülern erwartet, dass sie offen zu politischen Vorgängen Stellung nehmen, sollte auch selbst frei seine Meinung äußern“ (ebd., 85). Eine Parteinahme also als „Entscheidung für gewisse Zielsetzungen, die offen bleiben für Infragestellung und Revision“ wird demnach nicht nur als legitim erachtet, sondern sogar als notwendig. Im Gegensatz dazu wird die „Parteilichkeit im Sinne bewusster Manipulation“ (ebd., 86) zu den Tabus der politischen Bildung gezählt.

Der Schlüssel zur Vermeidung von Überwältigung sei also eine Aufgabe der Vorstellung, es gäbe so etwas wie „Objektivität und Neutralität gegenüber dem Politischen“ (ebd., 86). Und die Konsequenz daraus könne nur sein, dass Lehrende „ihre Position als eine mögliche einbringen und zu anderen argumentativ in Beziehung setzen“ (ebd., 87). Kerstin Pohl hat dagegen zurecht kritisch eingewandt, dass Lernende gefährdet seien, „aufgrund ihrer Abhängigkeit, weil sie die Lehrenden als Vorbilder betrachten oder weil sie dann bessere Noten erwarten, deren Position (zu) übernehmen oder dies vorgeben“ (Pohl 2015).

Als viel gravierender kann – wiederum nützlichen didaktischen Streit generierend – die Problematik angesehen werden, dass Lehrende trotz oder gerade wegen der vertieften Sachanalyse und trotz der offengelegten eigenen Positionierung nicht umhin können, einen gewissen politischen Weltblick zu schulen. Also auch wenn auf Überwältigung und Indoktrination zu verzichten versucht wird, indem gleichsam auf einer Meta-Ebene mit den Lernenden die Kontroversitäts-Problematik ausdiskutiert wird, kann kein Lehrender aus seiner politischen Haut fahren. Wenn ein CSU- oder gar AfD-naher und ein der Linken nahestehender Politiklehrer die Debatte über den Umgang mit nach Europa Geflüchteten jeweils zum Gegenstand politischen Lernens in seinem Politikunterricht machen wollen, dann können beide so didaktisch geschult sein, wie sie wollen, und sich redlich mühen, den pluralistischen Regenbogen der konträren Standpunkte darzulegen, sie werden es niemals schaffen, dass ihre grundsätzliche politische Weltsicht nicht jede Phase des Unterrichts durchdringt. Egal, welche Kultur der Anerkennung im Klassenzimmer auch immer gegenüber konträren Meinungen von Lernenden entwickelt wird, egal, wie zurückhaltend der Lehrende sein mag im Werten von politischen Urteilen, er wird immer auf eine je eigene Weise Resonanzraum und Bezugsrahmen sein für das politische Lernen. Die Annahme, dass es eine „objektivierbare Kontroversität“ geben könnte, die vom Politiklehrer unabhängig wäre, ist naiv. Dieser Umstand der allgemeinen Prägung einer Lernatmosphäre muss keineswegs bereits als Indoktrination gedeutet werden, und das muss auch keineswegs zur These führen, wie sie von Annette Stroß vorgebracht wurde, dass es „nicht möglich wäre, nicht zu indoktrinieren“ (Stroß 2009). Trotzdem ist diese „weiche Form“ der Meinungsbildung, der „kleinen Überwältigung“ immer vorhanden. In gewisser Weise wird subtil „verführt“ alleine durch die Auswahl des Inhalts, der Ziele, der Methoden und Medien, durch das Setting des Unterrichts, durch kleine Randbemerkungen, durch die Art wie gelobt und getadelt wird, kurzum, durch die ganze Wirkungsmacht, die ein Lehrender durch seine Präsenz hat.

Das allerdings als intentionale Indoktrination zu bezeichnen, würde den ganzen Beutelsbacher Konsens ad absurdum führen. Aber diese Grundtatsache, dass Lehrende

– glücklicherweise – Wirkung erzielen und zwar immer auch über das ständige Abarbeiten der Lernenden an der spezifischen Sicht des Lehrenden auf die politische Welt, ist bereits so relevant, dass sie zumindest zu der Forderung führen sollte, dass Lernende im Laufe ihrer intentionalen politischen Sozialisation so viele unterschiedliche politische Bildner wie möglich erleben sollten. Und dass sie natürlich so gut wie möglich darin geschult werden sollten, bereits Ansätze von Indoktrination zu erkennen.

Eine Anerkennung eines „Pluralismus der kleinen Überwältigungen“, der durch die Vielfalt verschiedenster meinungsbildender Politiklehrender, die Lernende erleben dürfen bzw. müssen, möglich ist, wäre eine realistischere Betrachtungsweise, als anzunehmen, dass das Indoktrinationsverbot und das Kontroversitätsgebot jemals vollständig umzusetzen wäre. Und je vielfältiger die Blickwinkel und politischen Weltansichten der Lehrenden sind, je konträrer die Kontroversen, je intensiver auch in der Praxis der politischen Bildung über die Grenzen dieser Kontroversen und über die Wirkungen des Lehrerverhaltens gestritten werden kann, desto demokratischer bleibt politische Bildung.

3. Fazit

Der Streit um die Frage nach der Umsetzung von Indoktrinationsverbot und Kontroversitätsgebot wird und muss bleiben. Und würde man sich der Interessenorientierung als dem dritten Prinzip zuwenden, wäre es erneut leicht nachweisbar, dass die Zustimmung dem Grunde nach in einen Händel bei der Frage der Interpretation münden würde. Allerdings steckt nur in diesen Auseinandersetzungen ein Mehrwert für die Didaktik der politischen Bildung und nichts wäre nachteiliger, als wenn der Beutelsbacher Konsens tatsächlich – wie manche naiv annehmen – „den Streit der Didaktiker beendete“ (Carmeletto 2015, 35). Der Beutelsbacher Konsens sollte also nicht „als nahezu religiös verehrte Rettung“ (Steffens 2010, 27) verstanden werden, sondern als Arbeitsgrundlage für professionelle Diskurse. Von den Mythen, dass gänzlichliches Nicht-Indoktrinieren nämlich jemals gelingen könnte und dass es eine Art von objektiver Kontroversität geben könnte, sollten wir, die Post-76er-Fachdidaktiker, uns verabschieden. Der Maßstab, wie gut politische Bildung in einer Demokratie funktioniert, ist nicht, ob Indoktrination ausgeschlossen und volle Kontroversität gewährleistet werden, sondern ob die Debatte über diese Prinzipien offen ausfechtbar ist. Insofern ist der Umsetzungs- und Deutungs-Dissens über den Beutelsbacher Konsens das Beste, was ihm widerfahren kann.

Anmerkung

- 1 Selbstverständlich sind Politikdidaktikerinnen, Bürgerinnen, Schülerinnen etc. immer inkludiert.

Literatur

- Ackermann, Paul; Breit, Gotthard; Cremer, Will; Massing, Peter; Weinbrenner, Peter: Politikdidaktik kurzgefasst. 13 Planungsfragen für den Politikunterricht, Schwalbach/Ts., überarbeitete Auflage 2010
- Adorno, Theodor W.: Erziehung zur Mündigkeit. Vorträge und Gespräche mit Hellmuth Becker 1959-1969. Herausgegeben von Gerd Kadelbach. Frankfurt/M. 1970

- Ahlheim, Klaus: Die Kirche im Dorf lassen. Ein nüchterner Blick auf den Beutelsbacher Konsens, in: Benseler, Frank u.a.: Erwägen, Wissen, Ethik, Forum für Erwägungskultur, EWE 20, Heft 2/2009, S. 249-250
- Bernhard, Armin: Elemente eines kritischen Begriffs der Bildung, in: Lösch, Bettina/Thimmel, Andreas (Hg.): Kritische politische Bildung. Ein Handbuch, Schwalbach/Ts. 2010, S. 89-100
- Carmelet, Gordon: Politische Bildung im internationalen Vergleich. Wie bereiten Staaten ihre Bürger auf die Demokratie vor? Ein politikwissenschaftlich-politikdidaktischer Vergleich der Länder Deutschland, Frankreich, Spanien und Argentinien, Berlin 2015
- Grammes, Tilman: Kontroversität, in: Sander, Wolfgang (Hg.): Handbuch der politischen Bildung, Schwalbach/Ts. 2014, S. 266-274
- Henkenborg, Peter: Prinzip Kontroversität – Streitkultur und politische Bildung. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Das schwierige Prinzip der Kontroversität, in: Kursiv – Journal für Politische Bildung, Heft 3/2009, S. 26-38
- Hornung, Klaus: Konsens-Grenzen der freiheitlichen Demokratie. Bemerkungen zur Kritik der emanzipatorischen und systemüberwindenden Sozialphilosophie und Didaktik, in: Siegfried Schiele/Herbert Schneider (Hrsg.), Das Konsensproblem in der politischen Bildung, Stuttgart 1977, S. 89-116
- Kant, Immanuel: Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?, ursprünglich in: Berlinische Monatshefte 4, 1784, nachgedruckt in: Kant-Werkausgabe Band 6 – Der Streit der Fakultäten und kleinere Abhandlungen. Herausgegeben von Rolf Toman, Köln 1995, S. 162-170
- Lösch, Bettina; Thimmel, Andreas: Einleitung, in: dieselben (Hg.): Kritische politische Bildung – Ein Handbuch, Schwalbach/Ts. 2010, S. 7-10
- Pohl, Kerstin: Kontroversität. Wie weit geht das Kontroversitätsgebot für die politische Bildung? Bundeszentrale für politische Bildung 2015 [unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/politische-bildung/193225/kontroversitaet?p=all>]
- Reheis, Fritz: Politische Bildung – Eine kritische Einführung, Wiesbaden 2014
- Sander, Wolfgang: Politik entdecken – Freiheit leben, Schwalbach/Ts. 2007
- Sander, Wolfgang: Bildung und Perspektivität – Kontroversität und Indoktrinationsverbot als Grundsätze von Bildung und Wissenschaft, in: Benseler, Frank u.a.: Erwägen, Wissen, Ethik, Forum für Erwägungskultur, EWE 20, Heft 2/2009. S. 239-248
- Sander, Wolfgang: „Kritische politische Bildung“ – eine Dekonstruktion, in: Widmaier, Benedikt/Overwien, Bernd (Hg.): Was heißt heute Kritische Politische Bildung?, Schwalbach/Ts 2013; S. 240-248
- Schiele, Siegfried: Zehn Jahre „Beutelsbacher Konsens“, in: Schiele, Siegfried/Schneider, Herbert: Konsens und Dissens in der politischen Bildung, Stuttgart 1987, S. 1-8
- Schmiederer, Rolf: Einige Überlegungen zum Konsensproblem in der politischen Bildung, in: Siegfried Schiele/Herbert Schneider (Hrsg.), Das Konsensproblem in der politischen Bildung, Stuttgart 1977, 130-151
- Steffens, Gerd: Braucht kritisch-emanzipatorische Bildung heute eine Neubegründung?, in: Lösch, Bettina/Thimmel, Andreas (Hg.): Kritische politische Bildung. Ein Handbuch, Schwalbach/Ts. 2010, S. 25-36
- Stroß, Annette: Man kann nicht nicht indoktrinieren!, in: Benseler, Frank u.a.: Erwägen, Wissen, Ethik, Forum für Erwägungskultur, EWE 20 Heft 2/2009, S. 323-325
- Sutor, Bernhard: Der Beutelsbacher Konsens – ein formales Minimum ohne Inhalt?, in: Schiele, Siegfried/Schneider, Herbert: Reicht der Beutelsbacher Konsens?, Schwalbach/ Ts. 1996, S. 65-80
- Wehling, Hans-Georg: Konsens à la Beutelsbach, in: Siegfried Schiele/Herbert Schneider (Hrsg.), Das Konsensproblem in der politischen Bildung, Stuttgart 1977, S. 173-184

Mobilisierung von Jungwählern durch kommunale Online-Wahlhilfen

Eine empirische Untersuchung anhand des lokal-o-mat

Maximilian Brenker, Jonas Israel

Zusammenfassung

Die Beteiligung bei Kommunalwahlen befindet sich auf einem Tiefstand. Ein Auftrag der politischen Bildung ist daher, mehr (junge) Menschen zur Teilnahme zu bewegen. Seit 2014 gibt es dafür den „lokal-o-mat“ – eine kommunale Online-Wahlhilfe. Wir stellen Forschungsergebnisse zur Wirkung bei jungen Nutzern vor.

1. Einleitung¹

Starten wir mit einer erfreulichen Nachricht: Die Beteiligung bei Wahlen zum Bundestag und teilweise auch zu den Landesparlamenten hat sich in den letzten Jahren in Deutschland stabilisiert. Die Beteiligungsrate der Bürgerinnen und Bürger² bei den letzten Wahlen war – im Vergleich zu den jeweils vorangegangenen Wahlen – zu einem großen Teil konstant oder konnte sogar gesteigert werden. Bei der Bundestagswahl 2013 konnte ein leichter Anstieg zur vorangegangenen Wahl im Jahr 2009 konstatiert werden (+0,7 auf 71,5 Prozent). Sogar etwas deutlichere Verbesserungen bei der Wahlbeteiligung können für die Europawahlen im Jahr 2014 (+4,9 auf 48,1 Prozent) und für die Landtagswahlen im Jahr 2016 in Baden-Württemberg (+4,1 auf 70,4 Prozent), Rheinland-Pfalz (+8,6 auf 70,4 Prozent), Sachsen-Anhalt (+9,9 auf 61,1 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (+10,3 auf 61,9 Prozent) und Berlin (+6,7 auf 66,9 Prozent) festgestellt werden. Die Wahlbeteiligung auf diesen Ebenen hat sich also auf einem (im Vergleich zu den 80er Jahren) niedrigen Niveau eingependelt – wobei die



Maximilian Brenker, B.A.

Master-Student der politischen Kommunikation an der Cardiff University (Wales)



Jonas Israel, M.A.

wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Politikwissenschaft II an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Jungwähler unter dem Durchschnitt liegen (Bundeswahlleiter, 2015, S. 24). Nun die schlechte Nachricht: Im Vergleich zu den Bundes- und Landtagswahlen ist die durchschnittliche Beteiligung bei Kommunalwahlen auffallend niedrig. Finden Wahlen zu den Gemeinderäten oder Kreistagen statt, nimmt im bundesweiten Durchschnitt nicht einmal jeder zweite Wahlberechtigte teil (Vetter, 2015). Ein Rückgang bei der Beteiligung zu Kommunalwahlen wird seit den 1980er Jahren beobachtet (Schmitt-Beck, Mackenrodt & Faas, 2008, S. 562). In den 1950er Jahren hatten sich noch mehr als 70 Prozent der Wahlberechtigten bei Kommunalwahlen beteiligt (Schäfer, 2013).

Wahlen auf der lokalen Ebene werden in einigen Bundesländern zudem als Heranführung an die aktive Wahlbeteiligung für Jugendliche und junge Erwachsene genutzt. In zehn der sechzehn Bundesländer dürfen schon 16-Jährige bei Kommunalwahlen ihre Stimme(n) abgeben.³ Im Gegensatz zu den (sub-)nationalen Wahlen bieten sich Kommunalwahlen damit besonders zur Analyse der Beteiligungspotentiale bei jungen Erwachsenen an.

Zur Steigerung der Wahlbeteiligung gibt es unterschiedliche Kampagnen und Tools. Eines der erfolgreichsten Projekte aus der politischen Bildung ist der „Wahl-O-Mat“ – ein Internettool, das dem Nutzer die Möglichkeit bietet, vor Wahlen seine Positionen zu einer festen Anzahl an Thesen mit den Positionen der Parteien zu vergleichen. Abschließend berechnet der Wahl-O-Mat die prozentuale Übereinstimmung zwischen Nutzer und ausgewählten Parteien – wobei es sich beim Ergebnis explizit nicht um eine Wahlempfehlung, sondern um Informationen über die Parteipositionen handeln soll (Marschall, 2005). Forschungsergebnisse zum Wahl-O-Mat zeigen, dass das Tool die Absicht der Nutzer, zur Wahl zu gehen, steigern kann (Marschall & Schultze, 2012). Der Wahl-O-Mat kommt bei Wahlen zum Bundestag, zum Europäischen Parlament und zu den Landtagen zum Einsatz. Für Kommunalwahlen werden allerdings keine Versionen des Tools angeboten. Aufgrund der niedrigen Wahlbeteiligung auf lokaler Ebene lässt sich jedoch durchaus Potential für kommunale Wahlhilfetools identifizieren. Vor diesem Hintergrund wurde 2014 der „lokal-o-mat“⁴ für Kommunalwahlen entwickelt, mit dem sich dieser Beitrag beschäftigt.

Ziel des vorliegenden Artikels ist, die Funktionslogik dieses kommunalen Wahlhilfetools vorzustellen und die Einflussmöglichkeiten auf die Partizipation bei jungen Menschen aufzuzeigen. Dabei soll nicht ausschließlich die Beteiligung zur Wahl, sondern auch vorgelagerte Mechanismen wie die Beschäftigung mit Politik in den Blick genommen werden. Dafür werden Daten einer Online-Befragung zum lokal-o-mat im Hinblick auf folgende Forschungsfrage ausgewertet: Welche Mobilisierungspotentiale können beim kommunalen Wahlhilfetool lokal-o-mat für Jungwähler identifiziert werden?

2. Theoretische Herleitung und Forschungsstand

2.1. Wirkungsmöglichkeiten von Online-Wahlhilfen

Online Wahlhilfen – oder im englischen *Voting Advice Applications* (kurz VAAs) – werden inzwischen weltweit regelmäßig im Vorfeld von Wahlen angeboten. Dementsprechend hat sich auch die Forschung zu diesen Tools in den letzten Jahren etabliert (vgl. Garzia & Marschall, 2014). Ein großer Teil der Forschungsarbeiten zu Online-Wahlhilfen beschäftigt sich mit Effekten, die diese Tools auf a) das Wahlverhalten

(z.B. für welche Partei gestimmt wird), b) das politische Wissen oder c) die Wahlbeteiligung haben können. Fokussierend auf das Forschungsinteresse dieses Beitrags sollen im weiteren Verlauf die Effekte auf die Wahlbeteiligung bei jungen Menschen betrachtet werden. Welche Wirkung auf die Wahlbeteiligung ist bei Online-Wahlhilfen bereits identifiziert worden und welche Spezifika lassen sich für jüngere Menschen feststellen?

Erste Studien haben gezeigt, dass die Nutzerschaft von VAAs durch die Tools motiviert wurde, sich mit Politik im Allgemeinen auseinanderzusetzen (Marschall, 2005). Betrachtet man den Unterschied zwischen jüngeren und älteren Nutzern, so fällt auf, dass sich besonders die junge Generation von Online-Wahlhilfen zur Wahl bewegen lässt. Zur Bundestagswahl 2013 gaben 6,3 Prozent der User unter 29 Jahren an, dass der Wahl-O-Mat sie zur Stimmabgabe motiviert hat – unter den älteren Nutzern lag der Wert bei 4,3 Prozent (Marschall & Israel, 2014, S. 376). Zudem wird aufgezeigt, dass junge Nutzer das Tool eher dazu verwenden, um sich unterstützende Informationen für die Wahlentscheidung ausgeben zu lassen. Ältere Nutzer hingegen wollen mit dem Wahl-O-Mat ihren schon vorhandenen Standpunkt überprüfen (Marschall & Israel, 2014, S. 374). Auch Studien aus der Schweiz zeigen mobilisierende Effekte: Zur Schweizer Parlamentswahl 2007 weist die Gruppe der Nutzer unter 24 Jahren mit 20,4 Prozent den Höchstwert bei der Aussage „Definitely motivated me to vote“ in Bezug auf das Wahlhilfe-Tool smartvote auf (Ladner & Pianzola, 2010, S. 220). Hirzalla, van Zoonen und Ridder (2011) zeigen für die Parlamentswahl in den Niederlanden im Jahr 2006, dass sich eine mobilisierende Wirkung der VAAs vor allem für die jüngeren Personen im Sample finden lässt. In einer weiteren Studie aus den Niederlanden werden Nutzer-Typologien von VAAs erstellt. Dabei kommen van de Pol, Holleman, Kamoen, Krouwel und de Vreese zu dem Ergebnis, dass junge Nutzer häufiger VAAs verwenden, um überhaupt erst eine eigene politische Position zu entwickeln (2014, S. 405).

Damit sind bereits eine Vielzahl von Studien vorgelegt worden, die eine positive Wirkung von VAAs auf die Wahlbeteiligung und Auseinandersetzung mit Politik für jüngere Wähler aufzeigen.

2.2. Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene

Um diese Wirkungsmöglichkeiten im weiteren Verlauf spezifisch zu überprüfen, muss verstanden werden, warum Bürger überhaupt wählen oder nicht wählen. Da sich die Forschung in erster Linie auf die Europa-, Bundes- oder Landesebene bezieht, sind die Erkenntnisse zur Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen bisher recht gering (Schmitt-Beck et al., 2008, S. 561).

In der frühen Nichtwahl-Forschung wurde oft „das Bild eines politisch desinteressierten und sozial schwachen Nichtwählers“ (Jankowski, Jakobeit, Hiller & Thomsen, 2013, S. 268) gezeichnet. Diese Beschreibung klammert jedoch die Möglichkeit der Protest-Nichtwahl aus. Möglicherweise begründet sich ein gewisser Anteil an Nichtwählern „in einer wachsenden Unzufriedenheit mit dem politischen System, seinen Institutionen und Akteuren“ (Gabriel & Völkl, 2004, S. 222). Bei der gezielten Suche nach diesem neuen Typ von Nichtwähler muss festgehalten werden, dass er keineswegs den klassischen Nichtwähler ersetzt oder marginalisiert. Bei einer Analyse der Bundestagswahl 2002 rechnen Gabriel und Völkl immer noch sechs von zehn Nichtwählern der Gruppe des klassischen Typus zu (2004, S. 243). Eine Möglichkeit, der Protest-

Nichtwahl entgegenzuwirken, besteht darin, Transparenz zu schaffen – z.B. durch eine Online-Wahlhilfe.

Ein weiterer Ansatz der Wahlforschung wurde aus der Rational Choice-Theorie entwickelt: Der Antrieb zur Wahlteilnahme entsteht durch das Erkennen von Unterschieden zwischen den antretenden Parteien. Versprechen die Parteien im Grunde das Gleiche, muss der rationale Bürger nicht wählen gehen. Nimmt der Wähler aber Unterschiede zwischen den Parteien wahr, ist eine rationale Entscheidung möglich – und eine Wahlbeteiligung wahrscheinlicher (Caballero, 2014). Eine VAA ist potentiell in der Lage, diese Unterschiede zu verdeutlichen und somit die Grundlage für eine Wahlbeteiligung zu bilden.

Diese Erklärungen geben jedoch bisher keinen Hinweis darauf, warum die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen niedriger ist als bei Wahlen auf anderen Ebenen. Es ließe sich sogar argumentieren, dass Faktoren wie niedriges politisches Interesse oder fehlender Glaube an die Problemlösungskompetenz von Parteien keine so große Rolle spielen sollten, da die zentralen Fragen eines lokalen Wahlkampfes näher an den alltäglichen Problemen der Bürger liegen. Eine sehr ausführliche Analyse der Hintergründe von Wahlbeteiligung auf der kommunalen Ebene haben Schmitt-Beck et al. (2008) in einer Fallstudie zur Kommunalwahl 2004 in Duisburg unternommen. Als einflussreiche Faktoren wurden hier u.a. das Wahlverhalten bei der letzten Wahl, das Interesse an Kommunalpolitik und die politischen Diskussionen mit Nichtwählern identifiziert.

2.3. Hypothesenentwicklung

Die möglichen mobilisierenden Wirkungen des lokal-o-mat sollen für unseren Fall in Abhängigkeit zum Alter analysiert werden. Bei der Formulierung unserer Hypothesen sollen auch der Mobilisierung vorgelagerte Mechanismen berücksichtigt werden.

Die Motivation, die zur Nutzung des lokal-o-mat geführt hat, kann mit verschiedenen Ausgangspunkten verknüpft sein. Forschung zu Jungwählern hat gezeigt, dass diese seltener bereits eine eigene politische Position gebildet haben als ältere Wähler (Mößner, 2006). Wir gehen daher davon aus, dass jüngere Nutzer das Tool vor allem dafür verwenden, um eine Position zu finden und damit ihren Orientierungsbedarf für die Wahl zu befriedigen. H1 lautet:

H1: Jüngere Nutzer verwenden das Tool häufiger zur Orientierungssuche für eine Wahlentscheidung als ältere Nutzer.

Für die zweite Hypothese soll die Wirkung des Tools in den Fokus genommen werden. Aus der in H1 beschriebenen Konstellation leiten wir ab, dass der lokal-o-mat den jüngeren Nutzern auch potentiell häufiger bei der Wahlentscheidung weiterhelfen kann. So gehen wir davon aus, dass den jüngeren Nutzern die Parteiunterschiede nach der lokal-o-mat-Nutzung deutlicher geworden sind. Dies würde darauf hindeuten, dass das Tool bei der Wahlentscheidung weiterhelfen konnte. H2 lautet folglich:

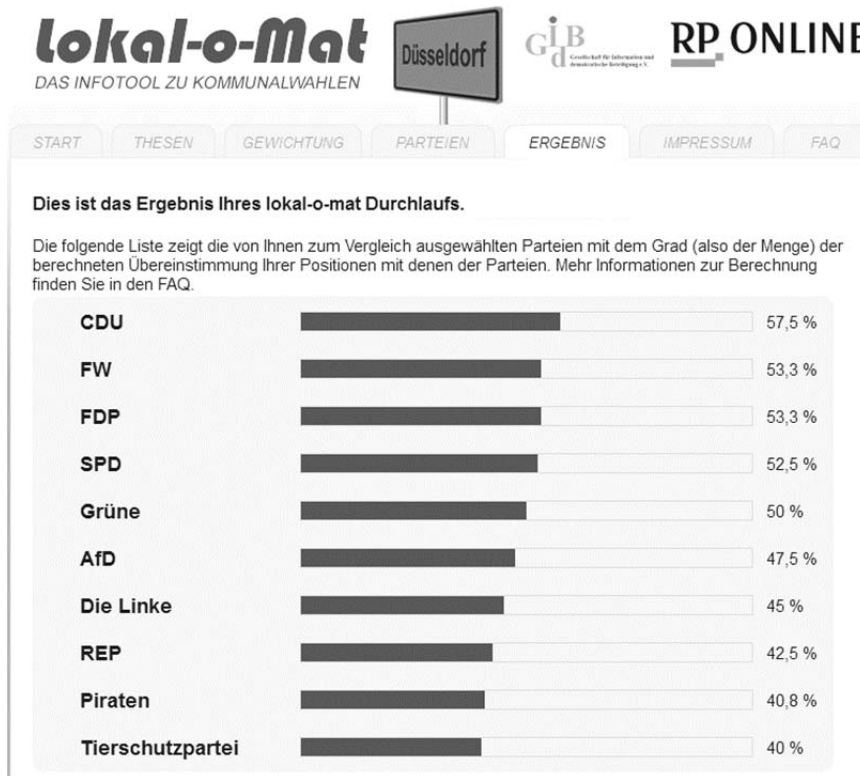
H2: Jüngere Nutzer geben häufiger als ältere Nutzer an, dass das Tool ihnen bei der Wahlentscheidung weiterhelfen konnte.

Nun soll noch eine finale Annahme zu zwei Wirkungen auf das politische Handeln formuliert werden. Zum einen vermuten wir ein höheres Potential des lokal-o-mat, jüngere Nutzer zur weiteren Auseinandersetzung mit Politik zu motivieren. Aus dieser

politischen Aufklärung folgt die zweite Wirkung, und zwar, dass sich mehr junge als ältere Nutzer durch das Tool zur Wahl motivieren lassen. Diese Aspekte sollen insgesamt als mobilisierende Wirkung des Tools zusammengefasst werden:

H3: Jüngere Nutzer empfinden eine stärkere politische Mobilisierung durch den lokal-o-mat als ältere Nutzer.

Abbildung 1: Beispielhafte Darstellung eines lokal-o-mat-Ergebnisses.



Der lokal-o-mat orientiert sich in Bezug auf die grundlegende Funktionalität am großen Bruder – dem Wahl-O-Mat. Es ist daher naheliegend, dass die für den Wahl-O-Mat identifizierten Effekte auch für den lokal-o-mat gelten können.

3. Empirische Ergebnisse zum lokal-o-mat

3.1 Vorstellung des Tools

Der lokal-o-mat wurde im Jahr 2014 als Pilotprojekt für die Kommunalwahlen in Düsseldorf und Ahlen/Westfalen gestartet. Das Tool wurde in Düsseldorf knapp 22.000- und in Ahlen etwa 4.000-mal genutzt. Aufgrund der umfassenderen Datengrundlage wurde für die vorliegende Arbeit die Datenbasis aus Düsseldorf verwendet.

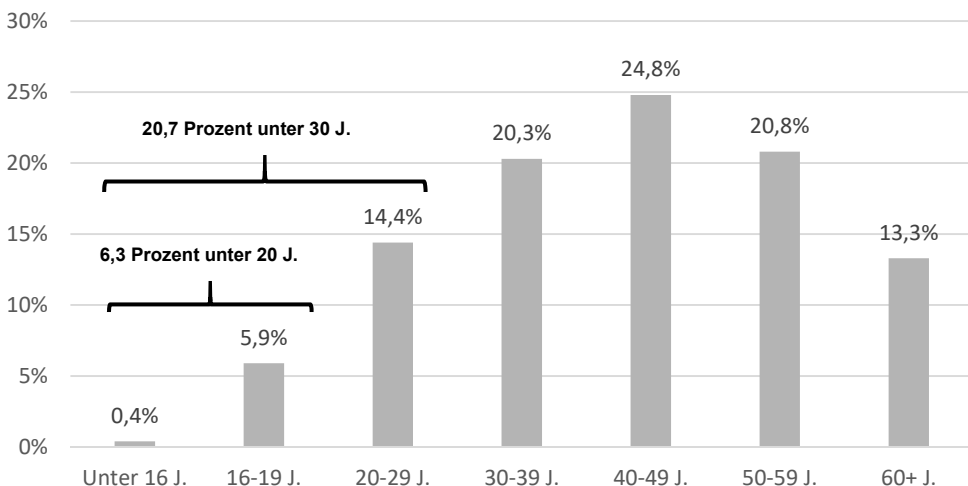
Schon der Name des Tools macht es deutlich: Der „lokal-o-mat“ beruht auf den Grundprinzipien der deutschen Online-Wahlhilfe „Wahl-O-Mat“. Im Gegensatz zum

Wahl-O-Mat wird der lokal-o-mat nicht von einem staatlichen Träger angeboten.⁵ Das Tool für Kommunalwahlen wird von einem gemeinnützigen Verein – der Gesellschaft für Information und demokratische Beteiligung e.V. – bereitgestellt. Die Entwicklung des Tools sowie die Funktionalität des lokal-o-mat orientieren sich aber am Wahl-O-Mat. Die Thesen im lokal-o-mat wurden mit einer Zeitungsredaktion in mehreren Schritten erarbeitet und anschließend den Parteien zur Positionierung vorgelegt. Alle Parteien, die zur Kommunalwahl angetreten sind, konnten sich am Tool beteiligen.⁶ Nachdem sich die Parteien positioniert hatten, wurden 30 Thesen für das Tool ausgewählt. Im Tool gibt es drei Antwortmöglichkeiten: „Ja, stimme zu“, „Neutral, teils teils“ und „Nein, stimme nicht zu“. Zusätzlich können die Nutzer – nicht aber die Parteien – einzelne Thesen überspringen. Am Ende errechnet das Tool die Übereinstimmung in Prozent für die ausgewählten Parteien (siehe Abb. 1).

3.2. Datensatz und Altersverteilung

Die im weiteren Verlauf präsentierten Daten beruhen auf einer Online-Befragung, die im Anschluss an die Nutzung des lokal-o-mat durchgeführt wurde. Nach der Ergebnisanzeige im lokal-o-mat wurde jeder zweite Nutzer für die Umfrage per Layer-Fenster kontaktiert. Nach einer Bereinigung beinhaltet der Datensatz 1.795 Fälle, von denen 1.609 Befragte wahlberechtigt sind. Insgesamt wurden 10.719 Personen angefragt – die Rücklaufquote liegt bei 16,7 Prozent.⁷ An dieser Stelle muss auf die methodischen Einschränkungen der Datenbasis hingewiesen werden: Im Datensatz sind, aufgrund der Erhebungsmethodik, nur Nutzer des Tools vorhanden, die sowohl für die Tool-Nutzung als auch die Beantwortung des Fragebogens eine eigenständige Motivation aufbringen mussten. Ein Abgleich mit Personen, die das Tool nicht genutzt haben, ist somit nicht möglich. Trotzdem kann der Datensatz dafür verwendet werden, die Einstellungen und Wahlbeteiligungsabsichten der Toolnutzer aufzuzeigen und verschiedene Nutzergruppen – in diesem Fall nach dem Alter aufgeteilt – zu vergleichen.

Abbildung 2: Altersverteilung der Teilnehmer der Befragung.



Da wir explizit auf die Unterscheidung zwischen Altersgruppen abzielen, ist die zentrale Variable unter den soziodemographischen Merkmalen das Alter. Im Datensatz wurden als „junge Nutzer“ diejenigen Befragten definiert, die jünger als 30 Jahre sind (U30). Diese Gruppe kann auch als „digital natives“ abgegrenzt werden. Dies sind jene Personen, die mit den digitalen Medien aufgewachsen sind (Prensky, 2001). Insgesamt versammeln sich in dieser Gruppe 20,7 Prozent der Befragten (vgl. Abb. 2). Die Gruppe der älteren Nutzer (30+) umfasst somit 79,3 Prozent des Samples. Abschließend sollen Nutzer unter 20 Jahren spezifisch betrachtet werden. Diese machen 6,3 Prozent des Samples aus.

3.3. Mögliche Wirkungen des lokal-o-mat

Um die Hypothesen zu untersuchen, werden Häufigkeitsauszählungen verschiedener Variablen vorgestellt. Dabei verwenden wir das Alter der Befragten als differenzierende Variable.

Tabelle 1: Wichtigster Grund für die lokal-o-mat-Nutzung.

	Bis 29 J.		30 J. und älter		Gesamt	
	Prozent	n	Prozent	n	Prozent	n
Standpunkt mit einer nahestehenden Partei vergleichen	29,5	110	48,5	690	44,6	800
Suche Rat, für welche Partei ich stimmen soll	35,1	131	20,2	287	23,3	418
Mehr über die Positionen erfahren	19,8	74	11,6	165	13,3	239
Informieren, welche Themen eine Rolle spielen	8,8	33	7,2	102	7,5	135
Neugierig, wie der lokal-o-mat funktioniert	3,8	14	5,8	83	5,4	97
Wollte mich vom Ergebnis überraschen lassen	2,1	8	6,1	87	5,3	95
Sonstiges	0,8	3	0,6	8	0,6	11
Gesamt	100,0	373	100,0	1422	100,0	1795

Mit Blick auf die erste Hypothese – jüngere Nutzer verwenden das Tool häufiger zur Orientierungssuche – fällt auf, dass über alle Nutzer hinweg der wichtigste Grund für die Nutzung der Vergleich des eigenen Standpunkts mit dem einer nahestehenden Partei ist. Nachfolgende Nutzungsmotivationen sind eine Orientierungssuche und der Wunsch, mehr über die Positionen der Parteien zu erfahren (vgl. Tab. 1). Diese Reihenfolge verfestigt sich in der Gruppe der über 29-Jährigen noch einmal deutlich. Fast die Hälfte der Befragten in dieser Gruppe (48,5 Prozent) gibt an, den lokal-o-mat zu nutzen, um ihren Standpunkt mit dem einer ihnen nahestehenden Partei zu vergleichen. Bei den Jüngeren sind die Nutzungsgründe passend zu Hypothese H1 aber andere: Der wichtigste Grund für diese Gruppe ist ein Rat für die Wahlentscheidung (35,1 Prozent). Als zweitwichtigster Grund wird von den Jüngeren angegeben, dass bestehende Positionen abgeglichen werden (29,5 Prozent), gefolgt vom Interesse, mehr über die Positionen der Parteien zu erfahren, das bei den Jüngeren (19,8 Prozent) auch deutlich wichtiger ist als bei der älteren Gruppe (11,6 Prozent).

Diese Ergebnisse zeigen, dass der Grund für die Nutzung des Tools bei jungen Leuten eher eine Orientierungssuche als die Bestätigung einer bereits vorhandenen Position ist. Die Befragten über 29 Jahre suchen dagegen vielmehr den Vergleich mit schon bestehenden Einstellungen. Somit kann Hypothese H1 für die vorliegende Datenbasis bestätigt werden.

Nach den Gründen für die Nutzung, soll nun ein Blick auf die Wirkung des Tools geworfen werden. In Hypothese H2 vermuten wir für die jüngeren Nutzer, dass ihnen

das Tool häufiger bei der Wahlentscheidung weiterhelfen konnte. Diese Hypothese fußt auf der Annahme, dass jüngere Leute seltener eine politische Position – und damit eher Bedarf für eine Wahlhilfe – haben und dass sie den lokal-o-mat auch eher aufrufen, um eine Unterstützung für die Wahlentscheidung zu erhalten. Dazu werden zwei Aussagen betrachtet, die den Probanden zur Zustimmung oder Ablehnung präsentiert wurden (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Leistungen des lokal-o-mat.

		Bis 29 J.		30 J. und älter		Gesamt	
		Prozent	n	Prozent	n	Prozent	n
Bei der Wahlentscheidung weitergeholfen	Ja	65,7	245	49,2	700	52,6	945
	Nein	15,3	57	34,5	490	30,5	547
	Weiß nicht	19,0	71	16,3	232	16,9	303
Unterschiede zwischen Parteien festgestellt	Ja	78,0	291	70,7	1006	72,3	1297
	Nein	9,7	36	19,1	272	17,2	308
	Weiß nicht	12,3	45	10,1	144	10,6	190

N = 1795; N(U30) = 373; N(30+) = 1422

Direkt gefragt, ob ihnen die lokal-o-mat-Nutzung bei der Wahlentscheidung weitergeholfen hat, stimmten 65,7 Prozent der unter 30-Jährigen zu. In der älteren Gruppe taten dies nur 49,2 Prozent der Befragten. Auch die Frage, ob der lokal-o-mat die Unterschiede zwischen den Parteien verdeutlicht hat, wird häufiger von den jüngeren Nutzern bestätigt. Wie bereits dargelegt, kann ein Grund für die Nichtwahl sein, dass die Parteien zu ähnlich erscheinen und der (Nicht-)Wähler keinen Sinn darin sieht, zwischen gleichen Optionen eine auszuwählen. Auch hier ist der Anteil derer, die zustimmen, in der Gruppe der Älteren kleiner. Dieser Umstand muss nicht unbedingt heißen, dass die Älteren keine Unterschiede zwischen den Parteien erkennen. Der Wert liegt mit knapp über 70 Prozent noch recht hoch und die Formulierung der Aussage zielt lediglich darauf ab, ob der lokal-o-mat den Befragten geholfen hat, diese Unterschiede festzustellen. Es ist zum Beispiel denkbar, dass ein Teil der Befragten – gerade in der Gruppe 30+ – diese Unterschiede schon vorher kannte. In Bezug auf die jüngere Alterskategorie kann Hypothese H2 jedoch bestätigt werden.

Abschließend soll nun die politische Mobilisierung durch den lokal-o-mat in den Blick genommen werden. Dies wird wieder mit Aussagen, denen die Befragten zustimmen konnten, überprüft. Eine der Aussagen zielt direkt auf die Wahlteilnahme ab, während eine zweite das Thema indirekt behandelt (vgl. Tab. 3). Hier werden nur die wahlberechtigten Teilnehmer der Befragung einbezogen.

Tabelle 3. Mobilisierungspotentiale des lokal-o-mat.

		Bis 29 J.		30 J. und älter		Gesamt	
		Prozent	n	Prozent	n	Prozent	n
Zur Wahlteilnahme motiviert, obwohl nicht vorgehabt	Ja	4,3	14	3,3	42	3,5	56
	Nein	88,9	289	90,9	1167	90,5	1456
	Weiß nicht	6,8	22	5,8	75	6,0	97
Motivation zu weiterer politischer Information	Ja	60,9	198	44,1	566	47,5	764
	Nein	25,2	82	43,2	555	39,6	637
	Weiß nicht	13,8	45	12,7	163	12,9	208

Nur Wahlberechtigte, N = 1609; N(U30) = 325; N(30+) = 1284

Es zeigt sich, dass nur ein kleiner Teil der Befragten, die eigentlich nicht geplant hatten an der Wahl teilzunehmen, alleine vom lokal-o-mat zur Wahlteilnahme motiviert wurden. Das liegt zum einen daran, dass ein großer Teil des Samples schon vor der Nutzung des Tools wählen gehen wollte und daher in die „Nein“-Kategorie fällt. Außerdem ist es, angesichts der Vielzahl von Faktoren, die für die (Nicht-)Wahl als relevant erkannt wurden, nachvollziehbar, dass die Nutzer nicht sofort nach der Nutzung des Tools ihre Meinung ändern. Der lokal-o-mat kann aber gewisse Prozesse anstoßen, die im Endeffekt zur Wahlbeteiligung führen können. Für unsere Hypothese H3 ist hier zentral, dass der Anteil derer, die dieser Frage zustimmen, in der Gruppe der unter 30-Jährigen etwas höher ist, als in der älteren Gruppe. Da dieser Unterschied allerdings recht gering ist, kann dieser Teil unserer Annahme nur eingeschränkt bestätigt werden. Eine Möglichkeit, wie der lokal-o-mat indirekt auf die politische Partizipation wirken kann, besteht darin, den Nutzer zu weiterer politischer Information zu animieren. Dies kann zwar nicht mit einem erhöhten Interesse an Kommunalpolitik gleichgesetzt werden – von dem bekannt ist, dass es einen starken Einfluss auf die Wahlbeteiligung hat. Die Motivation geht aber wohl in eine ähnliche Richtung und gesteigerte politische Information ist darüber hinaus auch ein zentrales Ziel für ein Wahlinformationstool. Die Altersunterschiede bestätigen wieder die Annahme, dass die Wirkung des Tools bei jüngeren Leuten stärker ist. Über 60 Prozent der Befragten aus der Gruppe der unter 30-Jährigen geben an, dass sie der lokal-o-mat zu weiterer politischer Information motiviert hat. Dieser Wert liegt bei den Älteren deutlich niedriger. Nimmt man die Erkenntnisse aus diesen zwei Beobachtungen zusammen, lässt sich Hypothese H3 eingeschränkt bestätigen.

Damit konnten die aufgestellten Hypothesen unterschiedlich stark bestätigt werden. Jüngere lokal-o-mat-Nutzer verwenden das Tool eher zur Orientierungssuche, empfinden eine stärkere Unterstützung für die Wahlentscheidung und werden – mit leichten Einschränkungen – auch stärker zu weiterer politischer Handlung motiviert.

3.4. Differenzierte Ergebnisse zur Altersgruppe U20

Abschließend soll nun noch auf Ergebnisse eingegangen werden, die sich ausschließlich auf die Gruppe der jüngsten Nutzer beziehen. Bisher hatten wir grob in junge und alte Nutzer des lokal-o-mat eingeteilt – im Folgenden soll nun die jüngste Alterskategorie noch einmal differenziert betrachtet werden. Insgesamt sind in dieser Alterskategorie U20 noch 113 Fälle (6,3 Prozent des gesamten Datensatzes) vorhanden, auf die sich die weitere Analyse nun bezieht. Auch für diese Gruppen haben wir die oben bearbeiteten Items noch einmal genauer betrachtet.

Folgende Auffälligkeiten lassen sich hervorheben: Insgesamt zeichnet sich die Gruppe der jüngsten Befragten dadurch aus, dass sie die „Weiß nicht“-Kategorien überproportional häufig verwendet. Dies geht einher mit der Erkenntnis, dass sehr junge Befragte sich noch keine politischen Positionen gebildet haben und damit auch seltener auf Fragen zu politischen Einstellungen antworten (können). Zudem ist auffällig, dass die jüngsten Befragten das Tool am häufigsten dafür nutzen, sich einen Rat für die Wahlentscheidung auszugeben. Dies deutet ebenfalls auf einen starken Orientierungsbedarf dieser Gruppe hin. Auch hat der lokal-o-mat laut Selbstauskunft der Nutzer den größten Anteil in der jüngsten Gruppe zur Wahlteilnahme motivieren können: Knapp über 5 Prozent geben an, dass sie eigentlich nicht zur Wahl gehen wollten, der lokal-o-mat sie aber dazu motiviert hat. Und auch die Motivation zur Suche nach

weiteren politischen Informationen gelingt bei den U20 am besten: 66,3 Prozent in dieser Gruppe geben an, dass sie nach der lokal-o-mat-Nutzung weitere politische Informationen suchen wollen. Insgesamt fällt somit auf, dass die jüngste Nutzergruppe seltener bereits ausgeprägte Positionen und politische Einstellungen besitzt und der lokal-o-mat diese Gruppe am stärksten aktivieren kann.

4. Fazit

Die Einführung des lokal-o-mat stellt einen begrüßenswerten Schritt für die Stärkung der Beteiligung bei Kommunalwahlen – vor allem bei jüngeren Wählern – dar. Die niedrige Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen deutet an, dass auf dieser Ebene häufig nicht ausreichend Informationen zur Wahl selbst und über die Parteipositionen zur Verfügung gestellt werden. Die Kommunalwahlen haben mit den Wahlen zum Europäischen Parlament in Deutschland die niedrigsten Werte bei der Wahlbeteiligung – hier ist daher auch der stärkste Bedarf an weiterer Information vorhanden. Der lokal-o-mat besitzt das Potential, diese Informationslücke zumindest partiell zu schließen. Gerade potentielle Protest-Nicht-Wähler, denen Informationen zur Kommunalwahl fehlen und die daher nicht wählen gehen, könnten mit einem solchen Informationsangebot zur Wahl motiviert werden.

Das erfreuliche Ergebnis zur Kommunalwahl in Düsseldorf 2014 ist, dass die Wahlbeteiligung im Vergleich zur Wahl im Jahr 2009 von 44,6 Prozent auf 49,2 Prozent gestiegen ist (Golschinski, 2014). Diese Steigerung soll hier nicht in direkte kausale Verbindung zur Einführung des lokal-o-mat gestellt werden – die Gründe können vielmehr in einem eindeutig personalisierten Wahlkampf und einer Wechselstimmung in der Stadt liegen. Die Informationen aus der Anschlussbefragung legen aber dennoch eine mobilisierende Wirkung des Tools nahe. Ein höherer Informationsbedarf bei den jüngeren Nutzern drückt sich in der Motivation aus, den lokal-o-mat vordergründig zur Orientierungssuche zu verwenden. Darüber hinaus geben die jüngeren Nutzer häufiger an, dass der lokal-o-mat bei der Wahlentscheidung helfen konnte und die Unterschiede zwischen den Parteien herausgestellt hat. Abschließend wurden die mobilisierenden Wirkungen des Tools betrachtet. Auch hier konnten wir aufzeigen, dass die selbst angegebenen Wirkungen bei den jüngeren Nutzern stärker sind als bei den älteren Befragten. Das Sammeln weiterer politischer Informationen wird durch den lokal-o-mat ebenfalls angeregt. Die vorliegenden Forschungsergebnisse zeigen auf, dass der lokal-o-mat das Potential besitzt, gerade jüngere Nutzer verstärkt mit Politik in Kontakt zu bringen. Zudem besteht die Möglichkeit, Jung- und Erstwähler überhaupt erst zur Wahl zu motivieren. Gerade die jüngsten Wähler, die Unter-20-jährigen, suchen verstärkt nach Rat und fühlen sich später zu Wahlteilnahme und besonders zur politischen Information angeregt. Ein wichtiger Schritt, wenn man einbezieht, dass einer der Hauptfaktoren der kommunalen Nichtwahl das frühere (Nicht-)Wahlverhalten ist. Dies führt zu dem Schluss, dass eine Ausweitung des Tools auf weitere Kommunalwahlen als sinnvoll betrachtet werden kann.

Abschließend soll angemerkt werden, dass die Ergebnisse der Auswertung auf Selbstauskünften der Befragten basieren. Diese Form der Datenerhebung ist immer mit Einschränkungen verbunden – so können keine verallgemeinernden Aussagen über die Nutzer über den spezifischen Fall hinaus getroffen werden. Da aber für Kommunalwahlen bisher keine anderen Daten zur Analyse der Wirkung von Online-Wahlhilfen vorliegen, muss an dieser Stelle auf diese Datengrundlage zurückgegriffen

werden. Auch handelt es sich beim lokal-o-mat um ein relativ neues Phänomen, sodass bisher noch keine Datenanalyse über die Zeit hinweg vorgenommen werden kann. Dies sollte, bei der wiederholten Bereitstellung des Tools, als weiterführende Analysemöglichkeit in Betracht gezogen werden, um so auch langfristige Wirkungen aufzeigen zu können. Dass diese Internettools eine wichtige Rolle für die Information und Mobilisierung – gerade von Jungwählern – bei Kommunalwahlen spielen können, wurde durch den vorliegenden Beitrag herausgearbeitet.

Anmerkungen

- 1 Dies ist eine überarbeitete Fassung eines Beitrags, der mit dem 3. Platz beim Demografie-Preis 2014/2015 der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen ausgezeichnet wurde. Wir bedanken uns bei den anonymen Gutachtern für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen, die in die Überarbeitung des Artikels eingeflossen sind.
- 2 Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag im Folgenden die männliche Form verwendet – selbstverständlich sind Frauen im gleichen Maße angesprochen.
- 3 In Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein darf ab dem 16. Lebensjahr auf kommunaler Ebene gewählt werden.
- 4 Vgl. dazu www.lokal-o-mat.de, Stand: 15.09.2016.
- 5 Anbieter des Wahl-O-Mat ist die Bundeszentrale für politische Bildung, die dem Innenministerium untergeordnet ist (siehe www.bpb.de/die-bpb/51244/der-bpb-erlass, Stand: 15.09.2016).
- 6 Einzelbewerber wurden dabei ausgeschlossen, da hier kein konsistentes programmatisches Profil zu erwarten war.
- 7 Informationen zum Datensatz sind verfügbar unter: www.wahl-o-mat.uni-duesseldorf.de/wahl-o-mat/online-befragungen/lom/, Stand: 15.09.2016. Der Datensatz liegt den Autoren zur Analyse vor.

Literaturverzeichnis

- Bundeswahlleiter. (2015). Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013. Heft 5, Teil 2, Textliche Auswertung (Repräsentative Wahlstatistik und Wahlbezirksstatistik) (Statistisches Bundesamt, Hrsg.), Wiesbaden. Zugriff am 15.09.2016. Verfügbar unter http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/BTW_2013_Heft5-2.pdf
- Caballero, C. (2014). Nichtwahl. In J. W. Falter & H. Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung* (S. 437-488). Wiesbaden: Springer.
- Gabriel, O. W. & Völkl, K. (2004). Auf der Suche nach dem Nichtwähler neuen Typs. Eine Analyse aus Anlass der Bundestagswahl 2002. In F. Brettschneider, J. W. van Deth & E. Roller (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes* (1. Aufl., S. 221-248). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Garzia, D. & Marschall, S. (Hrsg.). (2014). *Matching Voters with Parties and Candidates. Voting Advice Applications in a Comparative Perspective*. Colchester: ECPR Press.
- Golschinski, M. (2014). Kommunalwahlen am 25. Mai 2014. Analyse der vorläufigen Ergebnisse. Düsseldorf: Amt für Wahlen und Statistik. Zugriff am 15.09.2016. Verfügbar unter https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt12/wahlen/download/wahlanalyse_kw_2014.pdf
- Hirzalla, F., van Zoonen, L. & Ridder, J. de. (2011). Internet Use and Political Participation: Reflections on the Mobilization/Normalization Controversy. *The Information Society*, 27 (1), 1-15.
- Jankowski, M., Jakobkeit, C., Hiller, P. & Thomsen, N. (2013). Mehr Wahl, mehr Qual? Zum Zusammenhang von Wahlbeteiligung und neuem Wahlrecht in Hamburg. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44 (2), 264-275.

- Ladner, A. & Pianzola, J. (2010). Do Voting Advice Applications Have an Effect on Electoral Participation and Voter Turnout? Evidence from the 2007 Swiss Federal Elections. In E. Tambouris, A. Macintosh & O. Glassey (Hrsg.), *Electronic Participation. Second IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2010 Lausanne, Switzerland, August 29 – September 2, 2010 Proceedings* (S. 211-224). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Marschall, S. (2005). Idee und Wirkung des Wahl-O-Mat. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (51-52), 41-46.
- Marschall, S. & Israel, J. (2014). Toy or Tool? Der Wahl-O-Mat als hybrides Angebot der politischen Bildung. *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, 63 (3), 365-378.
- Marschall, S. & Schultze, M. (2012). Normalisierung oder Mobilisierung? – Die Auswirkungen politischer Online-Kommunikation auf die Wahlbeteiligung am Beispiel einer Internet-Applikation zur Bundestagswahl 2009. *Politische Vierteljahresschrift*, 53 (3), 444-466.
- Mößner, A. (2006). Jung und ungebunden? Parteiidentifikation von jungen Erwachsenen. In E. Roller, F. Brettschneider & J. W. van Deth (Hrsg.), *Jugend und Politik: „Voll normal!“* (S. 337-359). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Prensky, M. (2001). Digital Natives, Digital Immigrants Part 1. *On the Horizon*, 9 (5), 1-6.
- Schäfer, A. (2013). Wahlbeteiligung und Nichtwähler. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (48-49), 39-46.
- Schmitt-Beck, R., Mackenrodt, C. & Faas, T. (2008). Hintergründe kommunaler Wahlbeteiligung. Eine Fallstudie zur Kommunalwahl 2004 in Duisburg. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39 (3), 561-580.
- Van de Pol, J., Holleman, B., Kamoen, N., Krouwel, A. & de Vreese, C. (2014). Beyond Young, Highly Educated Males. A Typology of VAA Users. *Journal of Information Technology & Politics*, 11 (4), 397-411.
- Vetter, A. (2015). Just a Matter of Timing? Local Electoral Turnout in Germany in the Context of National and European Parliamentary Elections. *German Politics*, 24 (1), 67-84.

(Re-)Kommunalisierung in der Energieversorgung

Gibt es Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Stromnetzbetreibern?

Astrid Cullmann, Maria Nieswand, Caroline Stiel

Zusammenfassung

Die Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit in der Energieversorgung, die sogenannte (Re-)Kommunalisierung, wird oftmals kritisch betrachtet. Es wird vermutet, dass öffentliche Unternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen geringeren Anreizen zu effizienter Leistungserstellung unterliegen und folglich überhöhte Kosten und daher überhöhte Preise für die Kunden aufweisen. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag neue Mikrodaten deutscher Energieversorgungsunternehmen ausgewertet. Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, ob man bei der in den letzten Jahren beobachteten Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit im gesamten Energiesektor, überhaupt von einem generellen Trend der (Re-)Kommunalisierung sprechen kann. Ein Effizienzvergleich von Unternehmen, die speziell in der Stromverteilung tätig sind, deutet darauf hin, dass es keine Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen gibt.

1. Einleitung

Die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Strom zählt neben der Gas- und Wärmeversorgung, der Trinkwasserversorgung sowie der Abfall- und Abwasserentsorgung zu den Kernaufgaben der Daseinsvorsorge von Gemeinden. Die Energieversorgungsunternehmen, entweder in öffentlicher oder in privater Trägerschaft, haben den öffentlichen Auftrag, eine flächendeckende, qualitativ hochwertige und bezahlbare Versorgung zu gewährleisten und berühren die zentralen Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger und die Produktionsbedingungen der Wirtschaft. Sie sind daher ein



Dr. Astrid Cullmann

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am DIW Berlin

Dr. Maria Nieswand

wissenschaftliche Mitarbeiterin am DIW Berlin

Caroline Stiel

Doktorandin am DIW Berlin

wesentlicher Bestandteil des Gemeinwesens und der lokalen wirtschaftlichen Infrastruktur.

Energieversorgungsunternehmen sind auf mehreren Produktionsstufen tätig, von der Stromerzeugung (Kraftwerke), über die Verteilung (Netzbetreiber) bis hin zum Vertrieb (Stromanbieter). Sie agieren entweder ausschließlich auf einer Stufe oder erbringen die Versorgung in einem integrierten Unternehmen, das in mehreren Bereichen tätig ist. Aktuell sehen sich die Energieversorgungsunternehmen mit zahlreichen großen Herausforderungen konfrontiert. Der von der deutschen Bundesregierung beschlossene Atomausstieg und die Energiewende haben zu neuen energie- und klimapolitischen Zielsetzungen geführt, was einen tiefgreifenden Umbau der Energieversorgungslandschaft mit sich bringt. Außerdem kamen zu dem seit längerem bestehenden Kostensenkungsdruck verschärfte Wettbewerbs- und Regulierungsvorschriften hinzu.

Privatisierung und (Re-)Kommunalisierung

Mit der Erwartung auf Effizienzsteigerungen sowie Kosten- und Preissenkungen haben viele Kommunen in der 1990er Jahren ihre Energieversorgungsunternehmen privatisiert. Mittlerweile ist aber oft von einem Paradigmenwechsel die Rede. Es scheint, dass die Bürger die lokale Politik wieder intensiver mitgestalten und Infrastrukturleistungen aus öffentlicher Hand beziehen wollen (Wollmann und Marcou, 2010). Die Städte und Gemeinden ziehen demnach in Betracht, die Versorgung mit Strom und Gas wieder in die Hände öffentlicher Unternehmen zu legen, die sogenannten (Re-)Kommunalisierungen. Im engeren Sinne versteht man darunter den Rückkauf vorher privatisierter Unternehmen(-santeile). Im weiteren Sinne zählen auch Neugründungen von Stadtwerken dazu.¹

Vor dem Hintergrund auslaufender Konzessionsverträge werden daher in jüngerer Zeit vermehrt (Re-)Kommunalisierungen in der Stromverteilung (dem Netzbetrieb) diskutiert. Die Städte Berlin und Hamburg sind zwei prominente Beispiele dafür. Die Frage ist jedoch ob es sich hierbei um Einzelbeispiele handelt, oder ob man allgemein von einem deutschlandweiten (Re-)Kommunalisierungstrend ausgehen kann.

Im vorliegenden Beitrag wird zunächst für den gesamten Energiesektor untersucht, inwieweit von einem deutschlandweiten (Re-)Kommunalisierungstrend ausgegangen werden kann. Neue Mikrodaten deutscher Energieversorgungsunternehmen, bereitgestellt durch die Forschungsdatenzentren der Länder (FDZ), erlauben hierfür erstmals eine deutschlandweite empirische Untersuchung von 2008-2012. Aufgrund der verstärkten Diskussionen über (Re-)Kommunalisierungen in der Stromverteilung werden für einen detaillierten Effizienzvergleich zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen ausschließlich Stromnetzbetreiber herangezogen.

2. Trend zur (Re-)Kommunalisierung im Energiesektor?

Unter anderem weisen die Monopolkommission und das Bundeskartellamt darauf hin, dass insbesondere im Energiesektor (sowohl in der Strom- als auch Gasversorgung) die kommunale Wirtschaftstätigkeit zugenommen habe.² Anlass hierfür dürften die kürzlich ausgelaufenen Konzessionen sein: So wurden im Bereich der Stromnetze allein in den Jahren 2010 bis 2015 deutschlandweit etwa 60 Prozent der insgesamt rund 14.000 Konzessionen (in der Regel mit einer Laufzeit von 20 Jahren) neu vergeben. Viele Ge-

meinden, die die Energieversorgung zuvor privatisiert hatten, nahmen dies zum Anlass, eine Umkehr früherer Entscheidungen zu erwägen. Zuletzt stießen vor allem die Bestrebungen der Städte Berlin und Hamburg, sich wieder an den örtlichen Energieunternehmen zu beteiligen, in der öffentlichen Wahrnehmung auf große Resonanz: Nachdem Hamburg im Jahr 2012 zunächst 25,1 Prozent der Anteile an den Netzgesellschaften für Strom, Gas und Fernwärme erwarb, übernahm die Stadt 2014 die Stromnetzgesellschaft vollständig und verhandelte mit dem vorherigen Eigentümer Vattenfall eine Rückkaufoption für die Fernwärmenetze. In Berlin erreichte ein Volksentscheid zum Rückkauf des Stromverteilnetzes im Jahr 2013 zwar nicht die nötige Mehrheit. Dennoch hat der Landesbetrieb Berlin Energie im März 2016 ein erstes Angebot auf vollständigen Rückkauf eingereicht. Das verbindliche Angebot für eine vollständige Übernahme des Berliner Stromnetzes wurde kürzlich am 26. August 2016 abgegeben und schafft damit die Voraussetzung dafür, dass die Stromnetze wieder in kommunale Hand zurückgeführt werden können.

Ungeklärt ist bisher, ob diese Einzelbeispiele Ausdruck eines generellen Trends sind. Eine genaue Beurteilung der (Re-)Kommunalisierung im Energiebereich erfordert eine breitere Datenbasis als die anekdotische Evidenz einzelner, prominenter Fälle. Außerdem müssen Entwicklungen im gesamten Sektor unter Einbezug der privaten Unternehmen berücksichtigt werden. Des Weiteren muss unterschieden werden, welche Zuwächse auf allgemeine Umstrukturierungen im Energiesektor zurückzuführen sind (beispielsweise die Ausgliederung von Unternehmensteilen, Anpassung an neue Marktbedingungen im Zuge der Liberalisierung und Energiewende) und bei welchen es sich wirklich um die Aufnahme einer neuen Tätigkeit handelt.

Zahlenmäßige Entwicklung

Im Jahr 2012 gab es rund 1.100 öffentliche Energieversorger, von denen die Mehrheit vollständig in Besitz der öffentlichen Hand war. Nur bei einem Viertel dieser Unternehmen gab es private Minderheitenbeteiligungen.³ Misst man die Entwicklung der öffentlichen Tätigkeit allein an der Zahl der Unternehmen, ist zu berücksichtigen, dass sich die Unternehmensstruktur von Energieversorgern in den vergangenen zehn Jahren stark verändert hat. Wurden die Aktivitäten früher oft zentral in einem Unternehmen gebündelt, sind in jüngster Zeit vermehrt Unternehmensausgründungen zu beobachten (siehe Abbildung 1 für eine beispielhafte Unternehmensstruktur bei Energieversorgern). So haben sich im Zuge der Entflechtungsvorschriften im Netzbetrieb viele Stadtwerke entschlossen, Netzgesellschaften zur Bündelung der Strom-, Gas-, Wärme- und Wassernetze zu gründen oder spezielle Vertriebsgesellschaften zu etablieren, die sich gezielt auf bestimmte Produkte spezialisieren (wie Energiedienstleistungen oder den überregionalen Stromvertrieb). Die rechtliche Ausgründung bestehender Aktivitäten stellt aber keine Ausweitung der öffentlichen Tätigkeit im engeren Sinne dar. Sie muss von tatsächlichen Rekommunalisierungen abgegrenzt werden, da der Trend andernfalls überschätzt wird oder unter Umständen gar nicht erst vorhanden ist. Wird dies berücksichtigt, ist die Zahl der öffentlichen Energieversorger in den Jahren 2003 bis 2012 um 17 Prozent gestiegen.

Um den Zuwachs der Wirtschaftstätigkeit von Städten und Gemeinden im Gesamtkontext beurteilen zu können, bedarf es jedoch wie erwähnt einer Betrachtung des gesamten Sektors, einschließlich der Unternehmen, die mehrheitlich oder vollständig in privatem Besitz sind.⁴ Die Analyse zeigt, dass die Zahl der privaten Ener-

gieversorger von 2003 bis 2012 mit 49 Prozent etwa dreimal so stark gestiegen ist wie die der öffentlichen. Verantwortlich für den zahlenmäßigen Anstieg dürften allgemeine Umstrukturierungen (s.o.) in diesem Bereich sein.

Entwicklung der Umsätze

Die wirtschaftliche Tätigkeit lässt sich darüber hinaus am Umsatz der Unternehmen beurteilen. Ein Vergleich der Umsatzentwicklung für die Jahre 2006 bis 2012 zeigt, dass die Erlöse öffentlicher Energieversorger preisbereinigt um 54 Prozent gestiegen sind, während sie sich bei den privaten Versorgungsunternehmen sogar mehr als verdoppelt haben. Demzufolge sind die Anteile öffentlicher Versorger an den Gesamtumsätzen des Energiesektors seit dem Jahr 2006 um neun Prozent gesunken. Sie erwirtschafteten im Jahr 2012 nur noch etwas mehr als ein Viertel der Umsätze im Energiesektor, obwohl sie die Mehrheit der Unternehmen stellten. Deren geringere Umsätze lassen sich zum einen durch kleinere Unternehmensgrößen erklären, denn das Geschäftsgebiet der meisten Stadtwerke ist geographisch eng mit der jeweiligen Stadt oder Gemeinde verbunden.

Differenzierung nach Sektoren und Wertschöpfungsstufen

Eine Rolle spielen könnte aber auch der Fokus der privaten Unternehmen auf lukrative Sparten wie die Strom- und Gasversorgung. 78 Prozent der öffentlichen Versorger gaben im Jahr 2012 an, im Stromsektor aktiv zu sein, 57 Prozent im Gassektor und 63 Prozent im Wärmesektor. Die Zahl der öffentlichen Unternehmen hat dabei seit 2003 am stärksten im Stromsektor zugenommen. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die privaten Unternehmen, allerdings liegen die Zuwachsraten noch um einiges höher. So stieg die Zahl der privaten Stromversorger in den Jahren 2003 bis 2012 um 66 Prozent.

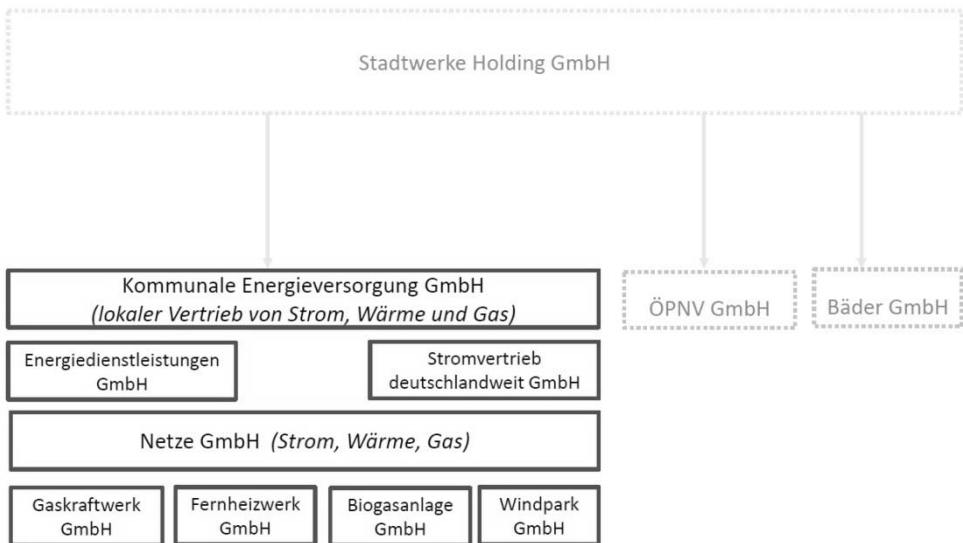
Unterscheidet man die verschiedenen Wertschöpfungsstufen im Stromsektor, zeigt sich, dass die Zahl der öffentlichen Unternehmen insbesondere in den Bereichen Stromhandel und -vertrieb gestiegen ist. Dies spricht dafür, dass der Zuwachs öffentlicher Unternehmen vor allem auf die oben diskutierten Umstrukturierungen zurückzuführen ist. Für eine Neuaufnahme der Wirtschaftstätigkeit, und damit der (Re-)Kommunalisierung, nehmen viele Städte und Gemeinden eher den (Rück-)Kauf der Netze als Ausgangspunkt. Die Zahl der öffentlichen Stromnetzbetreiber ist im Vergleich um elf Prozent gestiegen. Die Neugründung von Vertriebsgesellschaften ohne die Kombination mit einer weiteren Wertschöpfungsstufe dürfte eher selten sein.

Zwischenfazit

Ein genereller (Re-)Kommunalisierungstrend in der Energieversorgung lässt sich unter Berücksichtigung der Entwicklung privater Unternehmen weder auf Grundlage der Unternehmensanzahl noch auf Grundlage der Umsatzentwicklung feststellen. Zwar ist zahlenmäßig eine Ausweitung der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit im Energiesektor zu beobachten, diese sollte jedoch im Kontext prinzipieller Umstrukturierungen in der Branche bewertet werden. Anzeichen dafür, dass öffentliche Energieversorger private Unternehmen verdrängen, gibt es nicht. Im Gegenteil: Die Zahl der privaten Energieversorger hat stärker zugenommen als die der öffentlichen.

Ungeachtet dessen, gibt es eine Vielzahl einzelner, häufig intensiv diskutierter (Re-)Kommunalisierungsprojekte, insbesondere bei den Stromverteilnetzen, die Hinweise darauf geben, dass Kommunen ein stärkeres eigenes Engagement durchaus in Betracht ziehen und dass nach der Privatisierungswelle in den 1990er Jahren ein Paradigmenwechsel stattfindet.

Abbildung 1:



3. Allgemeine Kritik gegen eine Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit

Im Zuge der (Re-)Kommunalisierungen in der Energieversorgung werden neben energie- und klimapolitischen Gesichtspunkten insbesondere sozialpolitische und ökonomische Aspekte diskutiert. Mit letzteren haben sich kürzlich auch die Monopolkommission und das Bundeskartellamt intensiv auseinandergesetzt. Neben der allgemeinen Frage, unter welchen Bedingungen eine wirtschaftliche Betätigung des Staates aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt sei, geht es in der Auseinandersetzung insbesondere darum, wie effizient kommunale Unternehmen ihre Aufgabe erfüllen und ob sie im Vergleich zu privaten Unternehmen geringeren Anreizen zu effizienter Leistungserstellung unterliegen.

Kommunale Unternehmen weniger effizient?

Die vermeintlich geringere Effizienz kommunaler Unternehmen wird zum einen damit begründet, dass sie – im Vergleich zum privaten Unternehmen, das Gewinne zu maximieren versucht – ein breiteres Spektrum an Zielen verfolgen. Dazu zählen beispielsweise energie- und umweltpolitische Ziele sowie fiskalische Ziele in Form von Gewinnabführungen an den kommunalen Haushalt oder die Quersubventionierung de-

fizitärer Bereiche wie des ÖPNV. Auch das Ziel, mit öffentlichen Unternehmen zur regionalen Wertschöpfung beizutragen, wird seitens der Kommunen geäußert. In der ökonomischen Theorie können Ineffizienzen auch deshalb entstehen, weil kommunale Unternehmen geringeren Budgetrestriktionen unterliegen, weniger durch Finanz- und Kapitalmärkte diszipliniert werden und eine Vielzahl von Interessengruppen an ihren Entscheidungsprozessen beteiligt ist.

Unabhängig von der Wettbewerbsintensität und aufgrund der unterschiedlichen Ziele und Interessen von öffentlichen und privaten Unternehmen sowie den daraus resultierenden potenziellen Effizienzunterschieden äußern die Monopolkommission und das Bundeskartellamt grundsätzliche Bedenken an der Zunahme des staatlichen Engagements bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben. Sie weisen darauf hin, dass mögliche unternehmerische Ineffizienzen der öffentlichen Unternehmen zu höheren Kosten und damit überhöhten Preisen für die Verbraucher führen. Diese Schlussfolgerungen basieren überwiegend auf älteren theoretischen Grundlagen und Beispielen aus anderen Ländern. Internationale Analysen deuten jedoch keineswegs darauf hin, dass die Leistung öffentlicher Unternehmen in der Energieversorgung im Allgemeinen geringer ist als die privater Unternehmen.⁵ Eine Analyse zur aktuellen Situation in Deutschland gab es bisher nicht.

Zusammenhang zwischen Eigentümerschaft und Effizienz

Vor dem Hintergrund auslaufender Konzessionen, und der verstärkten Diskussion über (Re-)Kommunalisierungen im Stromnetzbetrieb soll im Folgenden der Zusammenhang zwischen Eigentümerschaft und Effizienz bei den Netzbetreibern in Deutschland näher beleuchtet werden. Bei den Netzbetreibern (Stromverteilern) handelt es sich um diejenigen Unternehmen, die auf dem Strommarkt für die Verteilung bzw. Durchleitung des Stromes durch die Netze verantwortlich sind. Aufgrund spezifischer Eigenschaften des Netzbetriebes, die per se keinen Wettbewerb in diesem Sektor zulassen, werden die Preise (die sogenannten Netzentgelte für die Durchleitung des Stromes) von den entsprechenden Bundes- und Landesbehörden reguliert. Öffentliche und private Unternehmen unterliegen hierbei den gleichen Regulierungsanforderungen. Eine vom DIW Berlin durchgeführte Studie zur Effizienzmessung in der Stromverteilung wird im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

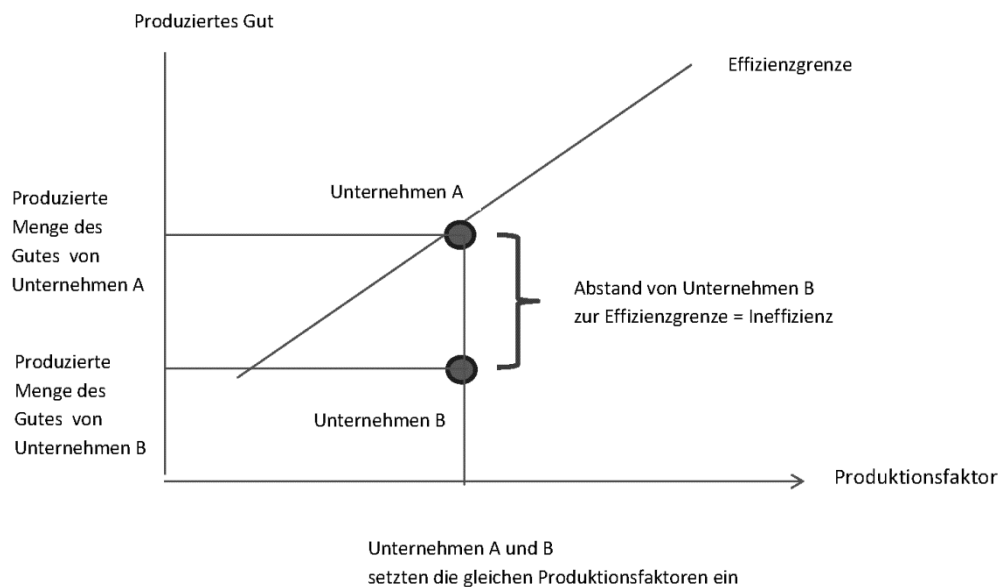
4. Wie misst man die Effizienz von Unternehmen in der Stromverteilung?

Ganz allgemein wird die Effizienz von Unternehmen häufig anhand von Effizienzanalysemethoden, sogenannte Benchmarkingverfahren, ermittelt.⁶ Im Einklang mit der wirtschaftswissenschaftlichen Produktionstheorie wird der Begriff Effizienz hierbei auf Produktion oder Leistungserstellung bezogen. Im Wortsinn basiert Effizienz hier auf der relativen Differenz zwischen den beobachteten Produktionsfaktoren und produzierten Gütern einer Entscheidungseinheit und dem optimalen Produktionsplan. Ausgehend von beobachteten Produktionsfaktoren, produzierten Gütern und Kostenkombinationen wird bei allen Analyseansätzen⁷ eine Effizienzgrenze ermittelt (siehe Abbildung 2). Hierbei wird der Produktionsprozess der Unternehmen mit den jeweiligen

Mengen der produzierten Güter, mit den Produktionsfaktoren sowie exogenen Faktoren abgebildet. In der Stromverteilung zählen zu den produzierten Gütern die durchgeleitete Strommenge und die Anzahl der Kunden, zu den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und zu den exogenen Faktoren die allgemeinen Charakteristika des Versorgungsgebietes wie beispielsweise die Bevölkerungsdichte.

Die Effizienz bezieht sich bei den Benchmarkingverfahren also auf das Verhältnis der produzierten Güter zu den Produktionsfaktoren. Die effizientesten Unternehmen bilden die sogenannte Effizienzgrenze (Unternehmen A), mit der alle anderen ineffizienteren Unternehmen (Unternehmen B) verglichen (gebenchmarkt) werden. Je weniger Produktionsfaktoren zur Bereitstellung der produzierten Gütermengen benötigt werden, desto effizienter das Unternehmen. Die Distanz jedes Unternehmens zur Effizienzgrenze gibt Aufschluss über die unternehmensspezifischen Ineffizienzen. Aus den Ineffizienzwerten lassen sich dann direkt Verbesserungspotentiale im Sinne von Kosteneinsparungen und optimalen Unternehmensstrukturen ableiten.

Abbildung 2: Bestimmung der Effizienz anhand von Benchmarkingverfahren



5. Öffentliche Netzbetreiber sind nicht ineffizienter

Für den Zeitraum 2008 bis 2012 wurden für insgesamt 1474 Beobachtungen (199 Beobachtungen zu privaten und 1275 zu öffentlichen Unternehmen) unternehmensspezifische Effizienzwerte berechnet.⁸

Betrachtet man die Gesamteffizienz, die aus kurz- und langfristiger Effizienz berechnet wird, sind private und öffentliche Netzbetreiber etwa gleich effizient. So weisen die privat geführten Unternehmen im Durchschnitt eine Effizienz von 86 Prozent, die öffentlich geführten eine durchschnittliche Effizienz von 87 Prozent über den gesamten Beobachtungszeitraum auf, wobei die Größe des Unterschiedes unwesentlich ist.

Leichte Schwankungen der durchschnittlichen Effizienz sind im Zeitablauf zu erkennen. Bei den privaten Versorgern fällt die mittlere Effizienz über die Zeit geringfügig ab, während sie bei den öffentlichen Versorgern zunächst ansteigt, dann aber ebenfalls wieder geringfügig abfällt und am Ende des Beobachtungszeitraum wieder das Ausgangsniveau erreicht. Dass diese Schwankungen nicht überbewertet werden sollten, zeigt der Median. In beiden Gruppen ist der Median zu Beginn (2008) und zum Schluss (2012) des Zeithorizontes fast gleich, sowohl innerhalb beider Gruppen als auch im Vergleich zwischen den Gruppen. Der Median gibt an, dass die Hälfte der privaten Unternehmen im Jahr 2008 einen Effizienzwert kleiner als 89 Prozent hat, während die andere Hälfte einen größeren Effizienzwert aufweist. Im Vergleich zum Jahr 2012 liegt der Wert bei 87 Prozent. Für die öffentlichen Netzbetreiber wurden sehr ähnliche Werte berechnet.

Aus diesen Ergebnissen lässt sich schlussfolgern, dass Effizienzunterschiede zwischen allen (sowohl öffentlichen als auch privaten) Netzbetreibern sehr wohl existieren und damit Effizienzsteigerung erreichbar und anzustreben ist. Allerdings steht das Steigerungspotenzial nicht unmittelbar mit der Eigentümerschaft im Zusammenhang. Demnach operieren öffentliche Unternehmen nicht generell weniger effizient als private Unternehmen, wie in der (Re-)Kommunalisierungsdebatte teilweise unterstellt wird. Dies lässt sich unter anderem sicherlich damit erklären, dass öffentliche und private Unternehmen in dem Sektor denselben Regulierungsanforderungen unterliegen.

Aus reinen Effizienzgesichtspunkten spricht daher zunächst grundsätzlich nichts gegen die Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit von Kommunen in der Energieversorgung. Festzuhalten gilt aber, dass die diskutierten Ergebnisse sich ausschließlich auf den Effizienzgesichtspunkt beziehen, und dass weitere wichtige Aspekte, wie beispielsweise die Finanzierbarkeit von Rekommunalisierungsvorhaben, berücksichtigt werden müssen. Kommunale Unternehmen sind sicherlich in der Lage, andere Ziele mit effizienter Leistungserstellung zu verbinden, aber Rückschlüsse auf einzelne Kommunen und deren Rekommunalisierungsvorhaben können aufgrund der allgemeinen Analyse nicht gezogen werden. Daher bleibt es weiterhin eine Einzelfallentscheidung für bestimmte Kommunen zu rekommunalisieren.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu Berlo und Wagner (2013)
- 2 Vgl. Monopolkommission (2014) und Bundeskartellamt (2014)
- 3 Der Begriff Energieversorger umfasst dabei alle Unternehmen, die im Strom-, Gas- oder Wärmesektor aktiv sind und verschiedene Wertschöpfungsstufen von der Erzeugung bis zum Vertrieb abdecken.
- 4 Bisher wurde das Ausmaß der (Re-)Kommunalisierung allein anhand der Zahl öffentlicher Unternehmen beurteilt, vgl. Lichter (2015).
- 5 Vgl. Mühlenkamp (2006)
- 6 U.a. parametrische Effizienzanalyse, Stochastic Frontier Analysis (SFA), und die nicht-parametrischen Analysen, Data Envelopment Analysis (DEA). Vgl. hierzu auch Mühlenkamp (2016)
- 7 Mikroökonomische Methoden oder nicht-parametrische linearer Optimierung
- 8 Bei dem gewählten Ansatz handelt es sich um eine sehr junge Methode, die es erlaubt, die Effizienz in eine über die Zeit konstant bleibende Komponente und eine sich über die Zeit verändernde Komponente zu zerlegen. Der Vorteil darin besteht, dass strukturell und daher nur langfristig abbaubare und kurzfristig abbaubare Ineffizienz getrennt voneinander betrachtet werden können (vgl. Sun et al. 2015).

Literatur

- Berlo, K. und Wagner, O. (2013): Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierung. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung. Sondierungsstudie. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH. Wuppertal.
- Bundeskartellamt (2014): Der Staat als Unternehmer – (Re-)Kommunalisierung im wettbewerblichen Kontext. Hintergrundpapier. Bonn. S. 17.
- Lichter, J. (2015): Rekommunalisierung – Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Handelsblatt Research Institute.
- Monopolkommission (2014): Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte. Kapitel 5. S. 439-511. Bonn.
- Mühlenkamp, H. (2006): Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik. Zeitschrift für öffentliche und gemeinschaftliche Unternehmen, 390ff.
- Mühlenkamp, H. (2016): Effizienzmessung und quantitative Instrumente zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 17(2), 106-128.
- Sun, K., Kumbhakar, S. C., Tveterås, R., 2015. Productivity and efficiency estimation: A semiparametric stochastic cost frontier approach. European Journal of Operational Research 245 (1), 194-202.
- Wollmann, H. und Marcou, G. (2010): The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.

an Demokratie nland

e in Museen und
er Bundesrepublik



Thomas Hertfelder /
Ulrich Lappenküper /
Jürgen Lillteicher (Hg.)
**Erinnern an Demokratie
in Deutschland**
Demagogiegeschichte in
Museen und Erinnerungs-
stätten der Bundesrepublik

2016. 344 Seiten mit 104
farbigen Abb., gebunden
€ 30,- D
ISBN 978-3-525-30093-0

Welt die Geschichte der Demokratie in
Baukultur Deutschlands nur eine
Rolle?

Moritz Mälzer

Suche nach neuen Universitäten

Die »Reformuniversitäten«
Bielefeld in den 1960er Jahren



Moritz Mälzer
**Auf der Suche nach der
neuen Universität**
Die Entstehung der
»Reformuniversitäten«
Konstanz und Bielefeld in den
1960er Jahren

Bürgertum Neue Folge.
Studien zur Zivilgesellschaft,
Band 13.
2016. 512 Seiten mit 6 Abb.,
gebunden
€ 80,- D
ISBN 978-3-525-36852-7

Konstanz und Bielefeld waren in den
ihren Prestigeprojekte der damaligen
Landespolitik.



Stadtplanung für die Welt?

Internationales Expertenwissen
1900-1960

VöR

Phillip Wagner
**Stadtplanung
für die Welt?**

Internationales
Expertenwissen 1900-
1960
Kritische Studien
zur
Geschichtswissenschaft
Band 220
2016. 400 Seiten
mit 22 Abb., gebunden
€ 65,- D
ISBN 978-3-525-

Die Studie untersucht am Beispiel der
Stadtplanung mit welchen performativen
Methoden internationale
Expertenetzwerke die
übergreifende Verbreitung ihrer
Wissenschaften anregen.



Niklas Lenhard-Schramm

Das Land Nordrhein-Westfalen und der Contergan-Skandal

Gesundheitsaufsicht und Straßjustiz
in den »langen sechziger Jahren«

VöR

Niklas Lenhard-Schramm
**Das Land Nordrhein-
Westfalen und der
Contergan-Skandal**
Gesundheitsauf-
sicht und Straß-
justiz in den
sechziger Jahren
2016. 944 Seiten
€ 90,- D
ISBN 978-3-525-

Die Studie untersucht die Rolle des
Landes Nordrhein-Westfalen in dem größten
Medien- und
Skandal der deutschen Geschichte.

Militärmacht China?

Die chinesische Streitkräftereform und ihre Folgen für die Internationale Politik

Sven Bernhard Gareis

Zusammenfassung

Zur Verwirklichung ihres „Chinesischen Traums“ will die Volksrepublik ihre wachsende Macht und ihre weltweiten Interessen künftig auch militärisch besser sichern. Sie unterwirft daher ihre mehr als zwei Millionen Soldaten umfassende Volksbefreiungsarmee einem grundlegenden Reform- und Modernisierungsprozess, durch den die Streitkräfte zur Durchführung moderner Militäroperationen auch über größere Distanzen hinweg befähigt werden sollen. Allerdings lassen innenpolitische Prioritäten und die hohe Abhängigkeit Chinas von internationalen Handelsrouten erwarten, dass China auch ein modernisiertes Militär zurückhaltend einsetzen wird.

Die Streitkräfte zählen gemeinhin zu den stärksten und folgenreichsten Machtmitteln, die ein Staat zur Durchsetzung seiner Interessen im Internationalen System einsetzen kann. Daher bleibt jede Analyse der Außenpolitik eines Staates unvollständig, wenn sie nicht auch seine militärischen Fähigkeiten sowie die Bedingungen zu deren Verwendung einbezieht. Dies gilt auch und gerade für die Volksrepublik China, die mit rund zwei Millionen Soldaten über die größten Streitkräfte der Welt verfügt, und die diese gerade einem grundlegenden Reform- und Modernisierungsprozess unterwirft.

Der Umbau der chinesischen Volksbefreiungsarmee (VBA) stößt weltweit vor allem auch deshalb auf ein breites Interesse in Politik und Wissenschaft, weil die von Staats- und Parteichef Xi Jinping personifizierte 5. Führungsgeneration der Volksrepublik seit ihrem Amtsantritt 2012 energisch darauf drängt, das Land auf seinen jahrhundertlang angestammten Platz im Kreis der führenden Weltmächte zurückzubringen. Der noch vom Reformator Deng Xiaoping ausgegebene Ratschlag, zur Vermeidung internationaler Sorgen bezüglich chinesischer Machtansprüche die eigenen Fähigkeiten zu ver-



Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis

Deputy Dean
George C. Marshall Center, Garmisch-Partenkirchen
und Professor an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

bergen und ein bescheidenes Profil zu zeigen (Xiong 2010; Zhu 2010), hat weitgehend ausgedient, unter Präsident Xi orientiert sich die Volksrepublik stärker an der Formel „nach Erfolgen streben“. (Sorensen 2015; Chen 2015) Der von Xi im November 2012 noch vage skizzierte „chinesische Traum von der großen Erneuerung der chinesischen Nation“ hat mit den zwei „Jahrhundertzielen“ eine gewisse programmatische Präzisierung erfahren und auch einen zeitlichen Rahmen erhalten: Zum 100sten Gründungsjubiläum der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) 2021 soll eine Gesellschaft von moderatem, aber einigermaßen gerecht verteilten Wohlstand entstanden sein. Zu ihrem 100sten Geburtstag soll die Volksrepublik im Jahre 2049 dann zu einem reichen und starken sozialistisches Land heranwachsen. Entschlossener als seine Vorgänger verfolgt Xi seither einen Kurs des aktiven und umfassenden Engagements der Volksrepublik auf immer mehr Feldern der Weltwirtschaft und der Internationalen Politik. Von seiner Initiative zu einer „Neuen Seidenstraße“ (auch *one belt, one road, OBOR*) zu Lande durch Zentralasien und zur See durch den Indischen Ozean, der immer engeren ökonomischen Verflechtung Chinas mit allen Weltregionen sowie der Schaffung von Institutionen wie der Asiatischen Infrastruktur- und Investment Bank (AIIB) als Alternative zur westlich dominierten globalen Finanzarchitektur soll die Botschaft ausgehen, dass in der Weltpolitik kein Weg mehr an China vorbeiführt.

Ein wichtiger Baustein in diesem umfassenden strategischen Konzept ist die Reform der chinesischen Volksbefreiungsarmee, die Xi ebenfalls bereits im Herbst 2013 auf einer Sitzung des Zentralkomitees der Kommunisten Partei auf den Weg brachte (Chang 2016) und deren Umsetzung zum Jahreswechsel 2015/16 startete. (Tiezzi 2015) Neben der weiteren Stärkung der politischen Kontrolle des Militärs zielt diese Reform vor allem auf die Schaffung moderner, beweglicher und effektiver Streitkräfte, die in der Lage sind, Chinas wachsende strategische Interessen auch in Übersee abzusichern – aber auch zur regionalen und internationalen Sicherheitskooperation beizutragen. (The Information Office of the State Council 2015)

Die Streitkräftereform fällt dabei in eine Zeit, in der deutlich wachsende Verteidigungsausgaben (2016 rd 140 Mrd. Dollar), ein immer robusteres Auftreten der Volksrepublik in den Territorialkonflikten im Südchinesischen Meer und im Inselstreit mit Japan sowie die sich im Zuge des amerikanischen Schwenks Richtung Asien verschärfende Konkurrenz mit den USA um die regionale Hegemonie verstärkt internationale Zweifel an der von Beijing immer wieder beteuerten ausschließlich friedlichen Entwicklung weckt. (Paul 2016) Im Folgenden soll daher untersucht werden, welche Ziele die Volksrepublik mit der Neuausrichtung ihrer Streitkräfte verfolgt und vor welchen Schwierigkeiten und Herausforderungen sie hierbei steht. Vor allem aber soll der Frage nachgegangen werden, wie die zurückkehrende Weltmacht ihr modernisiertes Militär künftig einsetzen will: Vorrangig zum Schutz der legitimen Interessen einer großen Wirtschaftsnation etwa bei der Sicherung von Seewegen bzw. im Rahmen des internationalen Krisenmanagements oder aber zur auch gewaltsamen Durchsetzung eigener Ordnungsansprüche gegenüber anderen Akteuren im Internationalen System?

1 Der politisch-strategische Rahmen der Streitkräftereform

Der Aufstieg Chinas vom krisengeschüttelten Entwicklungsland zu einer der führenden Wirtschaftsnationen der Welt ist eine der bemerkenswertesten Entwicklungen im Internationalen System der letzten drei Jahrzehnte. Sein maßgeblich von der industriellen Produktion und dem Export der dort hergestellten Güter getragener Erfolg war

dabei stets auf Zugänge zu jeder Form von Ressourcen und Energie sowie auf gesicherte Handelswege angewiesen. Auch die Vermeidung gefährlicher Konflikte bzw. gegen die Volksrepublik gerichteter Allianzen stand daher stets an der Spitze der außenpolitischen Interessenagenda Chinas. Je dauerhafter und erfolgreicher sich Chinas Aufstieg gestaltete, desto drängender wurde von den internationalen Partnern die Frage gestellt, welche *grand strategy* bzw. welchen *masterplan* China verfolge und auf welches China sich die Welt einstellen müsse. (Gareis 2012) Tatsächlich jedoch hat erst Xi Jinping mit seinem chinesischen Traum ein zwar noch immer etwas wolkiges strategisches Konzept vorgelegt, das aber mit den genannten zwei Jahrhundertprojekten sowie der Seidenstraßeninitiative hinreichend deutlich macht, welche langfristigen Ambitionen Chinas Politik antreiben.

Auch bei der Darlegung seiner militärischen Absichten und Fähigkeiten ist China lange sehr zurückhaltend geblieben. Seit 1995 veröffentlichte der Staatsrat im Zusammenwirken mit der Zentralen Militärkommission (ZMK) insgesamt zehn Weißbücher zur Nationalen Verteidigung. Waren diese zunächst noch durch wenig präzise Umschreibungen der Aufgaben der VBA geprägt, änderte sich dies ab Ende der 2000er Jahre. Im Jahr 2012 wurde erstmals neben einer klaren Aufgabenbeschreibung auch die Truppenstärken von Heer, Luftwaffe und Marine vorgestellt. (The Information Office of the State Council 2012: Abschnitt II) Das Verteidigungsweißbuch 2015 erschien dann in Gestalt der ersten veröffentlichten Militärstrategie, welche die Fähigkeiten der chinesischen Streitkräfte sowie deren Einsatzmöglichkeiten systematisch aus den sicherheitspolitischen Interessen und Herausforderungen Chinas ableitet.

Ausgangspunkt der Militärstrategie ist der Befund, dass ein größerer Krieg in der vorhersehbaren Zukunft unwahrscheinlich ist und die Kräfte für den Frieden vorherrschen, Zugleich jedoch konstatiert die Strategie, dass Bedrohungen wie Hegemonialstreben, Machtpolitik und Neo-Interventionismus zusammen mit Terrorismus und ethnischen, religiösen oder territorialen Disputen die Gefahr kleinerer, lokaler Kriege bergen. Auf diese muss China ebenso vorbereitet sein, wie auf die Aktivitäten „anti-chinesischer Kräfte“ – zu denen die USA, Japan sowie separatistische Bestrebungen gerechnet werden – und nicht zuletzt auf neue Verwundbarkeiten wie Piraterie, Energiezugänge und lange Versorgungslinien zur See. In dieser Situation, so das Strategiepapier, braucht China starke Streitkräfte, weil das Land nur so stark und sicher sein kann.

Zu den wesentlichen Aufgaben der VBA gehört es im chinesischen Verständnis zunächst, die Einheit des Landes aufrechtzuerhalten und eine glaubhafte nukleare Abschreckung zu gewährleisten. (Zhao 2015) Diesen eher klassischen Aufträgen stellt die Militärstrategie jedoch neue Handlungsfelder an die Seite: So soll die Befähigung zur Kriegsführung auch in neuen Räumen und Dimensionen hergestellt werden, namentlich dem Welt- sowie dem Cyberraum. (Kania 2015) Erstmals und in aller Deutlichkeit wird die Sicherung der überseeischen Interessen genannt, die mit der globalen Präsenz chinesischer Unternehmen, gewaltigen Investitionen und einer wachsenden Zahl von Auslandschinesen größer geworden sind. Hier legt das Papier einen Schwerpunkt auf den Ausbau maritimer Fähigkeiten, die von der Sicherung von Handelswegen zur See bis hin zur Evakuierung chinesischer Staatsbürger reichen können. (Campbell 2015: 1) So musste China 2011 mehr als 30 000 Menschen aus dem zerfallenden Libyen retten. Die traditionelle Dominanz der chinesischen Landstreitkräfte gegenüber Marine und Luftwaffe kann vor diesem Hintergrund, aber auch vor dem der offensiver vertretenen Gebietsansprüche im Süd- und Ostchinesischen Meer nicht länger aufrechterhalten werden. (Tiezzi 2015a)

Insgesamt zielt die Militärstrategie darauf ab, die VBA in die Lage zu versetzen, in dieser „neuen Situation nationaler Sicherheit“ lokale Kriege unter den modernen Be-

dingungen des Informationszeitalters nicht nur führen, sondern auch gewinnen zu können. Bezüglich der Ausbildung und Ausstattung der VBA verlangt das Strategiepapier die Ausdehnung des seit den 2000er Jahren propagierten Konzepts der aktiven Verteidigung auf alle fünf Kampfräume (Land, Wasser, Luft, Weltraum, Cyberspace) sowie die dauerhafte Erhaltung der Gefechtsbereitschaft der VBA. (Gady 2015) Der zentrale Gedanke der aktiven Verteidigung ist, dass China kein Land als Erster angreifen wird, im Falle einer gegen China gerichteten Aggression jedoch auch offensive Maßnahmen gegen den Angreifer unternehmen wird.

Durch die Erweiterung des Auftrags der VBA um wesentliche internationale/globale Dimensionen im maritimen/überseeischen Bereich sowie im Weltraum und Cyberspace wird die bislang feste Fixierung der VBA auf die Landesverteidigung deutlich relativiert. Bemerkenswert ist auch, dass die Militärstrategie als erstes bedeutendes außen- und sicherheitspolitisches Dokument der Volksrepublik die Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz nicht mehr erwähnt. Dieser auf die strikte Achtung nationaler Souveränität abzielende Katalog dient der Volksrepublik seit über sechzig Jahre lang als Begründung für ihre zögerliche Haltung gegenüber jeder Form von Interventionen oder Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und nicht zuletzt auch zur Abwehr von internationaler Kritik an ihrem Umgang mit der eigenen Bevölkerung.

China unterstreicht aber auch die Notwendigkeit und seine Bereitschaft, zu den Bemühungen um kooperative Sicherheit auf der regionalen wie auch der globalen Ebene beizutragen. Dies ist nachvollziehbar, weil eine Handelsmacht wie China ein natürliches Interesse an einer stabilen regionalen und auch globalen Ordnung hat. In diesem Zusammenhang hat sich China mit mehr als 2600 Blauhelmen in elf Missionen zu einem größeren Truppensteller sowie zum zweitgrößten Beitragszahler zu den Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen entwickelt. (United Nations 2016) Auch im Kontext anderer regionaler Arrangements wie etwa der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) oder dem ASEAN Regional Forum (ARF) will sich China einbringen. Neben der auf niedrigem Niveau eingespielten Zusammenarbeit mit Russland schlägt die Strategie auch ein engeres Zusammenwirken mit den US Streitkräften auf der Grundlage des von Xi Jinping 2013 in den USA vorgeschlagenen Konzepts von neuartigen Großmächtebeziehungen. Insgesamt will sich China so als eine verantwortungsvolle Macht empfehlen und sein internationales Image verbessern.

Im Vergleich zu früheren Weißbüchern lässt die Militärstrategie durchaus einen Trend hin zu größerer Transparenz, aber auch zu mehr Professionalität bei der Darstellung der militärischen Fähigkeiten und Absichten der Volksrepublik erkennen. (Becker/Godehardt 2015) Mit der offenen Darlegung der neuen Aufgaben der VBA will sich China mithin als eine wirkliche Großmacht präsentieren, die einerseits ihre Interessen machtvoll schützen, die sich andererseits aber auch für die Sicherheit der Staatengemeinschaft engagieren will. (Hornschild/Pejsova 2016)

2 Reformziele und Modernisierungsschritte

Die chinesische Volksbefreiungsarmee weist einige Besonderheiten auf, die sie von den Streitkräften anderer Staaten unterscheiden, und die wesentlichen Einfluss auch auf ihre weitere Entwicklung und Reform haben. Die VBA wurde am 1. August 1927 als Rote Armee der Kommunistischen Partei Chinas gegründet. Sie bildete das Rückgrat der KPCh Mao Zedongs im Bürgerkrieg (1927-1949) mit der nationalchinesischen Regierung unter Präsident und Generalissimo Jiang Jieshi (Tschiang Kai-schek) wie

auch im Abwehrkampf gegen die japanischen Invasionstruppen im Zweiten Weltkrieg (1937-1945), nach dessen Ende sie dann 1946 ihren bis heute gültigen Namen erhielt. Unverändert ist seither indes ihr Charakter als Armee der Partei, zu deren wesentlichen Aufgaben seit Gründung der Volksrepublik auch die Aufrechterhaltung der politischen Ordnung des Landes unter der Führung der KPCh gehört. Maos Diktum entsprechend, dass die politische Macht zwar aus den Gewehrläufen kommt, die Streitkräfte aber immer dem Kommando der Partei unterworfen sein müssen, ist die VBA durch eine flächendeckende Stationierung über die gesamte Volksrepublik hinweg sowie durch die strikte Führung durch die Zentrale Militärkommission geprägt, deren Vorsitzender stets auch der Generalsekretär der KPCh ist.

Mit diesem politischen Auftrag sowie aufgrund ihrer Erfahrungen mit den Invasionen fremder Mächte war die VBA traditionell eine sehr statische, auf ihre Bodentruppen fokussierte Streitmacht. Auch als 1949 die Marine sowie die Luftwaffe gegründet wurden und 1966 dann nach dem Aufstieg der Volksrepublik zur Atommacht auch die als 2. Artillerie benannte Strategische Raketentruppe hinzukam, blieb das Heer die dominante Teilstreitkraft, welche – in sieben Militärregionen organisiert – eng mit den administrativen Strukturen auf allen Ebenen der Volksrepublik verflochten. Trotz ihres beachtlichen Umfangs von noch immer mehr als zwei Millionen Soldaten (Stand 2016) blieb die VBA bis in die jüngste Zeit eine Streitmacht, die sowohl zur modernen Kriegsführung wie auch zur Machtprojektion über größere Distanzen nur äußerst begrenzt geeignet war.

Das genaue Studium der von anderen Staaten geführten Kriege, insbesondere der beiden Irak-Kriege 1991 und 2003, haben den Strategen der VBA die Rückständigkeit ihrer Streitkräfte sowohl hinsichtlich ihrer Ausrüstung als auch ihrer Einsatzdoktrinen deutlich vor Augen geführt. (Scobell et al. 2011) Bereits in den 1990er Jahren begann die Volksrepublik daher mit der Beschaffung modernen Kriegsgeräts sowie mit konzeptionellen Überlegungen zu einer beweglicheren Operationsführung im Verbund von Heer, Marine und Luftwaffe (im westlichen Militärjargon *jointness* genannt) unter verstärkter Berücksichtigung des elektronischen Kampfes und der „*informationization*“ der Kriegsführung. Trotz rasch einsetzender Fortschritte – so kommt der technische Stand chinesischer Kampfflugzeuge und Kriegsschiffe ihren amerikanischen Vorbildern näher, hat China mit der Einführung von mit Festbrennstoff betriebenen Interkontinentalraketen eine glaubhafte nukleare Zweitschlagfähigkeit aufgebaut, gehört im Bereich der Cyberkriegsführung zu den führenden Ländern neben den USA und Russland – verharrte die VBA jedoch in den Silo-Strukturen ihrer vor allem auch sich selbst und ihre Ressourcen bezogenen Teilstreitkräfte.

Die seit dem 3. Plenum des 18. Zentralkomitees der KPCH im November 2013 beschlossene und 2015/16 ins Werk gesetzte Streitkräftereform will vor allem diese verkrusteten Strukturen aufbrechen, die Logistik und Verwaltung von den Einsatzaufgaben trennen und streitkräftegemeinsame Führungsstrukturen schaffen, um so die VBA in eine professionelle Armee nach westlichem Muster zu transformieren. Als ersten Schritt hatte Präsident Xi bereits in seiner Rede zur großen Truppenparade anlässlich des 70. Jahrestages des Sieges über Japan am 3. September 2015 angekündigt, den Umfang der VBA um 300 000 Soldaten zu reduzieren. Anesichts der großen Redundanzen im Personalkörper der VBA stellt diese Reduzierung jedoch keinen Abrüstungsschritt dar, sondern dürfte vielmehr auf die weitere Verschlingung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen sowie eine erhöhte Schlagkraft der VBA zielen.

Zum Jahreswechsel 2015/16 wurden dann größere Strukturveränderungen vorgenommen: Das Heer erhielt – wie zuvor schon Luftwaffe, Marine und 2. Artillerie – ein ei-

genes Oberkommando, die 2. Artillerie wurde in „Raketentruppe“ umbenannt und zur eigenen Teilstreitkraft aufgewertet, und mit der Strategischen Unterstützungstruppe wurde eine für die Aufgaben im Welt- und Cyberraum zuständige Teilstreitkraft geschaffen.

Die bislang sieben Militärregionen des Heeres und der Luftwaffe wurden in fünf sogenannte Kampfzonenkommandos zusammengefasst, die zudem als *joint headquarters* zu modernen, komplexen Operationen unter Beteiligung aller Teilstreitkräfte befähigt sein sollen. (Tiezzi 2016; Department of Defence 2016: 1-3) Anthony Cordesman verweist in seiner Studie zur chinesischen Militärreform auch auf die paramilitärischen Kräfte wie die 2013 geschaffene Chinesische Küstenwache (ebda. 26-28), welcher durchaus die Rolle einer zweiten chinesischen Marine zugesprochen werden kann. Die Schiffe der Küstenwache kommen immer wieder in den Inseldisputen im Süd- und Ostchinesischen Meer zum Einsatz, wo sie die chinesischen Territorialansprüche gegenüber Japan, den Philippinen und Vietnam sehr robust, aber eben unterhalb der militärischen Schwelle vertreten. (Cordesman 2016: 27-31)

Die wichtigste Reform indes betrifft die zentralen Führungsgremien der VBA. Die *general departments* (Generalstab, Logistik, Rüstung und Politik), über welche die VBA bislang geführt wurde, unterstehen jetzt mit elf weiteren Stabsstellen als Funktionsorgane der ZMK. Die Generalstabsabteilung wurde in das neue *Joint Staff Department* überführt, das für die gesamten Militäroperationen der VBA verantwortlich sein soll. Der umfassende organisatorische Unterbau, welcher für die ZMK geschaffen wurde, lässt den Schluss zu, dass die VBA-Reformer sich einmal mehr am US-amerikanischen Beispiel der Joint Chiefs of Staff und deren Handlungsapparat orientieren. Tatsächlich vergleicht auch Mulvenon (2015) den chinesischen Reformansatz mit dem Goldwater-Nichols Act, mit dem die USA 1986 die weitgehende Autonomie ihrer Teilstreitkräfte beendeten und mit der Trennung von Einsatzaufgaben und Unterstützung sowie über neue Kommandostrukturen die globale Schlagkraft der US-Streitkräfte erhöhen konnten. Zugleich jedoch konnte auch das Eigenleben der Teilstreitkräfte aufgebrochen und eine verbesserte politische Kontrolle des US Militärs insgesamt durchgesetzt werden.

Genau in diese Richtung scheinen auch die chinesischen Modernisierungsbemühungen zu gehen. So wird seit Jahren immer wieder die unbedingte Loyalität der Armee zur Partei gefordert – was angesichts der zunehmenden Machtfülle in den Händen Xi Jinpings verstärkt auf eine personale Loyalität der Streitkräfte zum Staats- und Parteichef hinausläuft. So hat sich Xi 2016 auch formal zum Oberbefehlshaber der VBA aufgeschwungen. (BBC News vom 21. April 2016) Mit der Einrichtung einer militärischen Disziplinungskommission trägt er zudem seine im ganzen Land mit äußerster Härte durchgeführte Antikorruptions-Kampagne in die Streitkräfte hinein. Mit den Generalen Guo Boxiong und Xu Caihou, zwei ehemaligen Vizepräsidenten der ZMK, sind diesem Durchgreifen schon die beiden ranghöchsten Militärs unter Xis Vorgänger Hu Jintao zum Opfer gefallen. Wenngleich sich die bis 2020 angelegte Militärreform noch in ihrer Anfangsphase befindet, scheint bei ihrer Implementierung der Ausbau der politischen Kontrollmechanismen klaren Vorrang vor den Bemühungen um eine verbesserte militärische Einsatzbefähigung der VBA zu haben.

3 Schwierigkeiten und Hindernisse

Wenngleich die chinesische Militärreform als die wichtigste und tiefstgreifende der letzten vier Jahrzehnte gilt (Department of Defence 2016: 1) steht sie doch vor einer Reihe von Herausforderungen, die ihre erfolgreiche Umsetzung in Frage stellen können.

Ein mächtiges Hindernis auf dem Weg zu einem modernen Militär liegt im Charakter der VBA als einer Parteiarmee, deren wichtigster Auftrag auch weiterhin die Sicherung des Machtmonopols der KPCh über China bleibt. Die Streitkräfte unterliegen weiterhin der strengen Kontrolle der politischen Abteilung, die auf allen Führungsebenen von der Kompanie bis zum Kampfzonenkommando den verantwortlichen militärischen Vorgesetzten einen politischen Kommissar gleichen Dienstgrades zur Seite stellt, der auf die Vereinbarkeit der militärisch-fachlichen Entscheidungen mit der Parteilinie achtet. Bis zu einem Drittel (und in kritischen Phasen auch mehr) der zur Verfügung stehenden Dienstzeit wird weiterhin für die politische Erziehungsarbeit eingesetzt und steht der Ausbildung an den immer komplexeren Waffensystemen nicht zur Verfügung. Im Offizierskorps durchaus verbreitete Auffassungen, die VBA in eine Armee zu verwandeln, die ihre militärischen Aufträge in Landesverteidigung und internationaler Interessenvertretung professionell erfüllen kann, haben auf absehbare Zeit keinerlei Realisierungschancen. Die Parteidisziplin sticht weiterhin die militärischen Fähigkeiten aus.

Mit der Schaffung des *Joint Staff Department* sowie den gemeinsamen Kampfzonenkommandos wurden zwar modern erscheinende Strukturen geschaffen, denen jedoch bislang die hierzu erforderliche intellektuelle Ausbildung der Offiziere fehlt. Vernetzte Operationsführung im Verbund mehrerer Teilstreitkräfte setzt auf allen Ebenen ein hohes Maß an Einsicht in die Lageentwicklung, an Verständnis der Einsatzgrundsätze der beteiligten Kräfte und nicht zuletzt an Handlungsspielräumen und deren Nutzung durch die verantwortlichen Offiziere voraus. Genau an diesen Fähigkeiten jedoch mangelt es den meisten Offizieren der VBA, weil diese im Widerspruch zur strikt hierarchischen Struktur und der Abschottung ihrer Teilstreitkräfte nach außen stehen. Es dominiert weiterhin ein Silo-Denken, das für jede Entscheidung zunächst die Zustimmung der höheren Führungsebenen im eigenen Bereich verlangt – und schnelles und lagebezogenes Handeln vor Ort verhindert.

Das zumindest für die nächste Zeit entscheidende Reformhindernis dürfte indes in den Beharrungskräften des riesigen Militärapparates sowie seiner flächendeckenden engen Verflechtung mit den administrativen Strukturen einerseits sowie zahllosen lokalen und regionalen Wirtschaftsunternehmen andererseits liegen. In diesem über die Jahrzehnte gewachsenen Filz blüht eine endemische Korruption, die allen Beteiligten, voran den militärischen Führern erhebliche zusätzliche Einkünfte beschert. Xis Antikorruptionskampagne mit ihren hochrangigen Opfern hat zwar in den Streitkräften zu einiger Aufregung geführt, nicht aber die verfestigten Schattenstrukturen aufbrechen oder gar beseitigen können. Zudem ist in den Streitkräften wie auch in der chinesischen Gesamtgesellschaft keineswegs klar, ob es sich bei der Kampagne um die ernstgemeinte Bekämpfung von Korruption handelt oder aber um einen Vorwand, gegen missliebige Offiziere und Kader vorzugehen.

Zwar räumt James Mulvenon (2015) Xis Militärreform gerade wegen der Verunsicherung des Offizierskorps große Chancen ein, weil sich kein organisierter Widerstand zu regen wagt – doch kann ebenso ein völlig gegensätzlicher Effekt erwartet werden: Aus Angst negativ aufzufallen oder wegen zu moderner Ideen denunziert zu werden, könnten gerade die intelligentesten und fähigsten Offiziere ihre engagierte Mitarbeit verweigern. Die massive Repression, auf der Xi Jinping seine Führung aufbaut, steht auch im Militär im deutlichen Widerspruch zu den Ansprüchen an Selbstständigkeit und Handlungsfreiheit, die ein modernes Militär an seine Offiziere stellt.

4 Mögliche Einsatzszenarien für die chinesischen Streitkräfte

Vor dem Hintergrund der genannten Schwierigkeiten und Hindernisse dürfte der Reformprozess der chinesischen Streitkräfte deutlich langsamer vorankommen als von Xi Jinping und seiner Reformkommission vorgegeben. Was steht also vor allem im internationalen Bereich von den neuen chinesischen Streitkräften zu erwarten?

Auch wenn das effektive Zusammenwirken der Teilstreitkräfte noch viele Jahre der Einübung erfordern dürfte, schreitet die Ausstattung der VBA mit modernem Kriegsgeschütz vor allem bei Marine und Luftwaffe weiter voran. Insbesondere in den näher gelegenen potenziellen Einsatzgebieten um Taiwan oder in der Südchinesischen See könnte China daher mit weiter wachsendem Selbstbewusstsein auftreten und immer wieder die Grenzen seiner Handlungsspielräume austesten. Mit seinen *area denial/anti-access* (AD/AA) Fähigkeiten könnte China den in der Region militärisch weiter dominierenden USA ein hohes „Preisschild“ entgegenhalten, um sie so von einem Eingreifen in einen „innerchinesischen“ Konflikt um Taiwan abzuhalten. Das Taiwan-Szenario bleibt weiterhin das wichtigste im strategischen Denken der VBA – es dürfte aber angesichts der insgesamt stabilen Beziehungen über die Taiwanstraße hinweg auch das am wenigsten wahrscheinliche sein.

Keinesfalls ausgeschlossen werden kann ein militärischer Zusammenstoß im Südchinesischen Meer wo sich China vor allem mit Vietnam um die Paracel-Inseln sowie mit den Philippinen um Teile der Spratley-Inseln streitet. Allerdings erscheint auch hier ein militärisch ausgetragener Konflikt wenig wahrscheinlich. Die Südchinesische See ist eine der wichtigsten Handelsrouten der Weltwirtschaft, deren Stabilität sowohl im Interesse Chinas wie auch aller anderen Anrainer und darüber hinaus auch der USA, der EU sowie aller anderen Handelsmächte liegt. China könnte einen militärischen Konflikt auch mit weiter modernisierten Kräften nicht durchhalten und wird daher trotz seines immer wieder robusten Auftretens in der Region vor einem wirklich riskanten Verhalten zurückschrecken.

Deutlich sichtbarer als bislang wird die VBA-Marine auf den Weltmeeren auftreten, insbesondere im Indischen Ozean, durch den wichtige, lange und verletzbare Seeverbindungen laufen, von denen Chinas Wirtschaft weiter abhängt und die die Volksrepublik daher schützen will und muss. In Bangladesch, Pakistan, Sri Lanka und Djibouti baut China daher Häfen und stärkt so Sorgen seines regionalen Rivalen Indien vor einer *string of pearls*, einer Art Kette strategischer Basen. Angesichts einer starken indischen Marine sowie der Tatsache, dass keines der Länder als ein Allianzpartner Chinas in einen bewaffneten Konflikt gezogen werden möchte, dürfte China auch im Indischen Ozean militärische Zurückhaltung üben und sich auf Wegesicherung begrenzen – durchaus auch im internationalen Verbund wie seit 2008 am Horn von Afrika, wo die chinesische Marine im Zusammenspiel mit europäischen oder amerikanischen Schiffen wichtige Erfahrungen in der Pirateriebekämpfung sammeln konnte.

Die größten Modernisierungsschritte hat China im Cyberraum vollzogen. Hier verfolgte die Volksrepublik ihre sogenannte Bocksprung- (*leapfrog*) Strategie, welche ihre Streitkräfte direkt ins digitale Zeitalter katapultierte und ihr – verglichen etwa mit konventionellen oder nuklearen Rüstungsprogrammen – ein relativ kostengünstiges Aufschließen zu den USA ermöglichte. Die beiden Länder unterhalten (zusammen mit Russland) die stärksten und bestausgestatteten Cyberkräfte der Welt und fordern einander bereits seit Jahren immer wieder mit gegenseitigen Attacken heraus. Mit dem Aufbau seiner Strategischen Unterstützungstruppe hat China seinen Cyberfähigkeiten eine nochmals gewachsene Bedeutung verliehen. Im Cyberraum dürften denn auch in

Zukunft die meisten Konfrontationen zwischen China und den USA, aber auch anderen westlichen Staaten auftreten.

Andererseits will sich China aber auch verstärkt im Bereich kooperativer Sicherheit einbringen. Daher auch das chinesische Engagement in den Vereinten Nationen, an deren Friedensmissionen sich China nicht nur stark engagiert (s.o.), sondern wo die Volksrepublik auch Interesse an der Leitung des Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und damit eine der Schlüsselpositionen im VN-Sekretariat bekundet hat. (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 10.2016)

Insgesamt jedoch wird die Militärreform – so sie denn gelingt – einen erheblichen Statusgewinn für China bedeuten. Ein modernes, funktionierendes Militär würde die Volksrepublik auf eine Ebene mit den anderen großen Mächten stellen und ihr die Möglichkeit geben, die eigene Souveränität auch militärisch zu untermauern.

Mit modernen, einsatzbereiten und – wie es militärisch heißt – interoperablen Streitkräften könnte China darüber hinaus auch Beiträge zur kooperativen Sicherheit leisten. Diese beruht nicht zuletzt der Durchführung internationaler Übungen und Einsätze, in denen sich die beteiligten Nationen ihres gegenseitigen Vertrauens versichern. So nimmt China trotz allen Verstimmungen in seinem Verhältnis zu den USA an gemeinsamen Seemanövern wie RIMPAC im Pazifischen Ozean teil. (Stashwick 2016)

5 Fazit

Xi Jinpings chinesischer Traum sieht die Rückkehr eines reichen und starken Chinas vor. Dabei spielt die Volksbefreiungsarmee eine wichtige, keinesfalls aber die entscheidende Rolle. Chinas Macht wird auch in Zukunft vorrangig auf seiner wirtschaftlichen Kraft und dem daraus resultierenden Einfluss auf die Weltpolitik beruhen. Der keineswegs sichere Erfolg der chinesischen Militärreform hätte wohl vor allem innenpolitische Konsequenzen – die loyalen Streitkräfte der Partei würden das Land zusammen- und seine politische Ordnung aufrechterhalten. Sie würden aber auch in der Lage sein, China gegen Druck von außen zu verteidigen.

Im internationalen Bereich hingegen bleiben die militärischen Fähigkeiten Chinas weiter begrenzt, jedenfalls was die eigenständige Machtprojektion über größere Distanzen hinweg anbelangt. Mögliche Sorgen vor einer aggressiven Militärmacht China haben vor diesem Hintergrund wenig Berechtigung.

Als globale Handelsmacht hat China ein alles überragendes Interesse an sicheren Internationalen Beziehungen. Hierzu könnte China auch militärische Beiträge leisten, wenn auf allen Seiten die entsprechende Bereitschaft vorhanden ist.

Quellen und Literatur

- Becker, Christian/Godehardt, Nadine 2015: Chinas neue Militärstrategie. Berlin: SWP-kurz gesagt vom 3. Juni 2015. Online: <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/chinas-neue-militaerstrategie.html>
- Campbell, Caitlin 2015: Highlights from China's New Defence White Paper, "China's Military Strategy". Washington DC: U.S.-China Economic and Security Review Commission Issue Brief 1 June 2015
- Chang, Ching 2016: The Nature of the PRC's National Defense and Military Reform. In: Center for International Maritime Security. Online: <http://cimsec.org/nature-prcs-national-defense-military-reform/22675>

- Chen, Dingding 2014: Chinese Foreign Policy Needs Major Reform. Tao Guang Yang Hui or Fen Fa You Wei? This is the question for China. In: *The Diplomat* vom 21. August 2014. Online: <http://thediplomat.com/2014/08/chinese-foreign-policy-needs-major-reform/>
- Cordesman, Anthony H. 2016: *China Military Organization and Reform*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies
- Department of Defence 2016: Annual report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016. Washington DC. Online: <http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>
- Gady, Franz-Stefan 2015: China to Embrace New 'Active Defense' Strategy. In: *The Diplomat* vom 26.5.2015. Online: <http://thediplomat.com/2015/05/china-to-embrace-new-active-defense-strategy/>
- Gareis, Sven Bernhard 2013: Taking Off as a Global Power? China's Foreign Policy "Grand Strategy". Garmisch-Partenkirchen: Marshall Center Occasional Papers Series No 24. Online: http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/CollegeF_Publications/occPapers/occ-paper_24-en.pdf
- Hornschild, Sebastian/Pejsova, Eva 2016: *A new PLA for a new era*. Paris: EU Institute for Security Studies
- Kania, Elsa 2015: China: Active Defense in the Cyber Domain. In: *The Diplomat* vom 12. Juni 2015. Online: <http://thediplomat.com/2015/06/china-active-defense-in-the-cyber-domain/>
- Mulvenon, James 2015: China's "Goldwater-Nichols"? The Long-Awaited PLA Reorganization Has Finally Arrived. In: *China Leadership Monitor* (49). Online: <http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm49jm.pdf>
- Paul, Michael 2016: *Eine „Große Sandmauer“ im Südchinesischen Meer?* Berlin: SWP-Studie S 9
- Scobell, Andrew/Lai, David/Kamphausen, Roy (Hrsg.) 2011: *Chinese Lessons from Other Peoples' Wars*. Carlisle: US Army War College
- Sorensen, Camilla T.N. 2015: The Significance of Xi Jinping's "Chinese Dream" for Chinese Foreign Policy. In: *Journal of China and International Relations*, (1) 53-73
- Stashwick, Steven 2016: RIMPAC 2016: Bringing China Closer While Displaying Combat Prowess. In: *The Diplomat* vom 3. 8. 2016. Online: <http://thediplomat.com/2016/08/rimpac-2016-bringing-china-closer-while-displaying-combat-prowess/>
- The Information Office of the State Council 2012: *The Diversified Employment of China's Armed Forces*. Online: http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7181425.htm
- The Information Office of the State Council 2015: *China's Military Strategy*. Online: http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-05/26/c_134271001.htm
- Tiezzi, Shannon 2015: China's Plan for a New, Improved Military. In: *The Diplomat* vom 1. 12. 2015. Online: <http://thediplomat.com/2015/12/chinas-plan-for-a-new-improved-military/>
- Tiezzi, Shannon 2015a: *In New White Paper, China's Military Embraces Global Missions*. In: *The Diplomat* vom 28. 5. 2015. Online:
- Tiezzi, Shannon 2016: *It's Official: China's Military Has 5 New Theater Commands*. In: *The Diplomat* vom 2. 2. 2016. Online: <http://thediplomat.com/2016/02/its-official-chinas-military-has-5-new-theater-commands/>
- United Nations 2016: *Troops and Police Contributing Countries: China*. Online: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>
- Xiong, Guangkai 2010: *China's Diplomatic Strategy: Implication and Translation of "tao guang yang hui"*. In: *International Strategic Studies* (4) 1-4
- Zhao, Tong 2015: *Strategic Warning and China's Nuclear Posture*. In: *The Diplomat* vom 25. 5. 2015. Online: <http://thediplomat.com/2015/05/strategic-warning-and-chinas-nuclear-posture/>
- Zhu, Liqun 2010: *China's Foreign Policy Debates*. Chaillot Paper 121. Paris: EU Institute for Strategic Studies

Datenerfassung und Datenaufbereitung

Rolf Porst – unter Mitarbeit von Ruth Holthof¹

Nach „Feldende“, wenn also alle – oder zumindest die meisten – der geplanten Interviews realisiert worden sind und Ihre SchülerInnen den Job als InterviewerInnen – hoffentlich, aber auch sehr wahrscheinlich – wohlbehalten absolviert haben, liegt Ihnen jetzt ein mehr oder weniger großer Stapel mehr oder minder gut und sorgfältig ausgefüllter Fragebogen vor. Davon ausgehend, dass SchülerInnen im Normalfalle keine computergestützten Befragungen durchführen, müssen wir nun dafür sorgen, dass die Fragebogen „maschinenlesbar“ gemacht, also in eine Datendatei überführt werden. Schließlich wollen wir die Daten, die wir produziert haben, auch angemessen auswerten. Welche Möglichkeiten der Datenerfassung gibt es? Und wie gehen wir beim Erfassen der Daten mit Fehlern im Fragebogen um? Mit Fragen dieser Art werden wir uns im vorliegenden Beitrag der Reihe „Schüler forschen“ beschäftigen. Konkret geht es darum, drei Fragen zu beantworten:

1. Welche *Programme zur Datenerfassung* können wir empfehlen unter dem Gesichtspunkt, dass sie an Schulen üblicherweise verfügbar bzw. leicht und vor allem kostengünstig anzuschaffen sind?
2. Wie gehen wir bei der *Eingabe der Daten*, also beim Übertrag der Antworten aus dem Fragebogen in die Eingabedatei, vor?
3. Wie funktioniert die *Datenbereinigung*, also das Erkennen und das Korrigieren von Fehlern in dem von uns erstellten Datensatz?

Bevor wir uns der Beantwortung dieser Fragen zuwenden, sollten wir zunächst aber noch ein paar Regeln für die Vorbereitung der Datenerfassung definieren.



Rolf Porst
Markt- und Sozialforscher, Römerberg

1. Zur Vorbereitung der Datenerfassung

Zur Vorbereitung der Datenerfassung sollten Sie als Erstes jedem Fragebogen eine eindeutige Nummer zuordnen, die Sie später auch in den Datensatz aufnehmen. Ohne eine solche „Fallnummer“ werden Sie große Probleme bei der Datenbereinigung haben. Die Fallnummer, auch „Paginiernummer“ genannt, können Sie von Ihren SchülerInnen per Hand in den Fragebogen eintragen lassen, am besten gleich auf der ersten Seite oben, als erste Variable des Fragebogens. Sicherer als die manuelle Nummerierung ist – vor allem bei einer sehr großen Anzahl zu erfassender Fragebogen – die Verwendung eines Paginierstempels, der allerdings nicht ganz billig ist.

Weiterhin sollten Sie Regeln für die Dateneingabe aus dem Fragebogen heraus definieren, um eindeutig festzulegen, wie Ihre SchülerInnen mit bestimmten Problemen umgehen, die bei der Datenerfassung häufiger auftreten können (und werden):

Wie viele Fragen eines Fragebogens müssen überhaupt beantwortet bzw. ausgefüllt worden sein, damit der Fragebogen verwertet werden kann?

Sie können natürlich rein formal einen Prozentsatz festlegen (z.B. „mehr als die Hälfte der Fragen muss beantwortet sein“) oder inhaltliche Regeln definieren (z.B. „alle demografischen Fragen müssen beantwortet sein“). Verzichten Sie aber besser auf solche Definitionen. Nehmen Sie alle Informationen aus allen Fragebogen auf, auch wenn manche Fragebogen nur unvollständig oder nur ganz wenig ausgefüllt sind.

Wie gehe ich damit um, wenn Fragen nicht beantwortet worden sind?

Wenn Fragen nicht beantwortet oder Angaben nicht gemacht wurden, verkoden Sie diese als „fehlende Werte“ („missing data“); je nach Datenerfassungsprogramm ist ein Code für missing data vorgesehen, oder Sie definieren ihn selbst (z.B. „Fehlende Werte werden bei einspaltigen Variablen mit „9“ verkodet, bei zweispaltigen Variablen mit „99“, usw.“).

Wie gehe ich mit Werten um, die es nicht (oder zumindest höchstwahrscheinlich nicht) geben darf?

Wenn Sie im Fragebogen Informationen finden, die nicht nachvollziehbar sind (z.B. hat jemand beim Alter „121“ eingetragen, verkoden Sie diese Information als „missing data“, nach der gerade beschriebenen Regel also z.B. mit „999“. Wenn Sie Informationen vorfinden, die unwahrscheinlich, aber nicht ausgeschlossen sind (z.B. jemand gibt beim Alter „95“ an), prüfen Sie, ob die Information zulässig sein kann oder nicht; wenn Sie z.B. nur Personen im Alter von 18 bis 65 Jahren befragt haben, ist die „95“ nicht zulässig. Verkoden Sie solche Informationen dann ebenfalls als missing data; können Sie aufgrund Ihrer Befragungsgruppe nicht ausschließen, dass jemand wirklich 95 Jahre alt ist, nehmen Sie diesen Wert als bare Münze und tragen ihn in den Datensatz ein.

Wie gehe ich mit dem Problem um, dass jemand bei einer Frage zwei Antworten angekreuzt hat, obwohl nur eine Antwort zulässig sein sollte?

Klarer Fall von „missing data“ für die gesamte Frage. Sie vergeben also den von Ihnen für „missing data“ vorgesehenen Wert, sofern das nicht programmseitig automatisch geschieht.

Wie gehe ich mit Filterfehlern um, wenn jemand eine Frage beantwortet hat, die er aufgrund eines Filters gar nicht hätte beantworten sollen? Oder wenn jemand eine Frage nach einem Filter nicht beantwortet hat, obwohl er sie hätte beantworten müssen?

Im ersteren Fall ignorieren Sie bei der Dateneingabe den fälschlicherweise eingegebenen Wert, geben also nichts ein. Streichen Sie ihn am besten im Fragebogen durch. Im letzteren Fall liegt ein „missing data“ vor, den Sie wie oben beschrieben behandeln.

Soweit der Überblick über die üblichen Fehler in ausgefüllten Fragebogen. Wenden wir uns nun Programmen zur Erfassung der Daten zu.

2. Programme zur Erfassung der Daten

Es ist nicht unbedingt erforderlich, dass Sie die Daten in dem Programm erfassen, mit dem Sie die erfassten Daten später auswerten wollen – aber zu empfehlen ist das allemal. Erspart es Ihnen doch die Transformation der Daten aus dem einen in das andere Programm. SozialwissenschaftlerInnen arbeiten meistens mit speziellen, auf ihre spezifischen Auswertungsstrategien ausgerichteten Programmen wie *IBM SPSS Statistics*², *SAS*³ oder *Stata*⁴. Für Ihre Zwecke sind diese Programme aber zu vielfältig, zu mächtig, zu teuer – und nicht zuletzt: überhaupt nicht erforderlich. Sie anzuschaffen würde sich für Ihre Schule allenfalls dann anbieten, wenn dort für die nächsten Jahrzehnte ein Schwerpunkt in der Durchführung von Projekten der empirischen Sozialforschung installiert werden sollte. Was vermutlich eher nicht der Fall sein wird. Konzentrieren wir uns also lieber auf Programme, die Ihnen allen vorliegen oder leicht und ohne große Kosten verfügbar gemacht werden können und vor allem: für Ihre schulischen Projekte vollkommen ausreichend sind. Da wäre zunächst das Programm *Microsoft Excel*.

Microsoft Excel dürfte Ihnen allen bekannt sein als zentraler Baustein von *Microsoft Office*. Bescheiden ausgedrückt handelt es sich dabei um ein Programm zur Tabellenkalkulation. Wenn Sie in dem Programm auf „Formeln“ – „Mehr Funktionen“ klicken und dort „Statistisch“ auswählen, können Sie auf eine Vielzahl statistischer Auswertungsverfahren zugreifen; Sie finden dort alles, was Sie in Ihrem schulischen Projekt je brauchen können, aber auch hier viel mehr, als Sie dabei je brauchen werden. Warum also nicht nach einem Programm fragen, das sehr viel spezifischer auf Ihre Aufgabenstellung im Sozialkundeunterricht abzielt?

Speziell auf den Einsatz in schulischen Unterrichtsprojekten mit Umfragen ausgerichtet ist das Programm *GrafStat*⁵, das von Uwe Diener 1985 entwickelt und seither – gefördert durch die Bundeszentrale für politische Bildung – gepflegt wird. Aktuell liegt das Programm in der Ausgabe von 2016 vor. Neben seiner Konzentration auf den Einsatz in schulischen Forschungsprojekten hat *GrafStat* eine Reihe weiterer entscheidender Vorteile für den Einsatz dort. Zunächst einmal gibt es bei der Bundeszentrale für politische Bildung mit dem Konzept „Forschen mit *GrafStat*“ (<http://www.bpb.de/lernen/grafstat/>) eine an Beispielprojekten orientierte Darstellung der Möglichkeiten des Programms und seines Einsatzes in schulischen Forschungsprojekten. Sie finden dort u.a. Projekte mit Titeln wie „Rechtsextremistische Einstellungen im Alltag“, „Mobbing – bei uns nicht“ oder den Klassiker „Bundestagswahl 2013“.

Weiterhin: Zu jedem Projektbeispiel werden Musterfragebogen und Beispieldatensätze zur Verfügung gestellt, die mit Hilfe von *GrafStat* sekundäranalytisch⁶ ausgewertet werden können. Und schließlich: Für Angehörige öffentlicher Bildungseinrich-

tungen, damit auch für LehrerInnen und SchülerInnen, ist das Programm GrafStat kostenlos per Download zu beziehen: <http://www.grafstat.de/service/anmeldung.htm>.

Bei GrafStat handelt es sich um ein Programm, das Ihnen alle Bausteine der Durchführung einer Befragung – von der Fragebogenkonstruktion über die Datenerfassung bis zur Datenauswertung – zur Verfügung stellt und Ihnen darüber hinaus konkretes Forschungsmaterial zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Themen und Datensätzen zur sekundäranalytischen Bearbeitung solcher Fragestellungen anbietet. Damit geht es substanziell über das Angebot von Excel hinaus. Deshalb habe ich bei allen schulischen Forschungsprojekten, die ich beraten und betreut habe, spätestens im Stadium der Datenerfassung mit GrafStat arbeiten lassen bzw. den Einsatz von GrafStat empfohlen. Was ich hiermit auch für Ihre Projekte tue. Von daher konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Dateneingabe und Datenbereinigung unter Verwendung des Programms GrafStat.

3. Dateneingabe

GrafStat bietet zwei Varianten zur Dateneingabe an, entweder in Form eines Bildschirm-Interviews oder als Listeneingabe. Bei der *Listeneingabe* finden Sie alle Fragen, Antwortmöglichkeiten und die Plätze für die Dateneingabe pro Fall auf *einer* Bildschirmseite, und Sie können auf diese Seite alle Antworten aus Ihrem Papierfragebogen übertragen. Bei der Eingabe als *Bildschirminterview* simulieren wir quasi eine Befragung am PC; jede Frage hat eine eigene Seite auf dem Bildschirm, und Sie müssen Seite um Seite weiterblättern, um die Antworten aus Ihrem Fragebogen in den Computerfragebogen einzugeben.

Die Listeneingabe hat den Vorteil, dass Sie bei der Eingabe der Daten nicht durch den Fragebogen „blättern“ müssen, sondern dass der einzelne Fall komplett auf einer Bildschirmseite abgebildet wird. Das geht schneller, ist aber erfahrungsgemäß ein klein wenig fehleranfälliger.

Beide Varianten machen es zunächst erforderlich, dass Sie über das Menü „Fragebogen“ – „Neu“, Ihren Fragebogen in GrafStat erstellen, auch wenn Sie die „echte“ Befragung mit Papier-Fragebogen durchgeführt haben. Dazu geben Sie Ihren eigenen Fragebogen eins zu eins in das Programm ein. Sie haben die Möglichkeit, für jede Frage den kompletten Fragetext eintragen zu lassen oder eine „Kurzform“, das wären z.B. der Name der jeweiligen Variablen, die Sie mit der Frage operationalisieren wollen, oder auch die ersten drei, vier Worte einer Frage. Wenn Sie GrafStat „nur“ für die Dateneingabe verwenden wollen, empfehle ich, mit der Kurzform zu arbeiten, um unnötigen Aufwand durch das Eintragen der Fragentexte zu vermeiden. Wenn Sie die Fragen im Fragebogen – was ich Ihnen unbedingt empfehle – mit Ziffern gekennzeichnet haben, tragen Sie diese Fragenummern mit ein. Spätestens bei der Datenbereinigung und auch bei der Datenanalyse werden Sie feststellen, wie hilfreich die Nummerierung der Fragen im Fragebogen, aber auch im Datensatz ist.

Zur Erstellung des Fragebogens stehen Ihnen in GrafStat fünf mögliche Fragenarten zur Verfügung: geschlossene Frage mit *Einfachauswahl*, geschlossene Frage mit *Mehrfachauswahl*, *Skala*, *Maßzahl* (also Eingabe von Ziffern) und *frei* (also Texteingabe für offene Fragen).⁷ Mit diesen vorgegebenen Optionen übertragen Sie Ihren Fragebogen komplett über die Fragebogen-Eingabemaske in das Programm.

Geschlossene Fragen mit Einfachnennung

Bei *geschlossenen Fragen mit Einfachnennung* ordnen Sie den Kategorien des Fragebogens ganze Ziffern zu, am besten immer von 1 bis n (Anzahl der Antwortmöglichkeiten zu einer Frage). Lautet die Frage z.B.

„Wie stark interessieren Sie sich für Politik, sehr stark, stark, mittel, wenig oder überhaupt nicht?“ vergeben Sie für „überhaupt nicht“ die 1, für „wenig“ die 2, für „mittel“ die 3, für „stark“ die 4 und für „sehr stark“ die 5. Achten Sie darauf, dass sich die „Richtung“ der Antwortmöglichkeiten in der Ziffernfolge widerspiegelt: Der verbal niedrigste Wert erhält die niedrigste Ziffer, in der Regel die 1, der verbal höchste Wert bekommt die höchste Ziffer.

Geschlossene Fragen mit Mehrfachnennungen

Bei *geschlossenen Fragen mit Mehrfachnennungen* müssen Sie jede Antwortmöglichkeit als eigene Variable in den Datensatz aufnehmen und 0/1-verkoden. Lautet die Frage z.B.

„Welche der folgenden Geräte befinden sich in Ihrem Haushalt? Sie können hier mehrere Kreuze machen“ mit den sechs Antwortmöglichkeiten Waschmaschine – Spülmaschine – Küchenmaschine – Espressomaschine – Staubsauger – Bügeleisen, dann müssen Sie sechs „Plätze“ im Datensatz reservieren, für jedes Gerät einen eigenen. Jedes Gerät, das genannt wird, wird im Datensatz (üblicherweise) mit einer 1 für „im Haushalt vorhanden“ erfasst, jedes Gerät, das nicht genannt wird, mit (üblicherweise) einer 0 für „im Haushalt nicht vorhanden“.

Offene Fragen

Wie Sie mit *offenen Fragen* im Fragebogen umgehen, hängt davon ab, wie viel Zeit und Arbeit Sie investieren wollen. Die einfachste und schnellste Variante besteht darin, dass Sie pro offener (und nebenbei: auch für den offenen Teil einer halboffenen) Frage eine Textdatei einrichten, in der Sie die Antworten aller Befragungspersonen auf diese offene Frage als Text erfassen und die erfassten Texte danach überprüfen, wie häufig bestimmte Antworten (z.B. die Namen von Politikern) oder Antworttendenzen (z.B. alle Antworten, die Zustimmung zu einem Gesetz signalisieren) zu erkennen sind. Oder welche Tendenzen sich aus den Antworten ablesen lassen. Die Auswertung kann durch simples Auszählen erfolgen, wenn es nur darum geht, wie häufig ein Begriff oder eine Person genannt wird. Sollten komplexere Zusammenhänge in den Texten erkannt und bewertet werden, ist es erforderlich, die Analyse von mehr als einer Person vornehmen zu lassen, um subjektive Voreinstellungen der auswertenden Person(en) vermeiden oder zumindest kontrollieren zu können.

Wenn Sie für die offenen Fragen vorab ein Codeschema entwickeln, das die Hauptpunkte enthält, denen die möglichen Antworten auf die offenen Fragen zugeordnet werden können, können Sie diese Hauptpunkte nummerieren, die offenen Antworten dem jeweiligen Hauptpunkt zuordnen und die offene Frage als synthetische Variable mit Mehrfachnennungen zahlenmäßig in den Datensatz aufnehmen. Lautet die Frage z.B.

„In welcher Gegend Deutschlands würden Sie in diesem Herbst am liebsten Ihren Urlaub verbringen?“ werden Sie alle möglichen Antworten bekommen, von „Schwarzwald“ über „Harz“ über „Pfälzer Weinstraße“ bis hin zu „thüringische Seenplatte“ oder „irgendwo nahe Berlin“. Interessiert Sie für die Auswertung nur, ob die gewünschte Gegend im Norden, Westen, Süden oder Osten der Republik liegt, würden Sie über ein Codeschema wie z.B. „Norden“ = 1, „Westen“ = 2, „Süden“ = 3, „Osten“ = 4 eine neue, synthetische Variable schaffen, welche die in der offenen Frage genannten Regionen einer dieser vier Kategorien zuordnen lassen. So bilden Sie eine synthetische, aber quantitative Variable, die in den Datensatz aufgenommen wird, wie eine „normale“ Variable behandelt und mit anderen Variablen im Zusammenhang überprüft werden kann.

Das beschriebene Beispiel ist natürlich eher einfacher Natur. Lautet Ihre Frage z.B. „Wie stellen Sie sich Gott vor?“ würde das Codeschema, das Sie der Auswertung der Frage zugrunde legen, vermutlich differenzierter ausfallen, wodurch die Verkodung wesentlich schwieriger sein würde.

Urliste bzw. Rohdaten

Zurück zur eigentlichen Datenerfassung: Unabhängig davon, ob Sie jetzt für die Dateneingabe die Fragebogen- oder die Listeneingabe gewählt haben, sind Ihre Daten jetzt in der sog. Urliste der Befragung abgelegt (der Begriff „Urliste“ ist ein Terminus aus GrafStat, ganz allgemein sprechen wir von den „Rohdaten“). In der Urliste sind die Befragungsfälle zeilenweise abgelegt; in der obersten Zeile finden sich die Variablenbezeichnungen, die Sie bei der Eingabe in der „Kurzform“ vorgegeben haben.

Die Urliste wird Sie an eine Excel-Tabelle erinnern. Wollten Sie zur Erfassung der Daten mit Excel arbeiten, müssten Sie die Namen der Variablen ebenfalls in der ersten Zeile und die einzelnen Befragungsfälle ebenfalls zeilenweise eintragen. Nur dass Sie jetzt für jeden Fall und jede Variable direkt den Wert, der sich aus dem Fragebogen ergibt, manuell in die Tabelle eintragen, was deutlich fehleranfälliger ist als die Erstellung der Urliste in GrafStat über Fragebogen- oder Listeneingabe. Das Ergebnis wäre am Ende allerdings das Gleiche, nämlich eine in Tabellenform angeordnete Datenmatrix, in der die einzelnen Befragungsfälle zeilenweise abgelegt sind. Aufgrund der besseren Übersichtlichkeit bei der Dateneingabe und damit verbunden dem geringeren Risiko falscher Eingaben präferiere ich für schulische Zwecke die Dateneingabe mit GrafStat.

Weil jetzt immer wieder von falschen Eingaben die Rede war und davon, wie fehleranfällig die Eingabe der Daten sein kann, wollen wir uns im Folgenden mit der Frage beschäftigen, welche Fehler bei der Dateneingabe auftreten können und wie wir sie erkennen und beheben können.

4. Datenfehler und wie wir damit umgehen

Die häufigsten Datenfehler sind *fehlende Werte* („missing data“) und „wild codes“; ein wild code liegt vor, wenn ein Wert im Datensatz auftritt, den es gar nicht geben dürfte, z.B. wenn bei einer Fünfer-Skala im Fragebogen der Wert 8 im Datensatz erscheint. Darüber hinaus können Filterfehler, *formale* und *inhaltliche Inkonsistenzen* auftreten. Filterfehler (siehe dazu weiter unten den Abschnitt „Filterprüfungen und Filterfehler“) können Sie schon bei der Datenerfassung eliminieren, aber auch im Datensatz noch auffinden und beheben. Wie das Auffinden von Filterfehlern setzt auch das Erkennen von Inkonsistenzen den Abgleich von zwei oder mehr Variablen voraus. Fehlende Werte und wild codes erkennen Sie bereits beim ersten Blick in die *Grundauszählung*.

Grundauszählung

Als *Grundauszählung* oder *Randverteilung* bezeichnen wir die Auszählung *aller* Variablen des Datensatzes für *alle* Befragungspersonen. Aus ihr ersehen wir, wie viele Personen (absolut und/oder relativ) auf die Ausprägungen der einzelnen Variablen verteilt sind, wie viele Personen z.B. bei der Variablen „Geschlecht“ „männlich“ oder „weiblich“ sind, wie sich die Personen auf die 5 Punkte einer 5er-Skala zu einer Frage verteilen usw. – für alle Fragen über alle BefragungsteilnehmerInnen.

Wir beginnen die Datenbereinigung am besten mit einer Durchsicht der Grundauszählung, genau genommen sehen wir uns in der Grundauszählung als Erstes die

Variable „Fallnummer“ an. In dieser Variablen darf es jeden Fall nur ein einziges Mal geben; finden sich hier eine oder mehrere Fallnummern mehr als einmal, müssen Sie in die Originalfragebogen gehen und nachsehen, was passiert sein könnte. Oft ist es so, dass sich eine Doppelvergabe (z.B. der Fallnummer 107) dadurch erklärt, dass eine angrenzende Fallnummer (z.B. 106 oder 108) irrtümlicherweise nicht vergeben wurde, also im Datensatz fehlt. Der Blick in die Originalfragebogen klärt dieses Missverständnis schnell auf. Die korrekte Verkodung der Fallnummern ist die Voraussetzung für das Erkennen von Datenfehlern und – vor allem – für die Behebung dieser Fehler in der Datenbereinigung. Sehen Sie also in den Originalfragebogen nach und korrigieren Sie den Fehler im Datensatz manuell.

Erst wenn Sie das gemacht haben, sollten Sie sich die Grundauszählung der kompletten Daten anschauen. Welche Fehler werden Sie dabei entdecken? Am einfachsten sind missing data und wild codes zu erkennen.

Zunächst stellt sich aber noch die Frage, wie Sie eine Grundauszählung erstellen. In GrafStat geht das ganz schnell und komfortabel. Unter „Daten auswerten und präsentieren“ finden Sie den Button „Grundauszählung“. Wenn Sie den anklicken, erhalten Sie die Grundauszählung mit absoluten und relativen Häufigkeiten für alle Variablen und darüber hinaus einige statistische Kennwerte (für Skalenfragen z.B. Mittelwert und Median, für numerische Variablen Mittelwert, Minimum und Maximum). Ein besonderer Vorteil von GrafStat: In der Grundauszählung werden fehlende Werte explizit ausgewiesen („ohne Antwort“), und aufgrund der programminternen Regeln bei der Fragebogengenerierung bleiben Ihnen auch wild codes erspart, da Sie den Bereich gültiger Werte im Fragebogen festgelegt haben. Dennoch wollen wir diese Datenfehler kurz darstellen.

Missing data

Missing data liegen dann vor, wenn die Anzahl aller gültigen Antworten auf eine Frage niedriger ist als die Anzahl der Personen, die diese Frage hätten beantworten sollen. Machen wir ein ganz einfaches Beispiel: Bei einer Frage mit drei Antwortmöglichkeiten stehen im Datensatz 42 Fälle mit der Antwort „ja“, 18 Fälle mit „vielleicht“ und 37 Fälle mit „nein“, insgesamt also 97 gültige Werte. Da wir 100 Personen befragt haben, fehlen die Angaben von 3 Personen, bleiben also 3 missings. Wir sehen uns jetzt im Datensatz die Spalte mit der entsprechenden Variablen an und identifizieren die Fälle, für die kein Wert existiert. Dann schauen wir nach, um welche Fallnummern es sich handelt und ziehen für diese drei Fälle die Originalfragebogen heran. Sind die missings bereits im Fragebogen enthalten, belassen wir sie auch im Datensatz; sind im Fragebogen aber für den einen oder anderen Fall gültige Werte enthalten, und der Fehler ist bei der Dateneingabe erfolgt, korrigieren wir die entsprechenden Fälle im Datensatz manuell.

Wild codes

Wild codes sind ebenfalls auf den ersten Blick zu erkennen. Wir prüfen bei jeder Frage, ob es im Datensatz Fälle gibt, die einen Wert enthalten, den es aufgrund des Fragebogens nicht geben darf. Wir finden z.B. bei einer Frage mit 5er-Skala im Datensatz den Wert 8. Wir suchen im Datensatz wieder nach der Fallnummer für diesen Fall und holen uns auch hier den Originalfragebogen. Meist finden wir dann den „richtigen“ Wert, der bei der Datenerfassung falsch eingegeben worden ist (wie schnell erwischt man im Tastaturblock die 8 statt der 5!), im Fragebogen und korrigieren den Fehler im Datensatz manuell. Sollte das nicht eindeutig möglich sein, weil z.B. im Fragebogen zwei

Kästchen der Skala angekreuzt sind, müssen wir ein missing data vergeben, weil wir nicht zwei Skalenpunkte gleichzeitig verwerten können.

Wild codes sind also eher einfach zu korrigieren. Was wir auf diese Weise aber nicht erkennen können, ist der Fall, in dem ein gültiger Wert im Fragebogen (z.B. der Wert 4 auf der 5er-Skala) im Datensatz falsch, aber mit *einem anderen gültigen Wert* (z.B. mit 3 oder 5) eingegeben wurde.

Das Auffinden falsch eingetragener, aber gültiger Werte lässt sich ohne den immensen Aufwand einer doppelten Verkodung und dem Abgleich dieser beiden Verkodungen oder durch manuelles Überprüfen jeder Zahl des Datensatzes unter Verwendung der Originalfragebogen nicht leisten. Wenn Sie mich fragen: Von kürzeren Fragebogen und/oder geringen Fallzahlen abgesehen zu viel Aufwand für ein schulisches Forschungsprojekt. Und selbst bei kommerziellen oder akademisch verfassten Umfrageprojekten wird diese aufwändige Doppelbearbeitung der Datensätze nicht geleistet; dauert zu lange und kostet zu viel Geld.

Filterprüfungen und Filterfehler

Von einem „Filter“ im Fragebogen sprechen wir dann, wenn das Beantworten einer Frage von der Antwort auf eine bestimmte vorhergehende Frage abhängig gemacht wird. Fragen wie z.B. danach, ob jemand Kinder unter 18 Jahren im Haushalt hat; die darauf folgenden Fragen zum Alter und zum Schulbesuch der Kinder können sinnhaft nur an Personen gestellt werden, die diese „Filterfrage“ mit „Ja“ beantwortet haben. Wer angibt, keine Kinder unter 18 Jahren im Haushalt zu haben, muss die Nachfragen zu den Kindern überspringen, wir sagen: wird überfiltert, und macht mit der nächsten Frage weiter, auf die er gefiltert wird, im Beispiel Fragen im Anschluss an die Nachfragen zu den Kindern.

Fragenfilter sind recht fehleranfällig, insbesondere beim Selbstausfüller. Es gibt im Fragebogen zwei Arten von Filterfehlern: Jemand beantwortet eine Frage, die er aufgrund des Filters eigentlich gar nicht hätte beantworten sollen. Oder jemand sollte aufgrund des Filters eine Frage beantworten, tut es aber nicht. Beide Fälle erkennen wir in der Grundauszählung: Im ersteren Fall gibt es bei der Frage, auf die gefiltert wurde, mehr Nennungen als durch den Filter definiert, im zweiten Fall weniger als durch den Filter vorgegeben.

Zur Korrektur der falschen Daten suchen wir in der Urliste die Variable, deren Frage den Filter einleitet, und prüfen dann die Antworten auf die gefilterten Folgefragen; in den Fällen, in denen wir die Fehler erkennen, schauen wir auch hier in die Originalfragebogen und korrigieren die Daten manuell.

Waren die bisher besprochenen Fehler im Datensatz mehr oder weniger augenscheinlich, müssen wir uns jetzt noch mit Fehlern beschäftigen, die zu entdecken Nachdenken im Vorfeld der Datenbetrachtung erforderlich macht: formale und inhaltliche Inkonsistenzen. In beiden Fällen müssen Sie vorab überlegen, bei welcher Kombination von Variablen Ihres Fragebogens Inkonsistenzen im Antwortverhalten nicht auszuschließen sind.

Formale Inkonsistenzen

Formale Inkonsistenzen im Datensatz treten bei Antworten auf mindestens zwei Fragen auf, die objektiv überprüfbar sind oder zumindest überprüfbar sein könnten. Sie müssen also zunächst überlegen, welche Variablenpaare davon betroffen sein könnten, und Daten zu diesen Variablen miteinander abgleichen. Nehmen wir als Beispiel die Variablen „Alter in Jahren“ und „Anzahl der Kinder unter 18 Jahren“. Wenn jetzt in

den Daten für eine Befragungsperson das Alter mit 25 angegeben ist und die Anzahl der Kinder mit 8, so ist diese Datenkombination nicht völlig unmöglich, aber doch sehr unwahrscheinlich. Oder Sie gehen von einem Zusammenhang zwischen der Variablen „Gewicht in kg“ und „Größe in cm“ aus: Finden Sie in den Daten eine Person, die 161 cm groß ist und 115 Kilo wiegt, ist ebenfalls anzunehmen, dass hier bei mindestens einer der Variablen ein Eingabefehler unterlaufen ist. Sie merken in beiden Beispielen: Die Werte für jede einzelne Variable sind durchaus zulässig, aber die Kombination der Daten aus beiden sollte überprüft werden.

Am einfachsten geht das, wenn Sie die Urliste so umsortieren, dass die Sie interessierenden Variablen im Datensatz in nebeneinanderstehenden Spalten abgebildet werden, oder Sie ziehen die entsprechenden Daten aus dem Datensatz heraus und legen sie in Kopie in separaten Dateien ab. So oder so haben Sie die Daten der interessierenden Variablen nebeneinander und damit im Blickfeld.

Suchen Sie in der Urliste diejenigen Kombinationen von Daten heraus, die Ihnen nicht plausibel erscheinen, ersehen Sie aus der Variable „Fallzahl“ die Fallnummern, nehmen Sie sich die Originalfragebogen vor und schauen Sie nach, wie die Angaben im Fragebogen tatsächlich sind. Stellen Sie fest, dass die Angaben dort nicht richtig in den Datensatz übertragen worden sind, korrigieren Sie den Datensatz manuell.

Aber was machen Sie, wenn die Angaben im Datensatz die Angaben im Fragebogen richtig wiedergeben, wenn also, wie im Beispiel oben, bei der entsprechenden Befragungsperson das Alter mit 25 und die Anzahl der Kinder mit 8 eingetragen ist? Sie können natürlich festlegen, dass Sie die Daten so übernehmen, wie sie im Fragebogen enthalten sind, auch wenn das sehr unplausibel erscheint. Sie können aber auch festlegen, dass Sie den plausibleren Wert, also das Alter 25 Jahre beibehalten und den weniger plausiblen Wert, also die Anzahl der Kinder mit 8 als missing verkoden. Diese Entscheidung obliegt Ihnen ganz allein, aber wenn Sie die Daten unverändert lassen, sollten Sie später, wenn Sie die Ergebnisse berichten, darauf hinweisen, dass Sie das Problem erkannt und warum Sie es so behandelt haben, wie Sie das getan haben.

Inhaltliche Inkonsistenzen

Bei inhaltlichen Inkonsistenzen ist die Problemlage vergleichbar mit den formalen Inkonsistenzen, nur dass es hier nicht um den Zusammenhang zwischen objektiv überprüfbar Variablen geht, sondern um den Zusammenhang zwischen Variablen, die nicht überprüfbar sind, also im Bereich von Einstellungen oder Wertorientierungen oder ähnlichen nicht direkt erkennbaren, latenten Merkmalen. Beispiel: Im Datensatz wurde für eine Person bei Parteipräferenz „Die Linke“ verkodet, auf der Links-Rechts-Skala zur Einschätzung der eigenen politischen Grundhaltung der Skalenwert 7 als Wert für „rechts“. Dies erscheint zunächst unplausibel, also gehen Sie – mit Hilfe der Variablen „Fallnummer“ – in den Originalfragebogen und schauen nach. Liegt ein Eingabefehler vor, können Sie den im Datensatz manuell korrigieren.

Aber was machen Sie, wenn die Angaben im Datensatz die Angaben im Fragebogen richtig wiedergeben? Ganz einfach: Sie tun nichts, sondern lassen die Daten im Datensatz unverändert stehen. Die Welt ist komplex, vielleicht kann man wirklich politisch rechts stehen und dennoch die Partei „Die Linke“ gut finden. Zumindest können Sie nicht belastbar nachweisen, dass es diese Möglichkeit nicht geben könnte. Inhaltliche Inkonsistenzen sind „objektiv“ nicht auflösbar, sollten also im Datensatz so bleiben, wie sie im Fragebogen enthalten sind.

5. Zur Vorgehensweise im Unterricht

Zur Vorgehensweise im Unterricht empfehle ich, die Vorbereitung der Datenerfassung – Welche Fragebogenfehler, welche Datenfehler gibt es? Nach welchen Datenfehlern sollen wir suchen? Welche Daten sollen auf Inkonsistenzen überprüft werden?, etc. – in der gesamten Lerngruppe vorzunehmen. Das sichert nicht nur in gleicher Weise den Erkenntnisgewinn für alle SchülerInnen, sondern führt auch zu einer gemeinsamen Grundlage für die anstehende konkrete Datenerfassung und Datenbereinigung.

Die Datenerfassung selbst sollte dann in Kleingruppen erfolgen, von der Paginierung der Fragebogen, über die Fehlersuche und Fehlerkorrektur in den Originalfragebogen, die Dateneingabe und die Datenbereinigung bis hin zur Fertigstellung des Datensatzes. Die Datensätze der einzelnen Arbeitsgruppen können dann ganz am Ende zu einem gemeinsamen Datensatz zusammengefasst werden.

6. Zum Schluss

Wir haben jetzt die Angaben in unseren Fragebogen in eine Datei übertragen, die Daten nach Datenfehlern abgeprüft und die aufgefundenen Fehler bereinigt. Wenn man sich mit dem Thema „Befragungen“ nicht als MethodenforscherIn beschäftigt, sondern – wie Sie das vermutlich tun – Befragungen als Vehikel ansieht, um inhaltliche Fragestellungen zu bearbeiten, nähern Sie sich jetzt dem eigentlichen Ziel Ihrer schulischen Forschungsarbeit: Auswertung der Daten, Interpretation der Auswertungsergebnisse und Präsentation der zentralen Befunde. Mit dieser Thematik werden wir uns im nächsten Beitrag zur Reihe „Schüler forschen“ beschäftigen.

Literatur

- Porst, R (2014): Sekundäranalyse und Zugang zu sozialwissenschaftlichen Daten. S. 553-562 in Gesellschaft • Wirtschaft • Politik 63, Heft 4
 Porst, R. (2015): Fragebogenkonstruktion (I) – Grundlagen, Arten von Fragen, Arten von Skalen. S. 239-250 in Gesellschaft • Wirtschaft • Politik 64, Heft 2

Anmerkungen

- 1 Ruth Holthof ist als Studienrätin im Fach Sozialkunde am Eleonoren-Gymnasium in Worms tätig.
- 2 <http://www-01.ibm.com/software/de/stats24/>
- 3 http://www.sas.com/de_at/software/sas9.html
- 4 <http://www.stata.com/products/>
- 5 Der Verweis auf die Programme Excel und GrafStat und im weiteren die Konzentration auf GrafStat bedeutet natürlich nicht, dass es keine anderen, in Verfügbarkeit und Preis entsprechenden Programme gäbe, die Sie in Ihrem Forschungsprojekt einsetzen könnten; diese Auswahl ist alleine der subjektiven Erfahrung des Autoren mit diesen Programmen geschuldet.
- 6 Sekundäranalytisch bedeutet, dass die Daten, die wir auswerten wollen, nicht von uns selbst erhoben wurden, sondern von anderen Personen, die ihre Daten Dritten zur weiteren Auswertung zur Verfügung stellen (s. dazu Porst 2014).
- 7 Zu den unterschiedlichen Fragenarten siehe Porst (2015).

Manuel Castells Netzwerkgesellschaft und die Macht der Identität

Von der Wissens- und Informationsgesellschaft zur
Netzwerkgesellschaft

Bernhard Schäfers

Daniel Bells Werk über die nachindustrielle Wissens- und Informationsgesellschaft (1973) bedeutete für vorherrschende Auffassungen über die industrielle Gesellschaft, ihre Klassen- und Schichtungsstrukturen, einen Paradigmenwechsel. Als *axiales Prinzip*, d.h. als zentrales Struktur- und Steuerungsmoment der Gesellschaft, bezeichnete Bell die Vorrangigkeit des theoretischen Wissens und die in immer größeren Mengen verfügbaren und durch leistungsfähige *Chips* handhabbaren Informationen und Daten. Diese Grundlagen würden, so Bell, zu völlig neuen gesellschaftlichen Strukturen führen.

Mit der *digitalen Revolution*, die um das Jahr 1970 beginnt, waren die Voraussetzungen für eine „intellektuelle Technologie“ (Bell) gegeben. Die Informatik, eine mathematisierte Informationstheorie mit immer komplexeren Algorithmen, ermöglichte „die Planung und Lenkung des technologischen Wachstums“ (Bell 1975: 42; zu dieser „informationstechnologischen Revolution“ ausführlich Castells 2004).

Bells theoretischer Ansatz und seine empirischen Analysen fanden ein breites Echo. Sie beflügelten Forderungen nach mehr Bildung und Ausbildung für die neuen Grundlagen des Wissens und des informationstechnologischen Fortschritts. Schon nach dem „Sputnik-Schock“ durch den ersten, 1957 von der Sowjetunion ins All geschossenen Satelliten begann der Wettlauf um Vorrangigkeit in der „wissenschaftlich-technischen Zivilisation“ (Schelsky 1965). Er erfasste alle Wissens- und Produktionsbereiche.

Hierbei spielten der *PC*, der von Steve Jobs und Stephan G. Wozniak in kurzer Zeit vom Hobby- zum Geschäftsrechner entwickelt wurde (*Apple I*) und das am Kernfor-



Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers

Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung

Mitherausgeber von GWP

schungszentrum CERN bei Genf von dem britischen Physiker Tim Berners-Lee innovative *World Wide Web*, *www.*, eine entscheidende Rolle (Berners-Lee 1999). Das *Netz* wurde zur weltumspannenden Realität und zu einer Metapher des Zeitgeistes. In Deutschland schnellte die Zahl der PCs je 100 Einwohner für berufliche und private Zwecke im Zeitraum von 2002 bis 2013 von 35% auf 89% in die Höhe.

Eine erste zusammenfassende Gesellschaftstheorie für das digitale Zeitalter stammt von Manuel Castells.

Manuel Castells

wurde am 9. Februar 1942 in Spanien geboren. Er floh 1959 aus Franco-Spanien und ging nach Paris, wo er Schüler des Industriesoziologen und Gesellschaftstheoretikers Alain Touraine wurde. 1967 promovierte Castells an der Sorbonne in Soziologie. 1968 wurde er wegen Beteiligung an den Studentenunruhen („Pariser Mai“) ausgewiesen, konnte aber 1970 durch Touraines Fürsprache zurückkehren. Ihm widmete er das im chilenischen Exil entstandene Werk, *The City and the Grassroots*. Auch andere Werke, die auf der Basis der marxistischen Theorie die Entwicklung von Stadt und Raum ins Zentrum rückten, machten ihn bekannt, darunter *Luttes urbaines*, 1972 (dt. „Kampf in den Städten“, 1975) und „Die kapitalistische Stadt. Ökonomie und Politik der Stadtentwicklung“ (1977; frz. 1975).

1979 erhielt Castells eine Professur am *Department of City and Regional Planning* der Universität Berkeley in Kalifornien; 2012 wurde er emeritiert.

1996f. überraschte Castells die wissenschaftliche und allgemeine Öffentlichkeit mit dem dreibändigen Werk, *The Information Age. Economy, Society and Culture*:

Manuel Castells, The Rise of the Network Society, 1996. Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft.

Teil 1 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen 2004 (dt. zuerst Opladen 2001)

Ders., The Power of Identity, 1997. Die Macht der Identität. Teil 2 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen 2003 (dt. zuerst Opladen 2002)

Ders., The End of Millenium, 1998. Jahrtausendwende. Teil 3 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen 2003 (dt. zuerst Opladen 2002).

Der Untertitel, *Economy, Society and Culture*, zeigt seine Orientierung am Werk von Max Weber. Dessen Aufsatz, „Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“ (vgl. Weber 2002) sei noch immer die methodische Grundlage für jeden Versuch, das Wesen der kulturellen und institutionellen Transformationen zu erfassen, die ein neues Paradigma der Wirtschaftsorganisation einleite (Castells 2004: 223). Mit Bezug auf Weber spricht Castells vom „Geist des Informationalismus“, um die neue kulturelle und institutionelle Konfiguration zu unterstreichen.

Die materielle Fundierung dieses neuen „Geistes“ sieht Castells in einer Reihe von neuen „technologischen Werkzeugen“: Telekommunikationsnetzwerke und leistungsstarke Desktop-Computer; allgegenwärtige *Organizer*, die an leistungsfähige *Server* angeschlossen sind, und eine anpassungsfähige *Software*. Mobile Kommunikationsgeräte ermöglichen *Online-Verbindungen* in jeden Winkel der Erde, zu jeder Zeit. Hinzu kommen qualifizierte Angestellte, „die in der Lage sind, die gleiche Sprache zu sprechen, die digitale Sprache“ (Castells 2004: 224). Weil die informationstechnologische Revolution den gesamten Bereich menschlicher Aktivität durchdringe, nehme er sie zum Ausgangspunkt, um die Komplexität der entstehenden neuen Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur zu analysieren (Castells 2004: 5).

Castells belegt mit eindrucksvollen Beispielen und Tabellen, in welchem Umfang die Internet-Branche gegenüber allen anderen Branchen expandierte und ihr Börsenwert den der traditionellen, personalintensiven Industrien um ein Vielfaches übersteigt. Die Internetbranche mit ihren zahlreichen Produktions- und Informationszwei-

gen und die internetbasierten Finanzmärkte haben den Prozess der Globalisierung beschleunigt; sie führten zu völlig neuen Dominanzen in der Verteilung von Produktionsstätten weltweit – in Europa ist an Finnland, Irland oder Island zu denken – und bewirkten einen einschneidenden Strukturwandel in allen Gesellschaften, die an dieser neuen Wirtschaftsform und ihren Finanz- und Börsenmärkten partizipieren.

Dominanz des Finanzsektors

Die Netzwerkgesellschaft hat durch ihre Dimensionen beschleunigter Globalisierung, Individualisierung, Enträumlichung und Entzeitlichung eine politisch immer schwieriger zu steuernde ökonomische, soziale und kulturelle Dynamik. Leitsektor der „globalen Ökonomie“ und Ausdruck für den Expansionswillen des Kapitals auf der erreichten Stufe der Vernetzung und des Transfers ist der Finanzsektor. Finanzströme, die nur noch rudimentär reale Güterströme repräsentieren, beherrschen die kapitalistische Expansion. Von dieser Dynamik bleibt auch der kulturelle Sektor nicht unberührt: Netzwerke zeigen ihre Adäquanz für eine Kultur, die sich in einem endlosen Prozess der Konstruktion und Dekonstruktion befindet und schließlich für eine Politik, die aus dem Stegreif neue Wertorientierungen und öffentliche Stimmungen erzeugt.

Castells war der erste Soziologe, der den Einfluss der „finanziellen Globalisierung“ auf alle Dimensionen der Sozialstruktur und die Formen des Zusammenlebens analytisch zur Sprache brachte. Drei von insgesamt fünf Entwicklungssträngen seien hervorgehoben (Castells 2004: 111f.):

1. Die Deregulierung der Finanzmärkte und die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Transaktionen, vor allem durch entsprechende Gesetze der Reagan- und der Clinton-Regierung in den USA und in Großbritannien von Margaret Thatcher.
2. Die Entwicklung einer adäquaten technologischen Infrastruktur mit avancierter Telekommunikation, interaktiven Informationssystemen und leistungsstarken Computern und Netzen.
3. Die Kombination neuer finanzieller Produkte, wie Derivate, mit Aktien, Schuldverschreibungen, Optionen, Waren und Devisen aus verschiedenen Ländern.

Für das Jahr 1997 wurde der Marktwert der gehandelten Derivate mit ca. 360 Billionen US-Dollar angegeben, was dem zwölfwachen Wert des globalen BIP entsprach. „Der Prozess erreichte im November 1999 seinen Höhepunkt, als Präsident Clinton die institutionellen Schranken gegen die Konsolidierung zwischen unterschiedlichen Segmenten der Finanzbranche abschaffte, die in den 1930er und 1940er Jahren gesetzlich verankert worden waren, um Finanzkrisen von der Art zu verhindern, die 1929 zur Großen Depression geführt hatten“ (Castells 2004: 162).

Zur Unterstützung der informationstechnologisch gesteuerten Transformation des Finanzwesens wurde bereits 1971 der *Nasdaq* geschaffen, ein auf Computer-Netzwerken aufgebauter Marktplatz ohne zentralisierendes Börsenparkett (Castells 2004: 163; *Nasdaq* ist ein Akronym für: *N*ational *A*ssociation of *S*ecurities *D*ealers *A*utomated *Q*uotations).

Netzwerkgesellschaft, das Ich und die netzartige Lebensform

Castells beginnt seine Darstellung über die Konturen der Netzwerkgesellschaft mit einem Prolog: „Das Netz und das Ich“. Netzwerke hätten die Fähigkeit, bisherige institu-

tionelle Grenzen zu sprengen. Bezogen auf ein Individuum als Handlungssystem (im Sinne von Talcott Parsons) ließe sich folgern: „Es bestimmt nun selbst, wo seine Wissensgrenzen, geographischen Grenzen der Kooperation und seine Zeitgrenzen liegen“. Im Prolog heißt es resümierend: „Unsere Gesellschaften sind immer mehr durch den bipolaren Gegensatz zwischen dem Netz und dem Ich strukturiert“ (Castells 2004: 3).

Die Präsenz oder Absenz im Netz und die Dynamik, mit der es sich entwickelt, werden zu dominanten Quellen der Selbstdarstellung und Selbstbehauptung, individuell, institutionell und auch politisch. Diese Dynamik ist nach Castells die wichtigste Quelle des sozialen und kulturellen Wandels. Den Netzen komme so etwas wie eine Vorherrschaft, auch in einem morphologischen Sinn, über alle sozialen Aktivitäten zu. Hierin liege die Berechtigung, von *Netzwerkgesellschaft* zu sprechen. Der Begriff *Informationsgesellschaft* betone die Rolle der Information für die Gesellschaft. Man könne davon ausgehen, „dass Information im weitesten Sinn, also als Kommunikation von Wissen, von zentraler Bedeutung für alle Gesellschaften war, auch für das mittelalterliche Europa“ (Castells 2004: 22).

Eine besondere Eigenschaft der Netzwerke sieht Castells darin, dass sie als „offene Strukturen“ bezeichnet werden können, fähig, grenzenlos zu expandieren (2004: 528f.). Für Gesellschaften (und für Individuen, wie ergänzt werden kann) heißt dies: Alle auf Netzwerken basierenden sozialen Strukturen sind von höchster Dynamik. Castells, der seine stadtsoziologischen Arbeiten auf der theoretischen Grundlage des Marxismus formulierte, stellt auch für die Netzwerkgesellschaft diese Verbindung her: „Netzwerke sind angemessene Instrumente für eine kapitalistische Wirtschaft, die auf Innovation, Globalisierung und dezentralisierter Konzentration beruht“ (2004: 529).

An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass Netzwerke zu den allgemeinen sozialen Grundgebilden gehören. Sozialwissenschaftlich ist der Begriff relativ alt. Er wurde geprägt von Ethnologen und Kulturanthropologen zur Beschreibung der sozialen Integration in Stammeskulturen: als Geflecht von Beziehungen, die über Familie, Clan und Nachbarschaft hinausgehen, jedoch nicht das Festgefügte einer Institution haben. Gleichwohl reicht ihre jederzeit mögliche Aktivierung, um das Verhalten der sich zugehörig Fühlenden zu beeinflussen.

Durch das informationstechnologisch basierte *Netz* bekommt dieses Grundgebilde eine völlig neue Dimension und Reichweite, personell, räumlich und zeitlich: Bestehende soziale Netze und Gruppenstrukturen werden verstärkt und aktualisiert, andere Netzwerke würden erst gar nicht entstehen, wenn es das Netz nicht gäbe, mit Kontaktmöglichkeiten über *E-Mail* und *SMS*, über *Facebook* und *Twitter*. Als Castells sein Werk über die Netzwerkgesellschaft verfasste, gab es diese *tools* nur in Ansätzen.

Im *Web-Report* von Tim Berners-Lee findet sich ein Kapitel über „Das Web als neue Gesellschaftsform“. Dort heißt es: „Das Web ist eher ein gesellschaftliches als ein technisches Produkt. Ich wollte die Zusammenarbeit erleichtern – und nicht ein technisches Spielzeug entwickeln. Das höchste Ziel des *Web* ist die Unterstützung und Verbesserung einer *netzartigen Lebensform*“ (Berners-Lee 1999: 181).

Internet und *Handy*, *Smartphone* usw. sind individualisierte Medien für eine virtuelle, aber jederzeit aktivierbare „netzartige Lebensform“. Die beliebige, raumunabhängige Erreichbarkeit ist ebenso gegeben wie die Verknüpfung mit verschiedenen Adressen-Pools für alle nur denkbaren Zwecke. Dass diese Medien jeden beliebigen Raum, sei es der öffentliche, ein Verkehrsmittel oder der Arbeitsplatz, in einen „intimen“ verwandeln können, ist nur zu offenkundig.

Die Macht der Identität

In sozialgeschichtlicher und sozialphilosophischer Betrachtung hat seit der Aufklärung und der Programmatik der Französischen Revolution 1789ff. die Selbst- und Mitbestimmung der Individuen in und gegenüber den Institutionen zugenommen, seien es die der Kirche, der Familie oder der Herrschaft. Netzwerke erscheinen in dieser Perspektive als bisher letzte Stufe der Autonomisierung freier Subjekte. Ihr besonderer Stellenwert ist darin zu sehen, dass sie den Individuen mit dem Netz ein völlig neues „Instrument“ ihrer Partizipation an sozialen, politischen und kulturellen Prozessen an die Hand gibt.

Dies ist das Thema von Band II der Triologie, „Die Macht der Identität“.

Hiermit ist nicht nur die personale Identität gemeint, sondern auch die der sozialen Gruppen. Die „Macht der Identität“ von Bürgerrechts- und Frauenbewegungen und anderen (möglichen) Gruppierungen, die sonst von öffentlicher Anerkennung ausgeschlossen blieben, seien nun durch das Netz gegeben (Castells 2004: 23f.).

Band II differenziert diese Ausgangsthesen, die leitmotivisch das gesamte Werk durchziehen, durch eine Vielzahl an Beispielen aus der ganzen Welt. Über die „Konstruktion von Identität“ heißt es in diesem Band: Identität sei die Quelle von Sinn und Erfahrung (2002: 8). Ein bestimmtes Individuum oder ein kollektiver Akteur können mehrere Identitäten haben. Seine Analysen beziehen sich vor allem auf die kollektive Identität: auf soziale Bewegungen, aber auch auf Demokratie, Politik und Staat. Ein Fazit lautet: Die Netzwerkgesellschaft spielt den Individuen völlig neue Möglichkeiten der Identitätsbildung und der kollektiven Aktion zu. Daher der Titel des Bandes: „Die Macht der Identität“.

Ein umfangreiches Kapitel (2002: 147-258) ist dem „Ende des Patriarchalismus“ gewidmet. „Der Patriarchalismus gehört zu den Grundstrukturen aller gegenwärtigen Gesellschaften. Er ist durch die institutionell erzwungene Autorität von Männern gegenüber Frauen und ihren Kindern in der Familieneinheit charakterisiert. Damit diese Autorität ausgeübt werden kann, muss der Patriarchalismus die gesamte Organisation der Gesellschaft durchdringen, von der Produktion und Konsumtion bis zur Politik, Recht und Kultur. Auch interpersonelle Beziehungen und damit die Persönlichkeit sind durch die Herrschaft und die Gewalt geprägt, die aus der Kultur und den Institutionen des Patriarchalismus hervorgehen“ (Castells 2002: 147).

Weitere Belege, die Castells für das Ende des Patriarchalismus und die Gleichstellung von Frauen anführt, sind:

- die Beteiligung am Arbeitsleben habe die ökonomische und soziale Stellung und die Unabhängigkeit der Frauen verbessert;
- die Selbstkontrolle über den eigenen Körper habe ihr als Frau und Ehefrau ein neues Selbstbewusstsein gegeben;
- die demonstrative Vertretung ihrer Rechte in der Öffentlichkeit durch feministische Bewegungen bewirkte einen allgemeinen Bewusstseinswandel;
- die kaum noch diskriminierte lesbische Beziehung habe der Frau eine zusätzliche Unabhängigkeit gegeben.

Der Blick ins neue Jahrtausend. Die Zukunft Europas

Ausgangspunkt für Band 3 der Trilogie, „Jahrtausendwende“, ist der Tatbestand, dass im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts eine technologische Revolution stattgefunden habe, in deren Zentrum neue Formen der Informationsgewinnung, -bearbeitung und Weitergabe standen, die alles veränderten: das Denken und die Kommunikation, aber auch die Verbreitung und Organisation politischer Mehrheiten, um nur einige Felder zu nennen. „Raum und Zeit, die materiellen Grundlagen der menschlichen Erfahrung, sind in dem Maße transformiert worden, wie der Raum der Ströme den Raum der Orte beherrscht und die zeitlose Zeit die Uhrzeit des Industriezeitalters überlagert“ (Castells 2003: 1).

Zu den Themen des dritten und abschließenden Bandes gehören: Entstehung der Vierten Welt: Informationeller Kapitalismus, Armut und soziale Exklusion; Die perverse Koppelung: Die globale kriminelle Ökonomie; Die Vereinigung Europas: Globalisierung, Identität und der Netzwerkstaat. In diesem Kapitel geht Castells der Frage nach: „Europäische Identität oder europäisches Projekt?“.

Castells geht davon aus, dass die europäische Vereinigung auf lange Sicht eine europäische Identität erfordere, soll Europa mehr sein als eine Freihandelszone. Doch es gäbe bei deren Bildung und allgemein akzeptierter Durchsetzung große Schwierigkeiten, weil eine europäische Identität nicht mehr auf dem Christentum aufgebaut werden könne, ebenso wenig auf dem Prinzip der Demokratie, denn das bedeute kein *differendum specificum* gegenüber anderen Weltregionen (S. 382f.).

Eine Chance sieht Castells in der sozialen und politischen Konstruktion einer *Projektidentität*, eine als Einheit gesehene Summe von „sozialen Wertorientierungen und institutionalisierten Zielsetzungen, die für eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger attraktiv sind, ohne irgendjemanden prinzipiell auszuschließen“ (S. 383). Hierzu gehören Freiheit, Gleichheit, gesellschaftliche Solidarität, stabile Beschäftigungsverhältnisse, Rechte der Arbeitnehmer, Sorge um die universellen Menschenrechte, ein neuer Nachdruck auf Demokratie und ihre Ausweitung auf lokaler und regionaler Ebene. Gleichzeitig sei die Lebenskraft historisch/territorial verwurzelter Kulturen, die häufig in der Sprache zum Ausdruck komme und die nicht vor der Kultur der realen Virtualität kapituliere, zu stärken (S. 383).

Abschließend weist Castells darauf hin, dass der Traum der Aufklärung, Vernunft und Wissenschaft könnten die Probleme der Welt lösen, greifbar nahe sei – vorausgesetzt, die „außerordentliche Kluft zwischen unserer technologischen Überentwicklung und unserer sozialen Unterentwicklung kann geschlossen werden“ (S. 411).

Schlussbemerkungen

Obwohl Castells Trilogie vor fast 20 Jahren zum ersten Mal erschien, erstaunt seine Aktualität, seine Kraft der analytischen Konzeption von Elementen der Globalisierung und der Netzwerkgesellschaft, die sich im letzten Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts erst abzeichneten. Dem mit diesem Thema oft verbundenen Kulturpessimismus will Castells keinen Raum geben (zu Castells' Trilogie im Kontext der soziologischen Theorieentwicklung vgl. Schäfers 2016).

Mit seinen Analysen und Folgerungen, so heißt es im erwähnten Prolog von Band I der Trilogie, „Das Netz und das Ich“, schwimme er gegen den Strom. Er missbillige die verschiedenen Formen des intellektuellen Nihilismus, den gesellschaftlichen Skepti-

zismus und politischen Zynismus“ und glaube an „Rationalität und an die Möglichkeit, sich auf Vernunft zu berufen, ohne sie zu vergötzen“, und er glaube an die „Möglichkeiten sinnvollen sozialen Handelns und einer auf Veränderung hinarbeitenden Politik“.

Sein Werk „möchte ein bescheidener Beitrag zu einer zwangsläufig kollektiven analytischen Anstrengung sein. Ihr Ziel sei, „unsere neue Welt auf der Grundlage des verfügbaren Beweismaterials und einer explorativen Theorie zu verstehen“ (Castells 2004: 4).

Literatur

- Daniel Bell, Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt/New York 1975 (Orig. amerik. 1973)
- Tim Berners-Lee (mit Mark Fischetti), Der WEB-Report. Der Schöpfer des World Wide Webs über das grenzenlose Potential des Internets, München 1999 (Orig. engl. 1999)
- Manuel Castells, Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen 2004 (Orig. engl. 1996; dt. zuerst 2001)
- Ders., Die Macht der Identität. Teil 2 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen 2002 /Orig. engl. 1997)
- Ders., Jahrtausendwende. Teil 3 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen 2003 (Orig. engl. 1998)
- Bernhard Schäfers, Sozialgeschichte der Soziologie. Die Entwicklung der soziologischen Theorie seit der Doppelrevolution, Wiesbaden 2016
- Helmut Schelsky, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: Ders., Auf der Suche nach Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze, Düsseldorf-Köln 1965, S. 439-480 (als Vortrag zuerst 1961)
- Max Weber, Die protestantische Ethik und der „Geist“ des Kapitalismus, in: Ders., Schriften 1894-1922, ausgewählt von Dirk Kaesler, Stuttgart 2002, S. 150-226 (zuerst 1905)



Probeabo

3 Monate • 3 Ausgaben • nur 3 Euro

(unverbindlich, keine automatische Verlängerung)

beabo@welttrends.de | www.welttrends.de

Big Deal

Die Übernahme des amerikanischen Agrokonzerns Monsanto durch Bayer Crop Science

Edmund Budrich

Monsanto ist ein seit 1927 börsennotierter Konzern mit Sitz in St. Louis im US-Bundesstaat Missouri, der Niederlassungen in 61 Ländern hat. Das Unternehmen produziert Saatgut und Herbizide und setzt seit den 1990er Jahren Biotechnologien zur Erzeugung gentechnisch veränderter Feldfrüchte ein. Bekannte Produkte sind verschiedene transgene Maissorten und Breitbandherbizide mit dem Wirkstoff Glyphosat unter dem Namen Roundup.

Bayer: Die *Division Crop Science* ist die Pflanzenschutzsparte der Bayer AG, die auf den Gebieten Saatgut, Pflanzenschutz und Schädlingsbekämpfung inner- und außerhalb der Landwirtschaft tätig ist. Die Bayer AG ist, gemessen am Umsatz der Division Crop Science, das zweitgrößte Agrochemie-Unternehmen der Welt.

Mit der Fusion der beiden Konzerne entsteht das weltgrößte Unternehmen des Agro-Bereichs, was aus wirtschaftlicher, unternehmerischer Sicht überwiegend positiv beurteilt wird. Doch es melden sich auch skeptische Stimmen, nach denen Bayer sich bei der Transaktion überheben könnte. Die Garantiesumme von rd. 2 Mrd. Dollar, die Bayer an Monsanto zahlen müsste, käme der Handel – etwa infolge einer Intervention der deutschen oder amerikanischen Kartellbehörden – nicht zustande, verursacht Bedenken.

Der Unternehmenseite gegenüber stehen die Konsumenten, die die weltweite monopolähnliche Markt(über)macht des Konzerns fürchten. Dabei geht es um die drohende wirtschaftliche Abhängigkeit – erzwungener Kauf von genetisch verändertem Saatgut und von damit abgestimmten Pflanzenschutzmitteln. Zugleich besteht die Gefahr von Umweltschädigungen, wenn der Konzern den Einsatz von problematischen Pro-



Edmund Budrich

Mitherausgeber und Redakteur von GWP

dukten durchsetzt. Aktuelles Beispiel ist Glyphosat (s.u.).

Die folgende Auswahl aus kontroversen Positionen aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft zeigt in Beispielen, wo und wie pro und contra des Deals argumentiert wird.

Alle Zitate stammen aus dem Internet. Dort finden sich die ausführlichen Basistexte, die anzusehen, sich oft lohnt. Die URL sind zum bequemeren Übernehmen mit einem entsprechenden Programm gekürzt. Wer den Beitrag auf dem Rechner anschaut, kann die Internetadressen direkt in die Befehlszeile kopieren.

Ein guter Deal: Positionen aus der Wirtschaft

Alles wird gut!

Monsanto Eigendarstellung

Bayer and Monsanto have announced that they signed a definitive agreement under which Bayer will acquire Monsanto for USD 128 per share in an all-cash transaction. Based on Monsanto's closing share price on May 9, 2016, the day before Bayer's first written proposal to Monsanto, the offer represents a premium of 44 percent to that price...

Together, the combined companies will have leading innovation capabilities and R&D technology platforms, with an annual pro-forma R&D budget of approximately EUR 2.5 billion. We expect this to result in significant and lasting benefits for farmers: from improved sourcing and increased convenience to higher yield, better environmental protection and sustainability. Over the mid to long-term, the combined business will be able to accelerate innovation and provide customers with enhanced solutions and an optimized product suite based on analytical agronomic insight and supported by Digital Farming applications.

<http://tinyurl.com/hytp8te>

Alles wird besonders gut, aber Investoren sollen vorsichtig bleiben!

finanzen.net ist ein monatliches Börsenportal und gehört mehrheitlich zur Axel Springer SE. In der „Euro-am-Sonntag-Analyse“ wird die Lösung großer Zukunftsprobleme beschworen, wobei die Risiken der Bayer-Investition aber nicht unerwähnt bleiben.

„Die Welt im Jahr 2050: Fast zehn Milliarden Menschen müssen ernährt werden. Die Ackerfläche ist durch den steigenden Meeresspiegel und die Klimaerwärmung stark geschrumpft. Die Wissenschaft hat eine Antwort: Gentechnisch optimierte Pflanzen wachsen auf engstem Raum und bei extremer Hitze. Noch immer werden Felder durch Insekten attackiert. Dank Satellitenüberwachung aber werden die Angreifer gezielt durch Pestizide eliminiert, noch ehe sie sich ausbreiten können.

So könnte die Zukunft des Planeten aussehen. Und Bayer will dabei eine führende Rolle übernehmen. Der Pharma- und Chemiekonzern aus Leverkusen wird durch die 66 Milliarden Dollar teure Übernahme des US-Agrarriesen Monsanto zum weltgrößten Hersteller von Saatgut und Pflanzenschutzmitteln. Mit dem teuersten Deal, den ein DAX-Mitglied je gewagt hat, wird Bayerchef Werner Baumann zugleich das Profil des Konzerns radikal verändern...

Der Konzern geht mit der Übernahme ein großes Risiko ein: Transatlantische Übernahmen haben in der Praxis oft große Probleme gebracht. Zudem dürften die Geschäftszahlen von Bayer durch die stärkere Gewichtung des zyklischen Agrargeschäfts künftig heftiger schwanken. Wir sehen die Bayer-Aktie weiterhin als Halteposition.“

<http://tinyurl.com/jersrnh>

Ein Deal mit vielen Beteiligten

Das Handelsblatt listet die beteiligten Banken auf ...

Mehr als zwei Dutzend Banken teilen sich die Finanzierung von Bayer für die Übernahme des US-Saatgutriesen Monsanto. Die fünf Investmentbanken Bank of America Merrill Lynch, Credit Suisse, Goldman Sachs, HSBC und JPMorgan hätten den 56,9 Milliarden Dollar (51,6 Milliarden Euro) schweren Kredit zum Teil an mehr als 20 weitere Banken weitergereicht, teilte der Pharma- und Chemiekonzern am Mittwoch mit. Die Institute konnten sich mit Paketen von 4,5 Milliarden oder 1,125 Milliarden Dollar daran beteiligen. Die Brückenfinanzierung ist damit die drittgrößte aller Zeiten.

Die Nachfrage habe bei fast 80 Milliarden Dollar gelegen, erklärte der Konzern. Zu den Konditionen und den beteiligten Banken äußerte sich Bayer nicht.

Bayer zahlt für Monsanto rund 66 Milliarden Dollar. 19 Milliarden davon will der Leverkusener Konzern mittelfristig mit Eigenkapital finanzieren. Banker erwarten Pflichtwandelanleihen, Hybridanleihen und am Ende auch eine Kapitalerhöhung.

<http://tinyurl.com/z4bd2gr>

... und die Süddeutsche Zeitung die Großinvestoren

An Monsanto und Bayer sind dieselben Investoren im großen Stil beteiligt: Blackrock etwa ist mit sieben Prozent Anteil der größte Aktionär bei Bayer - und mit 5,75 Prozent die Nummer zwei bei Monsanto.

Dass die Großaktionäre die einzig wahren Entscheider hinter dem Deal sind, ist übertrieben. Doch es gibt Hinweise, dass gemeinsame Eigentümer die Arbeit von Unternehmen beeinflussen.

<http://tinyurl.com/zvhqdke>

Nicht ganz ohne wirtschaftliche Risiken

Die FAZ rät zur Aufmerksamkeit.

Rund 30 Kartellbehörden schauen sich die Übernahme von Monsanto durch Bayer an. Und dann ist da noch die Milliardenstrafe, wenn's doch nicht klappt. ...

Werden die Kartellfreigaben nicht erteilt, hätte Baumann ein Problem. Der Manager wäre als Vorstandschef nicht nur angezählt, er hätte Bayer auch um 2 Milliarden Dollar ärmer gemacht. Das ist nämlich die Entschädigungssumme, die Bayer im Fall des Scheiterns der Übernahme an Monsanto zahlen muss.

<http://tinyurl.com/jffsr3g>

Keine innerbetriebliche Konkurrenz Agro gegen Pharma

Dazu aus einem Bericht von Wallstreet online

... „Für die Bayer-Aktionäre steckt ganz viel Potenzial in diesem Deal – sonst würden wir ihn nicht machen.“ Andere Sparten sollten darunter nicht leiden, auch nicht das Pharma-Geschäft, das nach der Transaktion kleiner sein werde als die Agrarsparte. „In der Pharma-Sparte muss sich niemand Sorgen machen – es wird dort keine Abstriche geben, um den Monsanto-Deal zu finanzieren“, sagte Condon der Zeitung. Alle Geschäfte von Bayer würden weiterhin die Mittel für Forschung und Investitionen erhalten, die sie benötigten. „Pharma hat seinen unverändert hohen Stellenwert und eine gute Zukunft.“ Auch das schlechte Image von Monsanto wird Bayer nach Ansicht von Condon auf Dauer nichts anhaben, zumal es in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Geschäft stehe.

... „Wir sind immer zu Gesprächen bereit und nehmen gute Argumente gerne auf. Allerdings haben wir auch wissenschaftlich fundierte Positionen, von denen wir überzeugt sind.“ Das gelte zum Beispiel beim Thema Glyphosat, das ein wichtiges Geschäftsfeld von Monsanto ist. Condon kündigte an, an dem umstrittenen Wirkstoff festhalten zu wollen. „Glyphosat ist nicht nur das meistverkaufte Herbizid, es ist auch das am besten erforschte“, sagte er. Und alle relevanten Zu-

lassungsbehörden seien bislang zu dem Schluss gekommen, dass von Glyphosat kein unannehmbares Risiko ausgehe....

<http://tinyurl.com/z9b2gs7>

„...die europäische Ablehnung von Gensaat ... akzeptieren wir“

ZEIT-online zitiert Bayer-Chef Werner Baumann aus einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung:

Bayer-Chef Werner Baumann verspricht, die europäische Ablehnung von Gensaat zu akzeptieren. Mit den umstrittenen Methoden von Monsanto soll Schluss sein.

Nach der Fusion mit dem US-Unternehmen Monsanto will der Chemiekonzern Bayer nicht zwangsläufig genetisch verändertes Saatgut in Europa vertreiben. Das sagte Bayer-Chef Werner Baumann der *Süddeutschen Zeitung*. „Wir wollen Monsanto nicht übernehmen, um genveränderte Pflanzen in Europa zu etablieren“, sagte Baumann. Wenn die Gesellschaft gentechnisch verändertes Saatgut ablehne, akzeptiere Bayer dies. „Und wir werden nicht über Umwege versuchen, etwas anderes durchzudrücken“, sagte Baumann weiter.

Monsanto habe zu Beginn des Jahrzehnts versucht, die Einführung von genveränderten Pflanzen in Europa gegen große Widerstände voranzutreiben und sei dabei zu wenig auf Bedenken eingegangen, sagte der Bayer-Chef. „Dieser Schuss ist nach hinten losgegangen.“ Unter seiner Führung solle damit Schluss sein, kündigte Werner Baumann. „Wir bei Bayer haben einen partnerschaftlichen Ansatz, mit unseren Kunden und allen gesellschaftlichen Gruppen umzugehen.“ Nach diesem Maßstab werde man auch das kombinierte Saatgutgeschäft führen. ...

<http://tinyurl.com/zqff2fx>

Die Seite der Kritik

Die ZEIT berichtet

Umwelt- und Naturschutzverbände kritisieren die Übernahme heftig. „Sollten die Kartellbehörden die Fusion durchwinken, würde der neu entstehende Megakonzern eine marktbeherrschende Stellung im Bereich Saatgut, Gentechnik und Pestizide bekommen“, sagte Heike Moldenhauer, Gentechnikexpertin beim BUND. Sie fürchtet, dass der Konzern künftig diktieren wolle, was Landwirte anbauen und welche Produkte auf dem Markt verfügbar sind. Zudem würde die Umwelt durch noch mehr Monokulturen und Gentechpflanzen leiden.

Auch Greenpeace sprach von einer „schlechten Nachricht für nachhaltige Landwirte, Verbraucher und die Umwelt“ und von einer „bislang ungekannten Marktmacht“ für Bayer. „Die Lobbymacht des neuen Konzerns wird wachsen“, sagte Greenpeace-Experte Dirk Zimmermann. „Die Bundesregierung muss jetzt stark bleiben und verantwortungsvolle Entscheidungen etwa gegen bienengefährdende Pestizide oder den umstrittenen Unkrautvernichter Glyphosat treffen.“

<http://tinyurl.com/hb487o4>

Opposition im Bundestag: „...massive Bedrohung“

Debatte im Deutschen Bundestag

„Eine bislang ungekannte Konzentration im Agrarbereich“ – Britta Haßelmann, parlamentarische Geschäftsführerin der Grünen, vor der Debatte: „Wir halten es für zwingend notwendig, dass wir uns heute im Bundestag damit auch beschäftigen, welche Haltung nimmt hier dazu die Bundesregierung ein? Wie bewerten wir das kartellrechtlich? Was bedeutet das letztlich für die Entwicklung des Agrarbereichs, für den Lebensmittelsektor und für Verbraucherinnen?“

Die Grünen hatten die Fusion der beiden Chemie-Riesen in einer Aktuellen Stunde auf die Tagesordnung des Bundestags gesetzt. Katharina Dröge, wettbewerbsrechtliche Sprecherin der

Grünen-Fraktion ist angesichts der Übernahme-Pläne besorgt. Sie befürchtet, dass durch das Zusammengehen ein Mega-Konzern entstehen könnte, der seine Marktmacht zu Ungunsten von Landwirten ausnutzt. Betroffen seien nicht nur Bauern in Deutschland, sondern auch kleine Farmer in Entwicklungsländern.

„Denn Bayer und Monsanto wollen gemeinsam Koppel-Produkte verkaufen. Bayer und Monsanto setzen darauf, eine Kombi-Lösung aus Saatgut und Pestizid anzubieten. Den Bauern zu sagen, wenn du mein Saatgut kaufst, musst du auch das Pestizid dazu kaufen. Wir haben Saatgut, das genau auf das Pestizid optimiert wird. Und damit wird die Marktmacht nicht in beiden Märkten separat beeinflusst, sondern die Marktmacht wird auf beiden Märkten steigen und massiven Einfluss haben.“

„Ich empfinde dies als massive Bedrohung. Wir haben damit im Agrarbereich eine bislang ungekannte Konzentration und damit eine ungeheure Kontrolle über die Ernährung, die Gesundheit und das Leben von Milliarden Menschen.“

<http://tinyurl.com/zc43pk9>

CDU/CSU-Fraktion: „... eher ein Vorteil als ein Nachteil“

Die CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages nach einer Rede von Eva Bulling-Schröter (DIE LINKE) in der Aktuellen Stunde:

Matthias Heider von der CDU/CSU-Fraktion nannte diese Bedenken vorschnell. Niemand kenne derzeit die genauen Bedingungen der Übernahme. Überschneidungen gebe es lediglich zwischen wenigen Konzernteilen, insgesamt sei der Deal positiv zu bewerten: „Dass die Übernahme von Monsanto durch Bayer Bayer zum weltweit größten Konzern für Agrochemie machen wird, ist eher ein Vorteil als ein Nachteil.“

Von Seiten der Union hieß es zudem, dass mit der Kritik ein deutscher Global Player diskreditiert werden solle.

Als Regierungsmitglied hatte sich Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt (CSU) bereits gestern geäußert. In der „Mittelbayerischen Zeitung“ begrüßte er die Übernahme. Schmidt habe dabei die feste Erwartung, dass Bayer seine Nachhaltigkeitsstrategie auch auf die neuen Unternehmensteile übertragen werde. Die Fusion biete großes Potenzial für digitale Techniken in der Landwirtschaft und innovative Arbeitsplätze in Deutschland....

<http://tinyurl.com/zc43pk9>

Aktionen

Landwirtschaft: Demo mit Schweinen gegen den Bayer-Monsanto Deal

12.10.2016 Stefanie Awater-Esper

Mit 40 Schweinen, einem Traktor und einem Spruchband, auf dem „Bayer & Monsanto = Schweinerei – Gentechnik, Patente & Pestizide hoch 2“ zu lesen war, demonstrierten am Dienstag Bauern vor der Bayer-Zentrale in Leverkusen gegen die geplante Monsanto-Übernahme... Die Landwirte und Aktivisten kritisierten, dass bei einer erfolgreichen Fusion von Bayer mit Monsanto der Konzern auf einen Schlag zum Marktführer bei Pflanzenschutzmitteln und Saatgut mit Marktanteilen von 27 und 30 Prozent würde. Das Unternehmen könnte so fast im Alleingang entscheiden, was Landwirte anbauen und Verbraucher essen, hieß es....

Rudolf Bühler von der Bäuerlichen Erzeugergemeinschaft Schwäbisch-Hall, der mit mehreren Kollegen und einer Herde von 40 Landschweinen nach Leverkusen reiste, sagte: „Vor einigen Jahren wollte Monsanto ein Patent für unsere Hällischen Landschweine anmelden, aber das wussten wir zu verhindern. Jetzt stehen wir vor noch größeren Herausforderungen.“ Aus seiner Sicht sind Saatgut und Tierzucht die Grundlage für die bäuerliche Landwirtschaft. „Um diese zu schützen, rufen wir zum zivilen Ungehorsam auf“, so Bühler. Die Bauern würden nicht tatenlos zusehen, wie sie von „Chemiemultis und Saatgutkonzernen abhängig werden“, sagte er weiter....

<http://tinyurl.com/h88mtsb>

Die Mega-Fusion ist beunruhigend

Der NRW-Umweltminister Johannes Remmel (Grüne)

Ein Bericht aus der Rheinischen Post:

„Die Mega-Fusion ist beunruhigend und ich kann nur hoffen, dass sich bei Bayer nicht die Monsanto-Firmenkultur durchsetzt“, sagte Remmel der in Düsseldorf erscheinenden „Rheinischen Post“ (Samstagsausgabe). „Ich kann die Befürchtungen der Arbeitnehmer vor tiefen Einschnitten wegen des hohen Kaufpreises verstehen und hoffe sehr, dass der Standort NRW durch diese Übernahme keinen Schaden nimmt.“

Der Minister setzt nun auf die Kartellbehörden: „Es liegt in unserem Interesse, die anstehende Überprüfung durch die Kartellbehörden zu beobachten und zu begleiten“, sagte Remmel weiter. Bei den Überprüfungen der Kartellbehörden werden die Länder angehört.

Auch die Bauern würden unter der Fusion leiden: „Künftig werden vier Riesen-Konzerne weltweit den Takt vorgeben. Wettbewerb sieht anders aus. Man braucht kein Schwarzseher zu sein, um vorauszusagen, dass das Preisniveau steigen und sich der Strukturwandel in der Landwirtschaft weiter verschärfen wird – hin zu immer größeren Betrieben, die nichts mit der nachhaltigen und gentechnikfreien Landwirtschaft zu tun haben, die die Gesellschaft will.“

<http://tinyurl.com/hynn92w>

...schlecht für Mensch und Umwelt

In einer Presseaussendung vom 14 September 2016 fordert Greenpeace, Österreich:

Wirtschaftsminister Mitterlehner und AmtskollegInnen müssen sich gegen Übernahme einsetzen

Die Umweltschutzorganisation Greenpeace kritisiert den heute angekündigten Zusammenschluss der beiden Agro-Chemie-Giganten Bayer und Monsanto scharf. Gemeinsam ergeben Bayer und Monsanto einen Super-Agrar-Multi, der große Teile des globalen Saatgut- und Pestizidmarktes in den Händen hielte. Die Kontrolle über unsere Lebensmittel, vom Samen bis zum Teller, wäre damit noch stärker von einigen wenigen internationalen Konzernen bestimmt. Das würde sowohl LandwirtInnen und KonsumentInnen als auch der Umwelt schaden. Auch der Druck zur Neuzulassung von Glyphosat könnte steigen. Wirtschaftsminister Reinhold Mitterlehner muss sich gemeinsam mit seinen europäischen AmtskollegInnen auf europäischer Ebene gegen diese Mega-Übernahme einsetzen, fordert Greenpeace. ...

<http://tinyurl.com/zhwhgz5>

Umweltschützer: Schauprozess gegen das „Böse“

Bert Fröndhoff berichtet im Handelsblatt über einen symbolischen Gerichtsprozess gegen Monsanto

Am Wochenende erreicht der Protest gegen den US-Konzern einen neuen Höhepunkt. In der niederländischen Stadt Den Haag wird eine Gruppe von Wissenschaftlern und Umweltschützern ein „Monsanto-Tribunal“ abhalten....

Derartige Aktionen ist der amerikanische Konzern gewöhnt. Seit 2013 gibt es jedes Jahr im Mai in verschiedenen Städten weltweit den „Monsanto-March“. Umweltaktivisten aus aller Welt treffen sich zu Protestzügen gegen den amerikanischen Konzern. Die Vorwürfe sind stets dieselben: Monsanto verschleierte die schädlichen Auswirkungen seiner Produkte. Die Bauern in aller Welt würden mit Knebelverträgen an den Konzern gebunden. Monsanto weist dies stets zurück und fuhr bisher eine distanzierte, manche sagen arrogante Linie in der Auseinandersetzung mit seinen Kritikern. Eine perfekte Basis, um sich Feinde zu machen.

<http://tinyurl.com/zrq4nh8>

Ausdruck von Zynismus

Die parallel zum Monsanto-Tribunal in Den Haag stattfindende „People’s Assembly“ wurde mit dem Aufruf beendet, die Hauptversammlung des Bayer-Konzerns im 28. April 2017 zum zentralen Punkt des Widerstandes gegen Bayers Übernahme von Monsanto zu machen. Die Initiative der Coordination gegen Bayer-Gefahren (CBG) wurde entschlossen aufgenommen, das höchste Entscheidungsgremium der Aktiengesellschaft mit dem Protest zahlreicher Initiativen gegen Pestizide, Gentechnik und Saatgut-Patente hoch zwei zu konfrontieren. ...

Die neue Strategie des Konzerns, der Pharma-Sparte durch den Kauf von Monsanto eine ebenso große Agrar-Sparte an die Seite zu stellen, vermag er nur als einen Ausdruck von Zynismus zu werten. „Bayer scheint nun das Geschäftsmodell zu verfolgen, mit der Agrochemie-Hälfte die Menschen krank zu machen, um ihnen dann mit der Arznei-Hälfte die Heilmittel zu verkaufen. So hat Bayer jetzt Krebs und Krebs-Medikamente im Angebot.“ ...

<http://www.cbgnetwork.org/6928.html>

kein guter Deal für die Menschheit

Das katholische Hilfswerk Misereor bezieht Stellung gegen Bayer-Chef Werner Baumann, der in der Übernahme des US-Konzerns Monsanto einen guten Deal für die Menschheit sieht.

„Ich bin anderer Meinung“, sagt Misereor-Hauptgeschäftsführer Pirmin Spiegel gegenüber der WirtschaftsWoche, „die zunehmende Marktkonzentration – neben Bayer und Monsanto schließen sich ja auch noch andere Konzerne zusammen – führt dazu, dass die Bauern in Afrika, Lateinamerika und Asien abhängiger vom Saatgut weniger Konzerne werden, die permanent die Preise erhöhen.“ Die eingesetzten Chemikalien gefährdeten die menschliche Gesundheit und schaden der Umwelt, so Spiegel.

<http://tinyurl.com/j4zsoka>

Monsanto und Glyphosat: Das Umweltinstitut warnt

Glyphosat ist weltweit das am häufigsten eingesetzte Pflanzengift. In Deutschland kommt es auf 40 Prozent der Ackerflächen zum Einsatz. Die Krebsforschungsagentur (IARC) der Weltgesundheitsorganisation (WHO) stuft Glyphosat als wahrscheinlich krebserregend und erbgutschädigend ein. Das Umweltbundesamt warnt außerdem vor gravierenden Auswirkungen auf die Artenvielfalt.

Provisorische Verlängerung der Glyphosat-Zulassung

Am 30. Juni 2016 wäre die Zulassung für Glyphosat ausgelaufen, doch in letzter Minute verlängerte die EU-Kommission im Alleingang die Genehmigung bis Dezember 2017. Bis dahin soll eine neue Einstufung durch die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) vorliegen, auf deren Basis dann entschieden werden soll, ob Glyphosat eine neue Zulassung erhält. ...

ECHA darf keinen Persilschein ausstellen!

Nun soll also die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) eine Einstufung von Glyphosat vornehmen. Sie hat jetzt die Chance, verloren gegangenes Vertrauen in den Bewertungsprozess von Chemikalien auf EU-Ebene wiederherzustellen. Dies ist aber nur dann möglich, wenn die Bewertung transparent abläuft und vom BfR und der EFSA begangene Fehler nicht wiederholt werden....

<http://tinyurl.com/zod6xty>

Die Gewerkschaft IG BCE: Ja, aber...

Hannover/Leverkusen – Die geplante Übernahme des US-Konkurrenten Monsanto darf nach dem Willen der Gewerkschaft IG BCE nicht zu Nachteilen für die deutschen Bayer-Beschäftigten führen. Aus diesem Grund habe man über die eigenen Mandatsträger im Aufsichtsrat und in enger Zusammenarbeit mit den Betriebsräten Zusicherungen erreicht, teilte ein Gewerkschaftsprecher am Montag in Hannover mit.

So blieben die Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung unangetastet sowie alle Standorte erhalten, und die Investitionen würden wie vorgesehen getätigt. Auch bleibe die Forschung und Entwicklung weiterhin in Deutschland angesiedelt.

Sowohl die Finanzierung der Übernahme als auch die kulturelle Integration der US-Gesellschaft betrachten die Gewerkschafter als «offensichtlich große Herausforderung». «Wir erwarten, dass die bei Bayer entwickelte Kultur der Sozialpartnerschaft und einer nachhaltigen Unternehmensführung für den Konzern weiterhin prägend sein wird», erklärte der Sprecher.

<http://tinyurl.com/zp6nc8v>

Monsanto-Probleme weltweit

In der Süddeutschen Zeitung geben die Autoren Von T. Zick, A. Perras, B. Herrmann, C. Giesen und M. Balsler in Streiflichtern Eindrücke von den Wirkungen der Monsanto-Erzeugnisse weltweit. Hier Auszüge aus dem eindrucksvollen Text zu Afrika und Indien:

Afrika: Wassereffizienter Mais

Afrika hat viele Probleme, und eines davon ist dieses Jahr besonders schmerzlich zutage getreten: die Abhängigkeit vom Mais. Das Getreide... ist heute in vielen afrikanischen Ländern das Grundnahrungsmittel Nummer eins... Dass sich der Mais so flächendeckend in Afrika ausdehnen konnte, hat im Wesentlichen praktische Gründe: Er wächst vergleichsweise schnell, der Anbau erfordert wenig bäuerliches Geschick, und die Körner lassen sich gut lagern. Einen Nachteil hat das Wundergetreide freilich auch: Zum Gedeihen braucht es Wasser, und zwar regelmäßig... Höchstwahrscheinlich wird der Klimawandel in Zukunft die Regenzeiten in Afrika noch öfter und stärker aus dem Takt bringen – ein Schreckensszenario für die Mais-Monokulturen vieler Länder. Die Lösung aus Sicht von Monsanto: „Wassereffizienter Mais für Afrika“ (WEMA). Der Konzern entwickelt, unter anderem zusammen mit der Gates-Stiftung, eine Reihe von gentechnisch veränderten Sorten, die gleichermaßen Dürre, Insekten und Krankheiten trotzen sollen.

Eines der Versuchsländer ist Südafrika, wo die Regierung der Biotechnologie besonders offen gegenübersteht: Schon jetzt ist mehr als 80 Prozent des im Land angebauten Mais gentechnisch verändert.

Indien: Verzweifelte Baumwollbauern

Aktivistinnen in Indien zeichnen ein Bild des Schreckens, wenn es um die Baumwollsaat von Monsanto geht. Demnach hat der US-Konzern den indischen Markt mit seiner genmanipulierten Sorte monopolisiert und die dortigen Farmer in Massen in gefährliche Abhängigkeit gebracht. In mehreren indischen Bundesstaaten nehmen sich Jahr für Jahr Tausende Bauern das Leben, weil sie keinen Ausweg mehr aus ihrer tiefen Verschuldung sehen. Am höchsten sind die Zahlen der Suizide in Maharashtra und oftmals trifft es diejenigen, die Baumwolle anbauen. Alles die Schuld des Großkonzerns? Diese Vorwürfe werden häufig erhoben. Doch einiges spricht dafür, dass die Krise der Landwirtschaft in Indien sehr viele Väter hat. Zwar gibt es an der wachsenden Abhängigkeit der Baumwollbauern von Monsanto kaum einen Zweifel, mehr als 80 Prozent nutzen deren Sorte und müssen dieses Saatgut Jahr für Jahr neu einkaufen. Andererseits sind die hohe Verschuldung der Bauern und Wucherzinsen indischer Geldverleiher ein chronisches Problem, das es schon länger gibt als die genmanipulierte Baumwolle aus dem Labor.

<http://tinyurl.com/h4ccd2v>

Eindämmung des Tabakkonsums

Der Europäische Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht entscheiden zugunsten der EU-Tabakrichtlinie und damit für Schockbilder auf Zigarettenschachteln

Heiner Adamski

I. Rauchen gefährdet die Gesundheit und ist oft eine Todesursache

Rauchen und auch sog. Passivrauchen (die Inhalation von Tabakrauch in verqualmten Räumen oder „im Freien“) ist mit Gefährdungen der Gesundheit verbunden. Viele Raucher setzen sich bewusst und freiwillig diesen Gefährdungen und damit möglichen Schädigungen aus. Außerdem beeinträchtigen sie unter gewissen Umständen andere Personen. Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization -WHO) gibt es weltweit etwa eine Milliarde Raucher. Viele Millionen von ihnen sind gesundheitlich angegriffen und leiden auch an tödlich verlaufenden Erkrankungen. Nach WHO-Schätzungen gibt es als Folge des Tabakkonsums weltweit jährlich sechs Millionen Todesfälle. In den EU-Staaten sind es derzeit jährlich etwa 700.000 (davon nach Angabe der Bundesregierung 110.000 in Deutschland). Durch Passivrauchen sterben nach erstmals angestellten globalen Untersuchungen des weltberühmten schwedischen Karolinska-Instituts und der WHO weltweit jährlich etwa 600.000 Menschen (darunter ca. 165.000 Kinder; sie können sich dem Rauch besonders schwer entziehen). Bis zum Jahr 2030 wird die Zahl dieser Todesfälle nach WHO-Schätzungen auf acht Millionen steigen. Ein dramatischer Bericht sagt, dass WHO-Experten in diesem Jahrhundert bei etwa einer Milliarde Menschen Zusammenhänge zwischen Rauchen und Todesursache erwarten. (1)

Es ist hier nicht möglich, das Rauchverhalten der Bevölkerungen in den unterschiedlichen Weltgegenden und Staaten quantitativ-statistisch unterscheidend darzustellen und soziale wie psychologische Zusammenhänge etwa dieser Art zu betrachten: In welchen sozialen Schichten wird viel oder weniger viel geraucht? Warum wird geraucht? Oder: Warum wird weltweit nur in vier Ländern mehr geraucht als in der



Heiner Adamski

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

Schweiz? Medizinische Fakten können auch nicht ausgebreitet werden. Es sei aber auf eine in der Lehreraus- und Lehrerfortbildung wie der Schulpraxis brauchbare Untersuchung hingewiesen: Die Mediziner Haustein (Institut für Nikotinforschung und Raucherentwöhnung, Erfurt) und Groneberg (Institut für Arbeitsmedizin/Zentrum für Human- und Gesundheitswissenschaft, Berlin) haben im Springer-Verlag eine fast 700 Seiten umfassende wissenschaftliche Studie „Tabakabhängigkeit: Gesundheitliche Schäden durch das Rauchen“ vorgelegt, in der historisch-politische sowie soziale und medizinische Fakten dargestellt werden und deutlich wird, wie gefährlich das Rauchen von Tabak aus medizinischer Sicht ist. Verharmlosungen – mit denen wir es oft zu tun haben – wird der Boden entzogen. Ferner sei auf diverse Publikationen des Deutschen Krebsforschungszentrums in Heidelberg hingewiesen. (2) Aus diesen und vielen anderen Studien ist zu erkennen, dass das Einatmen von Tabakrauch ein Risikofaktor für Krankheiten ist: Krebs in den Bereichen Rachen, Kehlkopf, Speiseröhre, Lunge, Magen, Nieren, Blase, Bauchspeicheldrüse, Gebärmutterhals; weitere Diagnosen sind Bauchspeicheldrüsenentzündung, Asthma, Raucherhusten, Lungenemphysem mit der Folge einer Atemschwäche, chronische Bronchitis (Husten und Auswurf), Herzinfarkt (plötzlicher vollständiger Verschluss eines Herzkranzgefäßes), Raucherbein (arterielle Verschlusskrankheit), Schlaganfall (akute Durchblutungsstörung im Gehirn), Potenzstörungen, hohe Blutzuckerwerte, Erkrankung des zentralen Nervensystems (Multiple Sklerose), Schwächung und Entzündung der Blutgefäße, Leberkrankheiten, Magen-Darm-Geschwüre, Zahnfleischerkrankungen, Immunschwächen und Infektionsanfälligkeit, Zerstörung der Sehkraft, Hautalterung und Störungen der Wundheilung und anderes. Symptome dieser Art können auch durch das zumeist unfreiwillige Passivrauchen verursacht werden. Beachtenswert ist auch der Befund, dass Kinder rauchender Eltern höhere Infektionsanfälligkeiten haben.

II. Das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs und die EU-Tabakrichtlinie

Angesichts der Gefährdung der Gesundheit durch Rauchen und Passivrauchen und der tödlichen Folgen ist auf der Ebene der World Health Organization ein „Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs“ mit 38 detailreichen Artikeln erarbeitet worden (das WHO Framework Convention on Tobacco Control – FCTC). Die Weltgesundheitsorganisation hat ja als Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf gemäß ihrer Verfassung (WHO-Verfassung) u.a. die Aufgabe, für gesundheitlich relevante Bereiche Vorgaben zu entwickeln bzw. zu vereinheitlichen und sie weltweit durchzusetzen. Die Verfassung sieht dafür als Instrumente völkerrechtliche Verträge, Regelungen auf der Grundlage der Verfassung und nicht-verbindliche Empfehlungen vor. Das erwähnte Rahmenübereinkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Er ist 2003 von dem zuständigen höchsten Organ der WHO (dem World Health Assembly – WHA) angenommen worden. In Art. 3 wird gesagt: „Ziel dieses Übereinkommens und seiner Protokolle ist es, heutige und künftige Generationen vor den verheerenden gesundheitlichen, gesellschaftlichen, umweltrelevanten und wirtschaftlichen Folgen des Tabakkonsums und des Passivrauchens zu schützen, indem ein Rahmen für Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs geschaffen wird, die von den Vertragsparteien auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene einzuleiten sind, um die Verbreitung des Tabakkonsums und des Passivrauchens stetig und wesentlich zu vermindern.“ Der Deutsche Bundestag hat das Rahmenüberein-

kommen 2004 mit amtlicher Übersetzung ins Deutsche in ein „Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation vom 21. Mai 2003 zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Gesetz zu dem Tabakrahmenübereinkommen)“ eingebracht. (Der gesamte Text ist abrufbar unter den Verlinkungen zum Amtsblatt der Europäischen Union und zum Bundesgesetzblatt in Anm. 3.)

Auf dem Hintergrund dieses Übereinkommens sind weltweit in vielen Staaten einschlägige – freilich unterschiedliche – Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der Eindämmung des Tabakkonsums getroffen worden. In Europa haben EU-Institutionen Beschlüsse gefasst und Richtlinien erarbeitet. In den Mitgliedstaaten ist dann auf dieser Basis das nationale Recht angepasst worden. Danach mussten dann beispielsweise auf Zigarettenschachteln Warnhinweise stehen: „Rauchen fügt Ihnen und den Menschen in Ihrer Umgebung erheblichen Schaden zu“ oder „Rauchen kann tödlich sein“. Hinzu kamen gesetzlich vorgeschriebene Reduzierungen oder Verbote der Tabakwerbung und der Verkaufspraktiken über Zigarettensautomaten sowie Rauchverbote für Jugendliche und Rauchverbote in öffentlichen Räumen.

Die jüngste und bislang radikalste Maßnahme der EU gegen den Tabakkonsum ist eine sog. EU-Tabakrichtlinie (auch EU-Tabakproduktrichtlinie II genannt). Ihr voller Titel: „Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG“. Die Richtlinie hat einen Umfang von etwa 50 Druckseiten im Format dieser Zeitschrift und ist auch ein Beispiel für „Brüsseler Regulierungswahn“. Sie trat am 19. Mai 2014 in Kraft und wurde in den EU-Mitgliedsstaaten in das jeweils geltende Recht umgesetzt. (Die vollständige EU-Tabakrichtlinie ist abrufbar unter dem Link in Anm. 2.)

Die Richtlinie schreibt insbesondere vor:

- Zigaretten und Drehtabak mit charakteristischen Aromen werden verboten.
- Die Tabakindustrie muss den Mitgliedstaaten vor allem für Zigaretten und Drehtabak genaue Berichte über die in den Tabakerzeugnissen verwendeten Inhaltsstoffe vorlegen.
- Gesundheitsrelevante Warnhinweise müssen auf den Verpackungen von Tabak und ähnlichen Produkten angegeben werden. Die Warnhinweise (Abbildung und Text zusammen) müssen 65% der Vorder- und Rückseite von Zigaretten- und Drehtabakverpackungen bedecken.
- Es werden Mindestmaße für die Warnhinweise festgelegt und kleine Verpackungen für bestimmte Tabakwaren verboten.
- Verkaufsfördernde und irreführende Elemente auf den Tabakverpackungen werden verboten.
- Ein EU-weites System zur Überwachung und Verfolgung soll den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen unterbinden.
- Die Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, Internetverkäufe von Tabak und Tabakerzeugnissen zu verbieten.
- Für E-Zigaretten werden Sicherheits- und Qualitätsanforderungen festgelegt.
- Hersteller müssen neuartige Tabakprodukte melden, bevor sie sie auf den EU-Markt bringen.

Gegen die EU-Tabakrichtlinie gab es Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof. In der Bundesrepublik Deutschland gab es gegen einige Umsetzungen der EU-Tabakrichtlinie in das deutsche Recht eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht.

III. Klagen gegen die EU-Tabakrichtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof

Die Republik Polen – unterstützt durch Rumänien – und mehrere Tabakkonzerne wie Philip Morris und American Tobacco haben vor dem Europäischen Gerichtshof mit Klagen beantragt, einige Bestimmungen der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 (der EU-Tabakrichtlinie) für nichtig zu erklären. Ein Hauptpunkt war das Verbot der Mentholzigaretten (die in Deutschland von einem bekannten Politiker bevorzugt wurden und bei öffentlichen Auftritten trotz Rauchverbots aus dramaturgischen Gründen geraucht werden durften). Der EuGH hat die Klagen abgelehnt. Er stellte fest, dass Menthol und andere Aromen das Rauchen attraktiver machen sollen, dass ein Verbot aber dazu beitragen sollte, die Abhängigkeit unter neuen Rauchern und auch unter Gewohnheitsrauchern zu reduzieren und dass dies rechtens sei. In dem Verfahren hat er auch bestätigt, dass auf rund zwei Dritteln der Vorder- und Rückseiten von Zigarettenschachteln Warnhinweise und Schockfotos zu sehen sein müssen. Er hat ferner bestätigt, dass auch nicht mehr mit wahren Angaben wie etwa dem Hinweis auf „Tabak aus ökologischem Anbau“ geworben werden darf. Rechtens seien auch die Auflagen für elektronische Zigaretten. Die Vorgaben der Tabakrichtlinie und die einheitliche Etikettierung der Packungen dienen eben dem Schutz der Verbraucher vor den Gefahren des Rauchens. Der EuGH hat damit den Weg für die Umsetzung der EU-Tabakrichtlinie „frei gemacht“. Raucher und die Tabakindustrie werden sich endgültig daran gewöhnen müssen, dass auf Zigarettenschachteln Warnhinweise und Schockfotos sind und dass es keine Mentholzigaretten und Auflagen für elektronische Zigaretten geben wird. (Das EuGH-Urteil zur Klage der Republik Polen ist abrufbar unter dem Link in Anm. 4.)

IV. Rechtsstreit um Tabak in Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland hat es wegen der Rechtsvorschriften zu Tabakerzeugnissen über einen längeren Zeitraum Auseinandersetzungen vor Landgerichten, Oberlandesgerichten und dem Bundesgerichtshof und auch dem Bundesverfassungsgericht gegeben. Bei diesen Entscheidungen handelte es sich fast immer um Fragen zum Wirtschaftsrecht.

1. Einige Beispiele:

2010 kam es zu einer Ausweitung des Werbeverbotes für Tabak durch den Bundesgerichtshof. Er hat entschieden, dass das Tabakwerbeverbot auch für die sogenannte Imagewerbung der Hersteller von Zigaretten gilt. Dabei ging es darum, dass sich ein Unternehmen der Tabakindustrie in Anzeigen als besonders verantwortungsbewusst dargestellt hatte und in dem Text kein Bezug auf seine Produkte zu erkennen war. Es waren nur unterhalb der Eigenwerbung kleingedruckt die von dem Unternehmen vertriebenen Zigarettenmarken aufgeführt. In dieser Art Werbung sah ein Verbraucherschutzverband einen Verstoß gegen das Tabakwerbeverbot. Der Bundesgerichtshof folgte dem Verband. Er entschied, dass auch diese Werbung als Imagewerbung dem Tabakwerbeverbot unterfällt. Mit dieser Anzeige würde eben für das Unternehmen und darüber hinaus auch für seine Tabakerzeugnisse geworben. Nach Auffassung des BGH hat sich das Unternehmen als verantwortungsbewusstes Unternehmen dargestellt, das sich aktiv und nachhaltig mit den Problemen des Zigarettenkonsums auseinandersetzt. Aufgrund der Anzeigen würden dann – so der BGH – eher Produkte eines solchen Unternehmens als die eines Wettbewerbers ohne solche Art Werbung gekauft (Urteil vom 18.11.2010 Az. I ZR 137/09). Ähnlich hat 2016 das Oberlandesgericht München ent-

schieden, als es feststellte, dass ein Tabakhersteller auf seiner eigenen Unternehmens-Internetseite nur sachlich informieren darf. Verboten sei direkte oder indirekte Werbung für Tabakerzeugnisse. Dies gelte auch, wenn kein Online-Shop betrieben wird. Eine weitere Entscheidung des Gerichts sei wegen eines besonderen (merkwürdigen) Aspektes der juristischen Argumentation erwähnt: Die British American Tobacco GmbH hatte auf Plakaten mit dem Werbeslogan „MILD THING“ und „TAKE A WALK ON THE MILD SIDE“ für die Zigarettenmarke Lucky Strike geworben. Der Bundesverband der Verbraucherzentrale (vzbv) beanstandete das als Irreführung der Verbraucher. Die Werbung würde durch die Bezeichnung von Zigaretten als „mild“ die vom Rauchen ausgehenden erheblichen Gefahren verharmlosen. Verbrauchern würde suggeriert, dass bei den Zigaretten von Lucky Strike das Gesundheitsrisiko deutlich geringer sei, als bei anderen Zigarettenmarken. Diese Auffassung wurde von den Richtern bestätigt; sie meinten, Verbraucher verstünden das Wort „mild“ im Sinne von „harmlos“ und würden die Lucky Strike Zigaretten als weniger gesundheitsgefährdend sehen als andere Zigaretten. Das aber sei jedoch nicht der Fall. Für den Werbeslogan „LUCKIES MIT EXTRA MILDEM GESCHMACK“ machten die Richter jedoch eine Ausnahme. Das Wort „mild“ würde sich bei dieser Formulierung eindeutig auf den Geschmack beziehen. Da für viele Menschen das Rauchen ein Geschmackserlebnis sei, würde sich diese Werbung im Rahmen des Erlaubten bewegen (Urteil vom 21.04.2016, Az. 6 U 2775/15).

Das Bundesverfassungsgericht war ebenfalls involviert. Es hat 1997 festgestellt, dass Rauchen gesundheitsschädlich ist. Ausdrücklich wurde gesagt, dass nach heutigem medizinischem Kenntnisstand gesichert sei, dass Rauchen Krebs sowie Herz- und Gefäßkrankheiten verursacht und damit zu tödlichen Krankheiten und Gesundheitsgefahren für nicht rauchende Mitmenschen führt. Bei Tabakerzeugnissen handele es sich um Genussmittel, bei deren bestimmungsgemäßer Verwendung Gesundheitsschäden regelmäßig auftreten (Az. 2 BvR 1915/91 in: BVerfGE 95, 173).

2. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugunsten der EU-Tabakrichtlinie (Beschluss 1 BvR 895/16)

Der vorläufig letzte „Widerstandsakt“ gegen die Politik der Senkung des Tabakkonsums war eine beim Bundesverfassungsgericht erhobene Verfassungsbeschwerde gegen einige Bestimmungen in den Umsetzungen der EU-Tabakrichtlinie. Bei den Umsetzungen handelt es sich um das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 und die Tabakerzeugnisverordnung vom 27. April 2016. Die Beschwerdeführerin – ein Unternehmen der Tabakindustrie – rügte eine Verletzung ihrer Grundrechte gemäß den Grundgesetzartikeln zur Berufsfreiheit, zur Eigentumsgarantie, zur Gleichheit vor dem Gesetz und zur Meinungs- und Zensurfreiheit. Die Verfassungsbeschwerde war erfolglos. In Deutschland müssen nun ebenso wie in anderen EU-Staaten die Vorgaben der Tabakrichtlinie beachtet werden. Besondere Bedeutung hat dabei: Künftig werden auf den Zigarettschachteln Schockbilder zu sehen sein.

In einer Presseerklärung des Bundesverfassungsgerichts wird zu den Gründen der Ablehnung ausgeführt:

„Der Beschwerdeführerin ist es weder gelungen, besonders schwerwiegende, insbesondere an die Schwelle der Existenzbedrohung heranreichende, irreparable Nachteile für die ganze Branche der Tabakhersteller oder zumindest eine erhebliche Anzahl an Unternehmen noch im Hinblick auf ihre eigene Situation darzulegen. (...) Im Hinblick auf ihre eigene Situation ist zu berücksichtigen, dass wirtschaftliche Nachteile, die lediglich Einzelnen durch den Vollzug eines Gesetzes entstehen, nur ganz ausnahmsweise geeignet sein können, die Aussetzung von Normen zu begründen. Zudem hat der Europäische Gerichtshof über die Verhältnismäßigkeit zentraler Vorgaben der EU-Tabakproduktrichtlinie II, auf denen die angegriffenen Vorschriften des Tabakerzeugnisgesetzes beruhen, nach Maßgabe des Unionsprimärrechts bereits mit Urteilen vom 4. Mai 2016 entschieden und diese Vorgaben nicht beanstandet. Damit sind die sich aus der Umsetzung der Richtlinie selbst ergebenden Nachteile grundsätzlich hinzunehmen und können für den Antrag auf Aussetzung der beanstandeten Vorschriften nicht mehr von durchgreifendem Gewicht sein.

Zu berücksichtigen wären allenfalls Nachteile, welche sich aus den als fehlend oder jedenfalls als unzureichend beanstandeten Übergangsregelungen ergeben, sei es aufgrund der zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben zum Inkrafttreten der nationalen Umsetzungsakte oder aufgrund ei-

nes zu späten Tätigwerdens des deutschen Gesetzgebers. Dass ihr allein deswegen bereits nicht wieder gutzumachende und existenzbedrohende Schäden drohen würden, hat die Beschwerdeführerin indessen nicht hinreichend substantiiert dargelegt.

(...) Ein deutliches Überwiegen der auf Seiten der Beschwerdeführerin allenfalls zu berücksichtigenden Nachteile lässt sich danach nicht feststellen. Die gesetzlichen Neuregelungen bezwecken primär eine Harmonisierung des europäischen Binnenmarkts zum Abbau von Markthemmnissen und dienen damit einem wichtigen Ziel der Europäischen Union. Daneben ist eine Förderung des Gesundheitsschutzes Ziel der Regelungen und damit ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel von Verfassungsrang (Art. 2 Abs. 2 GG). Zwar würde im Falle eines Erfolges des Antrags auf einstweilige Anordnung die Verwirklichung dieser Ziele zeitlich zunächst nur aufgeschoben. Bereits eine solche zeitliche Verzögerung führte jedoch zu einer weiteren Einschränkung der Wirksamkeit der Neuregelung über die im Gesetz selbst enthaltenen Übergangsregelungen hinaus. Es ist im Hinblick darauf nicht erkennbar, dass die in Rede stehenden Nachteile ein solches Gewicht aufweisen, dass sie nach den dargelegten Maßstäben und in Anbetracht der überragenden Bedeutung der vom Gesetzgeber bezweckten Ziele eine weitergehende Effektivitätsbeeinträchtigung rechtfertigen könnten.“ (Der Beschluss ist abrufbar unter dem Link in Anm. 5.)

V. Auszug aus einer Erklärung der Bundesregierung zum Tabakerzeugnisgesetz vom 20. Mai 2016

Auf Zigarettenpackungen sind deutliche Warnhinweise abzubilden. Das sieht das Tabakerzeugnisgesetz vor, das am 20. Mai in Kraft getreten ist. Ziel ist es, den Konsum von Tabak und elektronischen Zigaretten weiter einzudämmen.

Das Gesetz setzt die EU-Tabakproduktrichtlinie um, die in überwiegenden Teilen bis zum 20. Mai 2016 in innerstaatliches Recht umzusetzen war. (...)

Rund 110.000 Todesfälle pro Jahr in Deutschland sind unmittelbar auf das Rauchen zurückzuführen. Das geht aus dem aktuellen Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung (...) hervor. Das Deutsche Krebsforschungszentrum schätzt die direkten und indirekten Kosten des Rauchens auf rund 79 Milliarden Euro pro Jahr. Die Sozialkassen werden davon mit rund 25,4 Milliarden Euro belastet. (...)

Alle Tabakerzeugnisse müssen gesundheitsbezogene Warnhinweise tragen, die aus einer Kombination von Bild und Text bestehen. Diese müssen zusammen 65 Prozent der Verpackung bedecken.

Jetzt sind Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen verboten, wenn sie ein charakteristisches Aroma haben, Aromastoffe oder technische Merkmale aufweisen, die den Geruch, Geschmack oder die Rauchintensität verändern. Ebenso, wenn der Filter, das Papier oder Kapseln Tabak oder Nikotin enthalten.

EU-weit einheitliche Vorschriften sorgen dafür, dass alle Tabakprodukte überwacht und Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung geschützt werden. Außerdem können Ursprung und Echtheit der Tabakprodukte durch individuelle und fälschungssichere Merkmale zurückverfolgt werden.

Für neuartige Tabakprodukte ist künftig ein Zulassungsverfahren erforderlich. Erstmals wird auch das Inverkehrbringen nikotinhaltiger elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter geregelt und es werden Anforderungen an ihre Sicherheit gestellt. Für sie gelten dann weitgehend die gleichen Werbebeschränkungen, wie sie für andere Tabakerzeugnisse bereits bestehen.

Bei Elektronischen Zigaretten, Shishas, Zigarren und Pfeifen wird eine nikotinhaltige oder nikotinfreie Flüssigkeit verdampft und vom Konsumenten inhaliert. Mit dem Gesetz soll es erstmals in Deutschland spezifische Regelungen geben.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung weitere Änderungen des Tabakerzeugnisgesetzes beschlossen: Ein Verbot der Außenwerbung und der Kinowerbung für Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten; nikotinhaltige und nikotinfreie Zigaretten werden gleichbehandelt. E-Zigaretten und E-Shishas dürfen seit dem 1. April 2016 nicht mehr an Kinder und Jugendliche abgegeben werden.

Verboten ist Tabakwerbung bereits in der Presse und in anderen gedruckten Veröffentlichungen sowie insbesondere im Internet, im Hörfunk und Fernsehen. Tabakunternehmen dürfen auch keine Hörfunkprogramme, Veranstaltungen oder Aktivitäten sponsern, die grenzüberschreitende Wirkung haben. Das Verbot betrifft auch audiovisuelle Mediendienste und Sendungen, die vom klassischen Fernsehen ausgestrahlt werden. Ebenso Mediendienste auf Abruf, wie zum Beispiel video-on-demand.

Als Sponsoring gilt ein Beitrag von Unternehmen zur Finanzierung von audiovisuellen Mediendiensten oder Sendungen mit dem Ziel, zum Beispiel ihren Namen oder ihre Marke zu fördern. Außerdem ist eine Produktplatzierung (product placement) von Tabakerzeugnissen oder Tabakunternehmen in audiovisuellen Sendungen, einschließlich Fernsehen, verboten.

VI. Kommentar

In dem Streit um die Rechtsvorschriften zur Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen geht es um Freiheit der Wirtschaft und um Gesundheit. In Anlehnung an einen alten CDU-Wahlkampfslogan „Freiheit statt Sozialismus“ könnte dieser Streit um Tabak und Rauchen plakativ so umschrieben werden: Freiheit statt Gesundheit.

Wir leben in Deutschland in einer Gesellschaft mit relativ großer Freiheit. Jeder kann – sofern er genug Geld hat – entscheiden, ob er Geld für den Tabakkonsum oder anderweitig verwendet. Die Entscheidung für den Tabak ist nach gesicherten Erkenntnissen auch eine Entscheidung dafür, Gesundheitsrisiken einzugehen und sogar eine Entscheidung für die Inkaufnahme von Erkrankungen mit der großen Wahrscheinlichkeit einer Lebenszeitverkürzung. Das ist offenbar Fakt – und das wird auch nicht dadurch anders, dass gelegentlich Hinweise auf die Erkenntnisse irgendwelcher Professoren zur Harmlosigkeit des Tabakkonsums an den Instituten XYZ in den USA oder sonstwo auf diesem Planeten medial verbreitet werden. Hinzu kommt das vielfach unterschätzte Passivrauchen. Hier geht es besonders um die oben erwähnten Untersuchungen des weltberühmten schwedischen Karolinska-Instituts und der WHO. Danach kostet Passivrauchen jährlich mehr als 600.000 Menschen das Leben (darunter 165.000 Kinder). Etwa ein Prozent aller Todesfälle weltweit sind danach auf unfreiwillig eingeatmeten Tabakqualm zurückzuführen (siehe dazu die Verlinkung zu „The Lancet“ in Anm. 1). Angesichts dieser Zahlen zum Passivrauchen und der weltweit sechs Millionen jährlichen Todesfälle (davon 700.000 in den EU-Staaten) im Zusammenhang des Aktivrauchens könnte eine Forderung gestellt werden: Weltweites Rauchverbot und Verbot des Tabakanbaus und des Handels mit Tabakwaren. Das aber „ist nicht machbar“. Es bleiben nur die Wege, die von der WHO und in Europa von den EU-Institutionen (EU-Parlament und EU-Kommission) und den EU-Mitgliedsstaaten gegangen werden. Diese Wege müssen noch durch Gesundheitserziehung an Schulen ergänzt werden.

Unklar ist aber, ob die in Deutschland und anderen EU-Staaten getroffenen Maßnahmen das Hauptziel – die Eindämmung des Tabakkonsums – wirklich erreichen.

Hier stellt sich die Frage, ob eine drastische Erhöhung der Tabaksteuer wirksamer sein würde als die jetzt erzwungenen Schockbilder auf Zigarettenschachteln.

Mit welchem Recht zwingt der Staat Raucher und Nichtraucher – vor allem die Nichtraucher – ekelhafte Schockbilder anschauen zu müssen? Man kann diesen Bildern ja nicht einfach ausweichen. Gegen ein staatliches Verbot der Tabakwerbung, gegen Vorschriften zum Jugendschutz und zum Handel wie auch gegen hohe bis extrem hohe Tabaksteuer kann aus Rechtsgründen kaum etwas eingewendet werden. Es kann im Gegenteil sogar gesagt werden, dass der Staat hier eine aus dem Rechtsgedanken erwachsende Schutzpflicht hat wie etwa bei Schutzmaßnahmen im Straßenverkehr (Stichworte wären Geschwindigkeitsbegrenzungen und Überholverbote) und dass er dieser Schutzpflicht durch Verbote, Vorschriften und Steuern nachkommt. Exzessive Schockbilder können aber das sein, was das Wort „Exzess“ meint: eine normative Grenzüberschreitung. Die aber scheint europarechtlich unabwendbar zu sein. Freilich gibt es „Spielräume“ – und hier sind neben der Bildgestaltung (die ja auch etwas ästhetischer sein könnte wie z.B. in Italien) die Besteuerungsfragen interessant. Das Preisgefälle für Zigaretten in Europa ist infolge der Steuersätze groß. An der Spitze steht Frankreich und am unteren Ende Tschechien – dort sind Zigaretten halb so teuer. Deutschland liegt im Mittelfeld mit ca. 60 Prozent Steueranteil am Verkaufspreis. Vielleicht kann Frankreich ein Vorbild werden für Deutschland: Dort werden Zigaretten höher besteuert und dürfen ab dem 1.1.2017 nur noch in neutralen Schachteln verpackt werden. Auf den Schachteln gibt es anstelle der Markenfarben und Firmenlogos abschreckende Bilder und Warnhinweise. Das aber würde einige neue Probleme schaffen: Der Marktanteil unversteuerter (d.h. geschmuggelter) Zigaretten würde steigen. Er liegt jetzt gem. Stichproben in Abfalluntersuchungen in Westdeutschland bei 20 und in Ostdeutschland bei 40 Prozent. (6) Auch das gehört zur Freiheit ...

Anmerkungen

- 1 Zu statistischen Angaben siehe:
<http://www.who.int/whr/en/>
<http://www.euro.who.int/de/data-and-evidence/european-health-report/european-health-report-2012/fact-sheets/fact-sheet-leading-causes-of-death-in-europe>
<http://rauchstoppzentrum.ch/0189fc92f20c39501/index.html><https://de.statista.com/statistik/daten/studie/241636/umfrage/raucheranteil-in-ausgewaehlten-laendern-weltweit/>
<https://www.krebsgesellschaft.de/onko-internetportal/basis-informationen-krebs/bewusst-leben/rauchen-zahlen-und-fakten.html>
<https://www.welt.de/wissenschaft/article991427/Eine-Milliarde-Raucher-Tote-in-diesem-Jahrhundert.html>
<http://www.watson.ch/Best%20of%20watson/Gesundheit/823920358-Weltspitze--Nur-in-vier-Laendern-wird-mehr-geraucht-als-in-der-Schweiz>
<http://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2010-11/passivrauchen-who-kinder>
[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(10\)61388-8/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(10)61388-8/abstract)
- 2 https://www.dkfz.de/cgi-bin/ht?words=Rauchen&config=all_de&search-icon=search
- 3 http://www.abnr.de/files/who_fctc191104.pdf
http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir_201440_de.pdf
- 4 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&td=ALL&num=C-358/14>
- 5 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/05/rk20160518_1bvr089516.html
- 6 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/177515/umfrage/zigarettenpreise-in-europa-nach-laen>

„Mobilisierung für die Werte der Republik“ –

Frankreichs bildungspolitische Antwort auf die „fragmentierte Gesellschaft“

Matthias Busch, Nancy Morys

Zusammenfassung

Die islamistischen Terroranschläge im Januar 2015 haben in Frankreich die Debatte über die Relevanz der republikanischen Werte erneut entfacht und zu einer umfangreichen Reform der politischen Bildung geführt. Der Aufsatz gibt einen Einblick in die Konzeption der Reform und den öffentlichen Diskurs.

Seit den Jugendkrawallen in den französischen Vorstädten 2005 sind die von sozialer Segregation, Gewalt, Diskriminierung und Perspektivlosigkeit geprägten Banlieues zum Sinnbild einer „fragmentierten Gesellschaft“ (Wieviorka 1997) und gescheiterten Integration geworden. In einer wachsenden „Parallelgesellschaft“ finden die Anerkennung der republikanischen Werte und der Glaube an das Versprechen der Republik von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit keinen Widerhall mehr. Der französische Premierminister Manuel Valls erkennt eine „territoriale, soziale, ethnische Apartheid“ (zit. in Alemagna/Bretton 2015; vgl. auch Valls 2005, 137). Die Terroranschläge auf die französische Satirezeitschrift „Charlie Hebdo“ und den koscheren Supermarkt in Paris im Januar 2015, in deren Nachgang Schülerinnen und Schüler offen mit den Attentätern sympathisierten und Gedenkveranstaltungen boykottierten, haben in Frankreich die Debatte über Relevanz und Förderung der republikanischen Grundwerte erneut entfacht.¹ Ein erstes Ergebnis stellt die Auflage eines umfangreichen Bildungsprogramms für die Schulen dar. Der Aufsatz dokumentiert die öffentliche Auseinandersetzung über Konzeption und Einführung des Programms anhand einzelner kontrasti-



Dr. Matthias Busch

Junior-Professor für Didaktik der Politischen Bildung
TU Kaiserslautern



Nancy Morys

Senior lecturer für Sprachdidaktik
Universität Luxemburg

ver Diskussionsbeiträge und gibt einen ersten Überblick über Ziele, Inhalte und Methodik der neuen schulischen Werteeziehung.

1. Ziele und Maßnahmen der „Grande mobilisation“

Bereits wenige Tage nach den Anschlägen von Paris im Januar 2015 präsentierte die französische Bildungsministerin Najat Vallaud-Belkacem das elf Maßnahmen umfassende Programm „Grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République“ („Große Mobilisierung der Schule für die Werte der Republik“). Ziel ist es, durch die Bekämpfung von sozialer Ungleichheit und durch eine Förderung der republikanischen Werte an den Schulen das Zugehörigkeitsgefühl zur Republik zu stärken:

Schule ist ein Indikator für die Spannungen und Ungleichheiten, welche die französische Gesellschaft durchziehen und prägen. Der Zerfall der sozialen Bindungen in den letzten 30 Jahren der Wirtschaftskrise hat die Schule nicht verschont. Das Gefühl der Verzweiflung, die wachsende Ungleichheit und der Grad des sozialen Determinismus, die kollektive Unfähigkeit, das Schulversagen eines Teils unserer Jugendlichen zu verhindern, haben eine Debatte über die Gleichheit in der Schule angestoßen. Diskriminierung, die Kluft zwischen den proklamierten Werten und der erlebten Realität, kulturelle Isolation, der Rückzug und die Segregation von Minderheiten haben den Anspruch auf Solidarität (*fraternité*) geschwächt.

Nach den Terroranschlägen, die auf die zentralen Werte der Republik zielten, ist die gesamte französische Gesellschaft zum Handeln aufgefordert, insbesondere die Schule, deren Rolle und Platz in der Republik untrennbar mit ihrer zentralen Aufgabe verbunden sind, Laizität zu vermitteln und zu leben. (Grande mobilisation, 2015, 3)

Die elf Maßnahmen zielen unter anderem auf eine Verbesserung der Ausbildungssituation zur Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit sowie eine Reduzierung der Bildungsungleichheit und sozialen Determinierung durch frühkindliche Sprachenerwerbs- und Sprachförderprogramme, Integrationsprojekte und eine Erhöhung des Sozialfonds (*fonds sociaux*) um 45 Millionen Euro (20%) zur Begegnung der Kinderarmut. Sie beinhalten Präventionsmaßnahmen gegen islamistische Radikalisierung und fördern zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände im Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Diskriminierung.

An den Schulen sollen die republikanische Erziehung und Wertebildung gestärkt sowie die Autorität der Lehrenden und der republikanischen Riten wiederhergestellt (*Rétablir l'autorité des maîtres et les rites républicains*) werden. Insbesondere der seit 1881 für das öffentliche Schulsystem gesetzlich geregelte Grundsatz der Laizität – der als Trennung von Kirche und Staat in französischen Schulen beispielsweise das Tragen religiöser Symbole, den Religionsunterricht und jegliche religiöse Einflussnahme verbietet und der seit 1958 in Artikel 1 der französischen Verfassung verankert ist – wird als Rahmen (*Cadre*), Prinzip, Methode und Wert staatlicher Bildungspraxis herausgestellt (vgl. *Laïcité et enseignement moral et civique*, 2015). Die Maßnahmen sehen vor, in „patriotischen Gedenkfeiern“ republikanische Rituale und die Symbole der Republik stärker zu betonen. Der 9. Dezember wird ab sofort landesweit als „Tag der Laizität“ (*Journée de la laïcité*) begangen. Die bereits seit Schuljahresbeginn 2013 in allen französischen Schulen aushängende „Charta der Laizität“, welche die Kerngedanken der Laizität zusammenfasst, soll herausgestellt und von Schülerschaft und Eltern unterzeichnet werden. (vgl. Grande mobilisation, 2015, 10)

Zur Umsetzung der Maßnahmen sollen an allen Schulen und Ausbildungsstätten „Laizitätsbeauftragte“ (*référénts laïcité*) ernannt und bis Ende 2015 rund 300.000 Leh-

rende in zweitägigen Ausbildungsgängen in Fragen der Laizität und moralisch-politischen Bildung geschult werden (vgl. ebd. 3; zu den Ausbildungsinhalten: Synthèse des assises, 2015). Ehrenamtliche Freiwillige sind aufgefordert, sich für eine „Bürger-Reserve“ (*réserve citoyenne*) zu melden, um mit Schulklassen – als Unterstützung der Lehrkräfte – über republikanische Werte und bürgerschaftliches Engagement zu diskutieren.

Im Mittelpunkt der Bildungsarbeit steht die Einführung eines sog. „*Parcours citoyen*“, der Schülerinnen und Schülern durch unterschiedliche Bildungs- und Partizipationsangebote bis zu ihrem Schulabschluss demokratische Kompetenzen und republikanische Werte vermitteln soll. Der „*Parcours citoyen*“ verbindet Projekttage und -wochen, in denen Schülerinnen und Schüler sich mit Themen wie Rassismus, Antisemitismus und bürgerschaftlichem Engagement auseinandersetzen, mit der Förderung von demokratischer Schülerbeteiligung durch den Ausbau von Schülerräten und kommunalen Beteiligungsformen sowie Schülervereinen. Speziell die Medienkompetenz soll durch die Entwicklung von Schülerzeitungen, Schülerradios und Onlineangeboten an den Schulen gestärkt werden. Hinzu kommt die Einführung eines neuen Bürgerkundeunterrichts, „*L’Enseignement moral et civique*“, zum Schuljahr 2015/16 in allen Schulen von der ersten Klasse bis zum Abschlussjahrgang, dessen Konzeption im Folgenden skizziert werden soll.

2. „*L’Enseignement moral et civique*“: 300 Unterrichtsstunden politische Bildung

Ziel des seit 2013 geplanten Unterrichtsfachs „*L’Enseignement moral et civique*“ (*EMC*) bildet eine Werte- und Toleranzerziehung, die die Identifikation mit der Republik, bürgerlichen Freiheitsrechten und gesellschaftlicher Heterogenität verfolgt:

Ziel dieses Unterrichts ist es, die Werte der Republik, die unabhängig von Überzeugungen, Glauben und persönlichen Lebensentscheidungen von allen geteilt werden, zu vermitteln und ihre Akzeptanz zu fördern. [...] Die moralischen und bürgerlichen Dispositionen zu entwickeln heißt, die Fähigkeit zum Denken, zum Perspektivwechsel sowie zum Handeln zu entwickeln. Der Moral- und Bürgerkundeunterricht (*l’enseignement moral et civique*) ist ein Unterricht par excellence, der die Schülerinnen und Schüler individuell und gemeinsam ins Handeln bringt. Er ist weder eine einfache erbauliche Belehrung noch eine frontale Vermittlung von Wissen und Werten. Er wird so weit wie möglich anhand von praktischen Situationen in der Klasse und im Schulleben umgesetzt [...]. (Programme d’enseignement moral et civique, École élémentaire et collège, 2015, o.S.)

Das neue Fach *EMC* ersetzt die bisherigen Unterrichtsfächer *Instruction civique* in der Grundschule, *Éducation civique* am Collège und *Éducation civique, juridique et sociale (ECJS)* am Lyzeum und wird an der Primarstufe ein-, im Sekundarbereich zweistündig pro Woche unterrichtet. Insgesamt werde so – wie Bildungsministerin Najat Vallaud-Belkacem verkündete – jeder Schüler 300 Unterrichtsstunden politische Bildung in seiner Schullaufbahn erhalten. Während am Collège der sozialkundliche Unterricht zuvor oft als „Anhängsel“ des Geschichts- und Geographieunterrichts vernachlässigt worden sei, soll das neue Fach *EMC* eigenständig und in Verantwortung aller Lehrenden, statt wie bisher nur von Geschichts- und Geographielehrkräften unterrichtet werden. Ziel ist es, in einem fächerübergreifenden Ansatz die Grundfragen demokratischen Zusammenlebens zu diskutieren. Das neue Fach setzt hierzu einen besonderen Akzent auf die Laizität sowie die Förderung republikanischer Werte und demokratischer Handlungskompetenzen.

Der Moral- und Bürgerkundeunterricht muss es den Schülerinnen und Schülern durch Handlungsorientierung und den Rückgriff auf audiovisuelle Medien erlauben, die Sinnhaftigkeit der Regeln zu verstehen, die das individuelle und kollektive Verhalten bestimmen (Prinzip der Disziplin), den Pluralismus der Meinungen, Überzeugungen und Lebensstile anzuerkennen (Prinzip der Koexistenz von Freiheiten) und soziale und politische Beziehungen aufzubauen (Prinzip der Gemeinschaft der Bürger). Er fördert den Respekt vor Rechten und Gesetz, der Gleichberechtigung der Menschen, die Solidarität, die gegenseitige Unterstützung, die Kooperation, den Sinn für das Gemeinwohl und für die Beteiligung am demokratischen Leben. Er integriert fächerübergreifend die Problematiken des Kampfs gegen Rassismus, gegen Antisemitismus, gegen Vorurteile und gegen alle Formen der Diskriminierung, den Sinn von Rechten und Pflichten, das Prinzip der Laizität. (Grande mobilisation, 2015, 6)

Jeder Lernprozess soll hierbei vier „Dimensionen“ beinhalten:

- die „*Erziehung zur Sensibilität*“, mit dem Ziel, „Emotionen besser zu erkennen und zu identifizieren, sie in Worte zu fassen, zu diskutieren und zu verstehen“,
- die „*Rechtserziehung*“, mit deren Hilfe Schülerinnen und Schüler die „Sinnhaftigkeit von Regeln“ erkennen und verstehen sollen, „wie sich gemeinsame Werte innerhalb einer demokratischen Gesellschaft in gemeinsamen Regeln niederschlagen“,
- die „*Ausbildung zu moralischer Urteilsfähigkeit*“ durch „Analyse, Diskussion, Austausch und Konfrontation mit unterschiedlichen Sichtweisen in konkreten Problemsituationen“ sowie
- das „*Engagement*“, d.h. „die praktische Anwendung des Gelernten im Schulleben und öffentlichen Zusammenleben“ (Programme d'enseignement moral et civique, École élémentaire et collègue, 2015, o.S.)

Anhand der vier Dimensionen werden in den weiterführenden Schulen beispielsweise sechs Themenbereiche bearbeitet:

- „Die Person und der Rechtsstaat“,
- „Gleichheit und Diskriminierung“,
- „Bürgerliches Handeln in der französischen Republik und der Europäischen Union“,
- „Moral- und Bürgerfragen in der Informationsgesellschaft“,
- „Religiöser Pluralismus und Laizität“ und
- „Biologie, Ethik, Gesellschaft und Umwelt“ (Programme d'enseignement moral et civique, Classes de seconde générale et technologique, 2015).

In der methodischen Gestaltung wird im neuen Unterrichtsfach ein Schwerpunkt auf handlungsorientierte Verfahren wie Debatten, moralische Urteilsbildung in Dilemma-Diskussionen, Rollenspiele, Recherchen, reales oder simuliertes politisches Handeln gesetzt, an denen die Schülerinnen und Schüler ihre persönlichen Werturteile und demokratischen Kompetenzen ausbilden können (vgl. ebd., o.S.).

3. Bewertung und Umsetzung der „*Grande mobilisation*“

Konzeption und Umsetzung der „*Grande mobilisation*“ und des neuen Unterrichtsfachs *EMC* werden in der französischen Öffentlichkeit und an den Schulen ambivalent bewertet.

Während das Bildungsministerium auf die erfolgreiche Fortbildung von 300.000 Lehrkräften, Schulleitungen und Mitarbeitern der sozialen und psychologischen Dienste an den Schulen bis Ende 2015 und die hohen Anmeldezahlen von über 5.400

Ehrenamtlichen verweist, die sich in der „*réserve citoyen*“ engagieren (vgl. Corbier 2016; Piquemal 2015), wird die Ausführung von anderer Seite als „Aktionismus“ und „Farce“ kritisiert. So würden die Freiwilligen bisher noch kaum angefragt. Statt der anvisierten Öffnung dominiere, wie die ehemalige Direktorin des nationalen Bildungs- und Medienzentrums *CLEMI*, Divina Meigs, kritisiert, eine „*bunkérisation de l'école*“ (zitiert in Corbier 2016). Viele Reservisten – so die Schriftstellerin Karine Miermont in einem offenen Brief an das Ministerium – wären mittlerweile entmutigt:

Ich habe genug von diesem Unsinn. [...] Sie halten uns für Idioten, man kann es nicht anders sagen. Ich wurde bisher noch nie angerufen, um in einer Schule zu intervenieren, nicht einmal für ein Gespräch im Rektorat. Das Dutzend Reservisten, das ich in Paris kenne, wurde ebenfalls noch nicht angefragt. [...] Die Ministerin wiederholt seit mehreren Monaten, dass die Reservisten nun zur Verfügung stehen. [...] Als ob Worte die Wirklichkeit verändern würden. Ich betone das, da die Kluft zwischen öffentlichem Diskurs und der Realität erneut auftritt, in der Bildung wie überall. [...] Ich habe das Gefühl, dass diese Bürgerreserve nur Blendwerk war. Leere Worte. (Miermont zitiert in: Piquemal 2016)

Auch das Konzept des neuen Fachs „*Enseignement moral et civique*“ – zu dessen Programmentwürfen im Januar 2015 in einem öffentlichen Konsultationsverfahren über 1.700 Stellungnahmen eingingen – wird teils als zu ambitioniert und unrealistisch bewertet (vgl. Synthèse de la consultation nationale, 2015, 4).

Neben breiter öffentlicher Unterstützung des Vorhabens und einer Befürwortung der methodischen Gestaltung (vgl. ebd., 6) schlägt dem Programm auch der Vorwurf eines bildungspolitischen Aktionismus‘ entgegen, der auf Kosten des fachlich fundierten Politikunterrichts einen unausgereiften „Moralunterricht“ zu etablieren suche, dessen Konzeption schulische Wirksamkeit überschätze und gesamtgesellschaftliche Probleme der französischen Gesellschaft einseitig „verschule“.

Von Seiten der Lehrgewerkschaft *SNES* (*Syndicat National des Enseignements de Second degré*) werden die ungenügende Ausbildung, fehlende Ressourcen und Unterstützung der Lehrkräfte bemängelt (vgl. Graveleau 2015). Der Berufsverband der Geschichts- und Geographielehrer *APHG* (*Association des Professeurs d'Histoire et de Géographie*) kritisiert insbesondere die praktische Umsetzung und das fachfremde Unterrichten der *EMC*-Stunden sowie eine Marginalisierung des Geographie- und Geschichtsunterrichts, in deren Rahmen bisher Fragen politischer Bildung von ausgebildeten Fachlehrkräften thematisiert worden seien. Beklagt werden vom Fachverband einerseits eine „überstürzte Einführung und fehlende Fachmethodik“ (vgl. Genet 2016), andererseits die mangelhafte Anpassung der Programme an die unterschiedlichen Schulformen sowie Überschneidungen und fehlende Vernetzung mit Themen anderer Unterrichtsfächer (vgl. Ruiz/Tison/Magne 2015). So konstatiert Samuel Depraz, Vorsitzender der *APHG* in der Region Lyon, im Oktober 2015:

Diese Maßnahme, die seit 2013 in Planung ist, wurde im Kontext des letzten Januars plötzlich und überstürzt fertiggestellt, um zu Schuljahresbeginn 2015 unverzüglich umgesetzt zu werden – aber diese Eile [...] ruiniert die anfängliche pädagogische und moralische Absicht. [...] Wenn es stimmt, dass nun jede Lehrkraft angehalten ist, moralische und bürgerliche Werte an die Schülerinnen und Schüler zu vermitteln, dann entwertet der neue Unterricht die Spezialisierung und Unterrichtspraxis der ausgebildeten Fachlehrer für Geschichte / Geographie. [...] Diese schwammige Moral- und Bürgererziehung fördert die Auflösung der pädagogischen Grenzen zwischen den Disziplinen. (Depraz 2015)

Auch Schülerinnen und Schüler meldeten sich in der Debatte zu Wort. In einem offenen Brief, den neben Vertretern der Schülerschaft 29 Abgeordnete und 58 Persön-

lichkeiten aus Wissenschaft und Gesellschaft unterzeichneten, forderten sie im März 2016 insbesondere eine stärkere sozialwissenschaftliche Ausrichtung der politischen Bildung:

Wir machen Vorschläge, mit der eine echte politische Bildung (*un réel apprentissage de la citoyenneté*) erfolgen könnte, die besser als das neue Fach EMC geeignet ist, die Kluft zwischen jungen Menschen und dem öffentlichen Leben zu überwinden. [...] Die Absicht des Programms, die wichtigsten Grundsätze der Republik fächerübergreifend zu diskutieren, schien uns lobenswert und eher positiv. Allerdings erkannten wir schnell, dass es diese Funktion tatsächlich nicht erfüllen konnte: Die Themen sind sehr breit und abstrakt gehalten, die Lehrenden sind dafür nicht ausgebildet worden und haben nur eine Stunde alle zwei Wochen. [...] Zunächst schlagen wir die Einrichtung von Philosophiekursen ab der zehnten Klasse [...] vor. Zweitens, glauben wir, dass jeder Bürger, um politische Entscheidungen treffen zu können, über ein Minimum an ökonomischem Wissen verfügen muss. [...] Wie für die Philosophie scheint es uns deshalb wichtig, dass alle Schüler im Rahmen der politischen Bildung eine fundierte Einführung nicht nur in die Wirtschaft, sondern auch in die Soziologie und Politikwissenschaft erhalten. (Pour un véritable apprentissage de la citoyenneté au lycée, 2016)

Grundlegend wird darüber hinaus hinterfragt, ob Moral im Rahmen eines Unterrichtsfachs überhaupt „gelehrt“ werden könne (vgl. Kahn 2015, 186). Werte, so beispielsweise die stellvertretende Generalsekretärin des *SNES*, Valérie Sipahimalani, „übertragen sich nicht wie ein Impfstoff oder Virus“ (zitiert nach Graveleau 2015). „Enseignement moral et civique“ sei mithin „kein Fach, sondern eine Überzeugung“, die im alltäglichen Schulleben bereits gelebt und erfahren werde (Depraz 2015):

Die ungelöste Frage betrifft nach wie vor die Stellung der moralischen Bildung als Unterrichtsfach. [...] Die moralischen und bürgerlichen Werte müssen zuerst erfahren und verinnerlicht werden, und dies geschieht viel besser im konkreten Engagement, in Projekten, im Zusammenleben der Klasse, wo Toleranz und das gegenseitige Zuhören erlebt werden. Es passiert durch die Initiativen der Beteiligungsgremien des Schullebens, in den Diskussionen im Klassenleben [...]. (ebd.)

Die Kritik am Unterrichtsfach bzw. den „Mythos der Instruktion“ (Kahn 2015, 194) hält Pierre Kahn, Philosophieprofessor an der Universität Caen und Leiter der Programmkommission des neuen Bürgerkundeunterrichts, allerdings für ungerechtfertigt, stehe doch nicht Unterweisung, sondern die Ausbildung der eigenen Urteils- und Handlungskompetenz im Mittelpunkt des Unterrichts:

Im Fach EMC geht es nicht um moralische Belehrung, sondern um die Auseinandersetzung und den Austausch von Ideen. Erst der Pluralismus möglicher moralischer Entscheidungen und die Gelegenheit zum Dialog ermöglichen eine individuelle und kritische moralische Urteilsbildung (moralische Dilemmata, philosophische Debatten,...). Kurz gesagt: Wir benötigen eine [...] „Kultur der Urteilsbildung“ (*culture du jugement*) oder, um es anders und in den Worten von Jürgen Habermas und Karl O. Apel zu sagen, wir müssen die „Belehrungsethik“ durch eine „Diskursethik“ ersetzen. (Kahn 2015, 193f.)

Da moralische Entscheidungen etwas anderes sind als objektives Wissen, ist Moral unlehrbar und kann kein Gegenstand der Schule sein, wie es die hoffnungslos veralteten Ermahnungen im Sinne einer moralischen Belehrung früher versuchten [...]. Genau diese Vorstellungen lehnt der Programmentwurf deshalb auch ab. [...]. EMC verkündet nicht nur Werte und Verhaltensregeln. Es fordert außerdem 1. angemessene Kenntnisse und intellektuelle Kompetenzen, ohne die diese Werte und Anforderungen leicht zu einem („laizistischen“ oder „republikanischen“) Katechismus verkommen würden; und 2. das Engagement der Schülerinnen und Schüler in einer kohärenten und reflexiven Beziehung zu sich selbst, den Anderen und der Welt. (ebd., 200)

4. Laizität als Heilmittel in der „Krise des republikanischen Wertebündnisses“?

Eine über die Konzeption des Unterrichtsfaches hinausgehende Debatte entzündete sich schließlich an der grundlegenden Frage, ob und wie republikanische Werteerziehung und Laizität tatsächlich geeignet sein könnten, um die „Krise des republikanischen Wertebündnisses“ (Valls 2005, 137) zu lösen. So klinge – trotz aller „lautstarken Willensbekundungen der Regierung“ – das unterrichtliche „Reden über ein friedliches Zusammenleben angesichts einer sozialen Realität und Benachteiligung der Jugendlichen in den Banlieues merklich heuchlerisch“, urteilt Philippe Tournier, Vorsitzender der Gewerkschaft der Schulleitungen *SNPDEN* (*Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale*) (vgl. Corbier 2016). Die Kluft zwischen gesellschaftlicher Wirklichkeit und republikanischen Werteappellen in der Schule sieht auch die Soziologin Béatrice Mabilon-Bonfils (Universität Cergy-Pontoise) als Hindernis für den Erfolg des Unterrichtsfachs:

Diese moralisierende Diskussion, die den Schülern und ihren Familien von oben verordnet wird, kann sie nicht erreichen, solange sie selbst täglich ein von Ungleichheit geprägtes Bildungssystem erleben. [...] Man predigt ihnen den Einsatz für die „Gemeinschaft“, und in der Praxis wird die Ungleichheit auf allen Ebenen des Bildungssystems manifestiert! (zitiert in: Battaglia/Graveleau 2015)

Neben der Frage, ob statt einer pädagogischen Lösung angesichts der gesellschaftlichen Probleme nicht vielmehr politische Konsequenzen gezogen werden müssten, ist auch umstritten, ob die Laizität tatsächlich geeignet ist, als „zentrales Prinzip die Gesellschaft zu einen“ (Mercier 2016). Schulleiter Jean-Christoph Torres plädiert in der „*Revue Direction*“, dem Verbandsorgan des *SNPDEN*, für eine striktere Laizität an den Schulen:

Zwischen Eltern und Schule, zwischen den etablierten Werten und der Realität bestehen bisher unlösliche Schwierigkeiten und unausgesprochene Spannungen. Aber dieser unsägliche Zustand wird jetzt wahrgenommen. In einem brutalen Ausbruch zerstören Verhalten und Positionen unsere Gesellschaft, die siegreich bis in unsere Klassenzimmer und auf unsere Spielplätze drängen. Die Illusion eines republikanischen Konsenses wird hinweggefegt und die Ordnung einer Demokratie zerstört, die sich ihrer selbst ein wenig zu sicher gewesen ist. Zerstört sind die Brüderlichkeit und die Fähigkeit der Individuen, eine gemeinsame Welt zu teilen und in einem gesellschaftlichen Konsens verbunden zu sein. Allein die Schule kann diese notwendige Verbindung wieder herstellen, indem sie den Rahmen einer strengen Laizität erneuert und festigt. (Torres 2015, 44)

Andere Autoren wie Hubert Tison von der *APHG* fürchten dagegen, dass der „Über-eifer“, mit dem die Laizität beschworen und „patriotische Gedenkfeiern“ begangen werden, neue Konflikte schüre (zitiert in: Battaglia/Graveleau 2015). In radikaler Form kritisiert insbesondere der Pariser Soziologe Emmanuel Todd die „laizistische Obsession“ (Todd, zitiert in: Lancelin 2016). So werde der Versuch, Schülerinnen und Schülern die „neue Religion“ des Laizismus zu indoktrinieren, die Situation nur verschlimmern (Todd 2015, 229f.). In seiner – in Frankreich heftig kritisierten – Schrift „*Qui est Charlie?*“ sieht Todd hinter der „egalitären Fassade“ der Laizität und der Beschwörung der republikanischen Werte den Versuch eines „hegemonialen, islamophoben und fremdenfeindlichen Blocks“, eine auf Ungleichheit und Ausschließung der Unterschicht beruhende Gesellschaftsordnung zu manifestieren:

Der Neo-Republikanismus ist eine befremdliche Doktrin, die vorgibt, die Sprache der Marianne zu sprechen, tatsächlich aber eine Republik der Ausgrenzung etabliert. Ihr wirklicher Beitrag im

nationalen System besteht darin, [...] eine egalitäre Intoleranz und Perversion des Universalismus zu erzeugen, die die gesellschaftliche Situation noch verschärft. Soziale Anomie, hybride Intoleranz und eine instabile Kombination aus Gleichheit und Ungleichheit verstärken landesweit die Islamophobie. Unabhängig von allen Anpassungsschwierigkeiten der muslimischen Bevölkerungsteile ist der Islam zum Sündenbock einer Gesellschaft geworden, die weder weiß, wie sie mit ihrem eigenen Unglauben umgehen, noch ob sie an die Gleichheit oder Ungleichheit glauben soll. Aus dieser Verwirrung heraus ist der neo-republikanische Diskurs entstanden, der Säkularismus und Einstimmigkeit fordert. [...] Der Neo-Republikanismus verlangt von einigen Bürgern ein unerträgliches Maß an Selbstverleugnung. Um als guter Franzose anerkannt zu werden, muss der Muslim die Blasphemie seiner eigenen Religion gutheißen, was darauf hinausläuft, von ihm zu fordern, seinem eigenen Glauben abzuschwören. (Todd 2015, 224f.)

Letztlich würden die „Radikal-Laizisten“ (ebd., 228) mit ihren Forderungen zur Entfremdung der islamischen Bevölkerungsteile beitragen und ein „Bedrohungsszenario“ verstärken, dass es ihnen ermögliche, in der „Akzeptanz der Ungleichheit“ ihre Privilegien zu verteidigen (ebd., 238).

Auch der Historiker Charles Mercier (Université de Bordeaux) macht auf religionsfeindliche Tendenzen des Laizismus aufmerksam:

Seit 1989 [...] ist die Frage der religiösen Identitäten in der französischen Schule wieder aufge-taucht. [...] Anfänglich verwurzelt in der politischen Linken und verbunden mit einer antireli-giösen Tendenz, fand der Laizismus immer mehr Unterstützung auf der politischen Rechten, vor allem unter Befürwortern eines „identitären Säkularismus“ und aus Angst vor einer Ausbreitung des Islam. [...] Ungeachtet der politischen Zäsur nach der Wahl von François Hollande zum französischen Präsidenten, verfolgen die Maßnahmen mit ihrer „Pädagogik des Laizismus“ das Ziel, eine Beschränkung der Meinungsfreiheit auf dem Schulgelände zu legitimieren und zu erklären. (Mercier 2016, 44f.)

Mercier zweifelt insbesondere an, ob die den aktuellen Maßnahmen der Regierung zugrundeliegende Vorstellung zutrifft, „Laizität erzeuge ein Gemeinschaftsgefühl“ (Livret laïcité, 2015, 3). Im Gegensatz zur Forderung einer auf Neutralität setzenden Laizität plädiert er in der Zeitschrift *Etudes* im Januar 2016 mit Bezug auf den deutschen Sozialphilosophen Axel Honneth (vgl. Honneth 2014) für eine auf Anerken-nung der unterschiedlichen Kulturen basierende Pädagogik und verbindet Laizität mit den Begriffen der Integration und Inklusion:

Diese Denkschule ermöglicht ein anderes Verständnis der Beziehung zwischen „Laizität“ und „In-tegration“. Axel Honneth schlägt in seinen Texten vor, soziale Bindungen nicht durch die Neutrali-sierung von individuellen Identitäten zu entwickeln, sondern durch deren positive Anerkennung als Ressource und dauerhaften Beitrag für ein gemeinsames Projekt. Ehe sich Menschen in einer Ge-meinschaft engagieren können, so Honneth, müsse ihr fundamentales Bedürfnis erfüllt sein, Wert-schätzung in ihrer Singularität zu erfahren. Singularität mag nicht zum kommunitaristischen Denken passen, doch geht jeder Wertegemeinschaft ebenso wie dem Projekt der Weltgesellschaft die Anerkennung und Wertschätzung des Einzelnen in seiner Individualität voraus. [...] Die Mit-glieder der Mitte haben die Pflicht, diejenigen, die an der Peripherie stehen, nicht zu assimilieren, sondern ihnen die Möglichkeit zu geben, aus ihrer respektierten Individualität heraus etwas zu dem gemeinsamen Projekt beizutragen. [...] Die Säkularisierung des Bildungssystems hat den Zu-sammenhalt der Gesellschaft gestärkt. Er wurde nicht durch die Neutralisierung der Individualitäten der Schüler erzeugt, sondern durch ihre Aufnahme in einen pluralistischen Kontext. (Mercier 2016, 51)

Eine ausstehende wissenschaftliche Evaluation der schulischen Erfahrungen sehen die Maßnahmen der *Grande mobilisation* vor. Sie versprechen auch für die deutsche Inte-grationsdebatte hilfreiche Impulse.

Anmerkung

- 1 Zur Geschichte der politischen Bildung in Frankreich und zur Auseinandersetzung über republikanische Werteerziehung bzw. eine „Pädagogik der Laizität“ siehe Sala 2015, Mabilon-Bonfils/Zoia 2014.

Literatur

- Alemagna, Lilian/Bretton, Laure 2015: Valls dénonce un «apartheid territorial, social et ethnique» en France. In: *Libération*, 20.01.2015. URL: http://www.liberation.fr/france/2015/01/20/valls-denonce-un-apartheid-territorial-social-et-ethnique-en-france_1184618
- Battaglia, Mattea/Graveleau, Séverin 2015: Rentrée scolaire: la laïcité à marche forcée. In: *Le Monde*, 31.08.2015. URL: http://www.lemonde.fr/education/article/2015/08/31/rentree-scolaire-la-laicite-a-marche-force_4741061_1473685.html#v4E9qTAgX14DGI0h.99
- Corbier, Marie-Christine 2016: Un an après «Charlie»: dans l'école, «les fractures sont toujours là». In: *Les Echos*, 07.01.2016. URL: <http://www.lesechos.fr/politique-societe/societe/021600603388-dans-lecole-les-fractures-sont-toujours-la-1190217.php?9koQc4JUqOeSlZiW.99>
- Depraz, Samuel 2015: Enseignement moral et civique: vertus et dévoiements. URL: <http://www.aphg.fr/Enseignement-moral-et-civique-vertus-et-devoiements>
- Genet, Jean-Philippe 2016: Que l'EMC soit mis en place dans tous les établissements! URL: <http://www.aphg.fr/Que-l-EMC-soit-mis-en-place-dans-tous-les-etablissements>
- Grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République. Annonce des mesures. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. 22.01.2015. URL: http://cache.media.education.gouv.fr/file/01-janvier/49/4/2015_DP_mobilisation_Ecole_complet_385494.pdf
- Graveleau, Séverin 2015: En quoi consiste le nouvel «enseignement moral et civique» mis en place cette rentrée? In: *Le Monde*, 31.08.2015. URL: http://www.lemonde.fr/education/article/2015/08/31/un-enseignement-moral-et-civique-du-cp-au-bac_4741212_1473685.html#J0Op0T69hMsrfGZ2.99
- Honneth, Axel 2014: *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. 8. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Kahn, Pierre 2015: «L'enseignement moral et civique»: Vain projet ou ambition légitime? Éléments pour un débat. In: *Carrefours de l'éducation*, 2015/1, n° 39, p. 185-202
- Laïcité et enseignement moral et civique. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. 2015. URL: http://cache.media.eduscol.education.fr/file/laicite/11/9/ress_laicite_objectifs_508119.pdf
- Lancelin, Aude 2016: Exclusif. Emmanuel Todd: «la France n'est plus dans l'histoire». In: *L'Obs*, 23.03.2016. URL: <http://bibliobs.nouvelobs.com/idees/20160323.OBS7006/exclusif-emmanuel-todd-la-france-n-est-plus-dans-l-histoire.html>
- Livret laïcité. Ministère de l'Éducation nationale, 10/2015. URL: http://www.vousnousils.fr/wp-content/uploads/2015/10/livret_laicite.pdf
- Mabilon-Bonfils, Béatrice/Zoia, Geneviève 2014: *La laïcité au risque de l'Autre*. Paris: Ed. de l'Aube
- Mercier, Charles 2016: Laïcités, écoles, intégration. In: *Études* 1/2016, p. 43-53
- Piquemal, Marie 2015: Éducation nationale: la «réserve citoyenne» se rebiffe. In: *Libération*, 04.12.2015. URL: http://www.liberation.fr/france/2015/12/04/education-nationale-la-reserve-citoyenne-se-rebiffe_1418191
- Piquemal, Marie 2016: Réserve citoyenne: «J'en ai assez de cette mascarade, j'abandonne» In: *Libération*, 06.04.2016. URL: http://www.liberation.fr/france/2016/04/06/reserve-citoyenne-j-en-ai-assez-de-cette-mascarade-j-abandonne_1444274

- Pour un véritable apprentissage de la citoyenneté au lycée. In: *Le Monde*, 18.03.2016. URL: http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/18/pour-un-veritable-apprentissage-de-la-citoyennete-au-lycee_4885847_3232.html#dH50LUCeMu8CyC21.99
- Programme d'enseignement moral et civique. Classes de seconde générale et technologique, de première et terminale des séries générales. In: *Bulletin officiel spécial n° 6* du 25.06.2015. URL: http://cache.media.education.gouv.fr/file/MEN_SPE_6/66/2/2015_BO_SPE_6-pdf_478662.pdf
- Programme d'enseignement moral et civique. École élémentaire et collège. In: *Bulletin officiel spécial n° 6* du 25.06.2015. URL: http://cache.media.education.gouv.fr/file/MEN_SPE_6/66/2/2015_BO_SPE_6-pdf_478662.pdf
- Ruiz, Claude/Tison, Hubert/Magne, Vincent 2015: *Sur l'Enseignement Moral et Civique en LP*. URL: <http://www.aphg.fr/Sur-l-Enseignement-Moral-et-Civique-en-LP>
- Sala, Céline 2015: *Enseignement moral et civique*. Paris: Dunod
- Synthèse de la consultation nationale sur les projets de programmes d'enseignement moral et civique sur les projets de programmes d'enseignement moral et civique. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. 2015. URL: http://cache.media.eduscol.education.fr/file/Actu_2015/74/8/Rapport-de-synthese-de-la-consultation-nationale-sur-les-projets-de-programmes-denseignement-moral-et-civique_476748.pdf
- Synthèse des assises. Mobilisation de l'École et de ses partenaires pour les valeurs de la République. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. 2015. URL: http://cache.media.education.gouv.fr/file/05-mai/55/6/synthese_nationale_assises_421556.pdf
- Todd, Emmanuel 2015: *Qui est Charlie? Sociologie d'une crise religieuse*. Paris: Seuil
- Torres, Jean-Christoph 2015: *L'école et les valeurs*. In: *Revue Direction (SNPDEN)*, n° 230, p. 44-46
- Valls, Manuel 2005: *La laïcité en face. entretiens avec Virginie Malabard*. Paris: Desclée de Brouwer
- Wieviorka, Michel (ed.) 1997: *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*. Paris
- (Letzter Aufruf aller Internetadressen: 25.03.2016)

Frauen in Deutschland

Ilona Ostner

Dieses „besondere Buch“ ist vor allem ein Bildband. Er ähnelt im Ansatz der Materialsammlung zur Geschichte von *Frauenalltag und Frauenbewegung* im 20. Jahrhundert, jenem vierbändigen Lese- und Arbeitsbuch, das 1980 im Zusammenhang mit einer Ausstellung im Historischen Museum Frankfurt erschienen war. Ein kurzer Vergleich der beiden „Projekte“ liegt daher nahe.

In seinem Vorwort zu den vier Bänden begründete der damalige Museumsdirektor Hans Stubenvoll das Novum einer über einen Katalog hinausgehenden aufwendigen Publikation von Materialien mit dem Anspruch einer kritischen Geschichtsvermittlung, die die gängige „Geschichte der Herrschenden“ „gegen den Strich bürsten“ wollte. Konkret ging es bei diesem Projekt um die Wiedereinholung und Aktualisierung der „Frauenfrage“. Faschismus und Restauration der fünfziger Jahre hatten, so Stubenvoll, „die Kontinuität der weiblichen Emanzipationsbewegung nachhaltig unterbrochen, das historische Wissen und Bewußtsein von dieser Bewegung gerade in der jüngeren Generation nahezu gelöscht“, was sich mit der Neuen Frauenbewegung seit 1968 öffentlichkeitswirksam zu ändern begann. Dabei wurde Frauengeschichte, so auch im vorliegenden Band, nun breit verstanden, als Alltagsgeschichte und methodisch konsequente Anerkennung der individuellen Erfahrung als wirkmächtigen Faktor der Geschichte: In diesem Sinne haben Frauen Geschichte nicht nur erlitten, sondern „mit“gemacht.

Frauen in Deutschland ist dreierlei in einem: ein Katalog zu einer Ausstellung, die allerdings nicht stattfand, zugleich punktueller Kommentar und Quellensammlung.



Prof. Dr. Ilona Ostner

Professorin (i.R.) für vergleichende Sozialpolitik, Institut für Soziologie, Georg-August-Universität Göttingen

Gabriele Muschter und Rüdiger Thomas, *Frauen in Deutschland. Eine Geschichte in Bildern, Quellen und Kommentaren*. Bonn 2015. 432 Seiten, Format 21 x 25,5cm, ca. 500 Fotos



Wie die Frankfurter Materialsammlung *Frauenalltag und Frauenbewegung* regt er zum Vor- und Zurückblättern und zum Schmökern an. Wie diese bietet er überraschende, teils herzerreißende Einblicke (gerade im Kontext der aktuellen Flüchtlingskrise), z.B. Bilder von Kindern in den Nachkriegswirren, die verzweifelt ihre Eltern suchen, und von Eltern, die ihre Kinder vermissen. *Frauen in Deutschland* enthält eine Fülle an vermutlich wenig bekannten Bildern aus dem Leben von Frauen und Familien in der DDR, die allein eine Ausstellung gelohnt hätten. Diese Bilder werden kontinuierlich thematisch ähnlichen Bildern aus der alten Bundesrepublik gegenübergestellt werden.

Beide Bände, der ältere und der aktuelle, beginnen im Kaiserreich. Anders als der aktuelle von 2015 hatte der ältere von 1980 zunächst den Kontext der neuen Forderung nach Frauenrechten und Emanzipation quellenreich und ausführlich erläutert: die entstehende Frauenfrage als soziale Frage im 19. Jahrhundert als Folge von Industrialisierung und Proletarisierung, damit verbundene neue Spaltungen zwischen den Frauen, die für die Erste Frauenbewegung, ihre sehr unterschiedlichen Protagonistinnen und deren recht heterogenen Forderungen konstitutiv werden sollten. Ausführlich wird schon für die Weimarer Zeit der Konflikt zwischen den weiblichen Formen des Lebens und der weiblichen Erfahrung einerseits, der Anforderung, sich einer nach männlichen Prinzipien strukturierten Welt anzupassen, andererseits, und das daraus resultierende Bedürfnis nach einer Neudefinition des Weiblichen („die neue Frau“) herausgearbeitet. Sozialistische wie kommunistische Linke der 1920er Jahre hatten, so ein Fazit, die faktische Ausgrenzung der spezifisch weiblichen Produktion aus dem öffentlichen Bewusstsein nachvollzogen, Gleichheit hieß, es den Männern gleichzutun. Der vorliegende Band *Frauen in Deutschland* wird mit einer „Frühgeschichte der Frauenemanzipation“ im Kaiserreich anhand einiger ausgewählter Leitfiguren und Notizen zu deren Leben und Wirken eingeleitet, eine vergleichbare Kontextualisierung wie im Band von 1980 fehlt. Die Weimarer Republik kommt nur sehr kurz und vor allem als Einstieg in den Nationalsozialismus vor, dessen antimodernes Frauenbild, so die beiden Autoren (S. 20), an den vorherrschenden traditionellen Wertvorstellungen der 20 Jahre hatte anknüpfen können. Endet das ältere Projekt in der Bundesrepublik im Jahr 1960, so will *Frauen in Deutschland* 2015 den Zeitraum von 1933 bis heute beleuchten. Die DDR spielte im älteren Band keine Rolle.

Frauen in Deutschland scheint – anders als der ältere Band *Frauenalltag und Frauenbewegung* – einer eindimensionalen Programmatik zu folgen, die im Verlauf der Darstellung sowie in den Themen- und Bildcollagen immer deutlicher wird. Anliegen ist, den „Prozess einer fortschreitenden Gleichstellung von Männern und Frauen“ (S. 410) zu skizzieren. An seinem Ende stehen offenbar „starke Frauen“, als Maßstab der Frauenemanzipation, sowie die These vom „Emanzipationsvorsprung der ostdeutschen Frauen“ gegenüber den westdeutschen, vor allem wenn nicht allein in der Erwerbsarbeit. In der Soziologie wird eine ausgefeilte und anhaltende internationale Diskussion über die verschiedenen Bedeutungen von Geschlechtergleichheit und die immer zweischneidigen Folgen jeder Angleichung geführt (Hobson 2004; Orloff 2006; 2009; Ostner 2014), die hier keinen Platz hat, die aber zur Kenntnis zu nehmen, empfehlenswert ist.

Der Prozess der Gleichstellung ist, so die Autoren, beeinflusst durch wechselnde (1) politische Rahmenbedingungen, (2) wirtschafts- und gesellschaftspolitische Interessen und (3) zunehmende Beteiligungsansprüche von Frauen (S. 410). Die Zeitspanne, die der Band abdeckt, war, so die Autoren, „durch drei gegensätzliche politische Systeme bestimmt“ (S. 8), durch Demokratie, Faschismus und Kommunismus. Tatsächlich waren beide, NS und DDR, Diktaturen; in beiden standen rechtliche Normen unter dem

Vorbehalt des opportunen und willkürlichen Eingriffs. So hatte in der DDR zwar jeder Bürger das Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Ehe und Familie. Praktisch wurden aber Ehen mit ausländischen Partnern stark diskriminiert, z. B. durch Nichterteilung oder nur bedingte Erteilung einer Ehegenehmigung durch die Abteilung Inneres. Beide Regime stellten das Kollektiv über das Individuum, die Gemeinschaftsfiktion über die Tatsache individuell unterschiedlicher Interessen und sozialstruktureller Konflikte, verhinderten damit die Entstehung pluralistischer Interessensorganisation und Formen moderner sozialer Konfliktregulierung. Beide kompensierten fehlende politische Rechte mit Hilfe von Sozialpolitik, Betreuung und Versorgung. NS und DDR verlangten von ihrer Bevölkerung eine Pflicht zur Gesundheit („Gesundheitspflicht“), die mit einer „staatlich-herrschaftlichen Aufladung des Gesundheitsbegriffs“ (Hockerts 1998, S. 15; Süß 1998, S. 68ff.), auch des Breiten- und Betriebssports, einherging, die für die Bundesrepublik undenkbar war. Ein Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit gab es nicht, diese wurde Kollektivzielen untergeordnet. Zugleich bauten beide Diktaturen ihre Präventivmedizin aus. Gesundheit und ihre Politisierung sind kein Thema in *Frauen in Deutschland*. Im Abschnitt Sport (S. 200-203) finden wir Bilder von (und kurze Lebensbeschreibungen zu) ersten Fußballerinnen oder Olympiasiegerinnen in den beiden Deutschlands. *Frauen in Deutschland* übersieht die Ähnlichkeiten zwischen den beiden Diktaturen, die eben auch gleichstellungsrelevant sind. Zugleich benennt der Band nicht systematisch die Unterschiede trotz Ähnlichkeit: den Antinatalismus des NS, den Pronatalismus der DDR, der die Frauenpolitik der Honecker-Ära, die Kinderpolitik und davon abgeleitet Mutterpolitik, nicht aber Familien- und schon gar nicht Elternpolitik war. Die sozialpolitische Gesetzgebung der DDR kannte Kinder, die im Haushalt lebten, und Kinder, die außerhalb des Haushalts lebten. (Zum Vergleich: die Bundesrepublik – eheliche und uneheliche, Stief- und Pflegekinder.) Zusammen mit dem Recht auf Arbeit bzw. fehlendem Arbeitslosigkeitsrisiko förderte diese Kinder- und Mütterpolitik wiederum die im Band geschilderte Deinstitutionalisierung von Ehe und Familie, die hohe Rate Alleinerziehender und der aufgeschobenen Heirat, die das Regime durch Sonderzuweisungen aller Art wieder attraktiv zu machen versuchte.

Übersehen wird, dass, Nationalsozialismus, SED-Regime und Bundesrepublik auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß an Weimarer Traditionsbestände angeknüpft hatten. „Das Weimarer Deutschland hat in einer spannungsreichen Gemengelage verschiedene Optionen und Ordnungsideen bereitgehalten, die dann vom Dritten Reich, der Bundesrepublik und der DDR in jeweils spezifischer Auswahl aufgegriffen und in besonderen Bahnen fortgeführt worden sind“ (Hockerts 1998, S. 7). Deutlich wird dieses Anknüpfen z. B. im Begriff der Gemeinschaft, der im Band in Anführungszeichen steht (Hitlers „Volksgemeinschaft“). In beiden Diktaturen, NS und DDR, war „Gemeinschaft“ gegen „Gesellschaft“ und hier, wie schon zuvor in der Weimarer Republik, vor allem gegen das Vertragsdenken des liberalen Individualismus gerichtet. Die entindividualisierte Volksgemeinschaftsidee hatte allmählich den Volksbegriff, wie er noch der republikanischen Idee der Volkssouveränität und des Volkswillens zugrunde lag, verdrängt (Hachtmann 1998, S. 29). Anknüpfungen an ältere Ideen, auch der Frauenbewegung, werden auf unheimliche Weise in der raffinierten, anspielerreichen Rede Hitlers an die NS *Frauenshaft* vom 8. August 1934 deutlich, die in *Frauenalltag und Frauenbewegung* vollständig (Band III, S. 92-93), in *Frauen in Deutschland* jedoch auf nur wenige vereinzelte Sätze verkürzt, unter der Überschrift „Das Frauenbild Hitlers“ abgedruckt ist (S. 29). Hitler hatte klar für komplementäre Geschlechterrollen plädiert – verschieden, aber gleichwertig: „Das Empfinden und vor

allem das Gemüt der Frau hat zu allen Zeiten ergänzend auf den Geist des Mannes eingewirkt“. Er hatte indirekt eine Formel der USPD-Abgeordneten Luise Zietz verwendet, die in der Auseinandersetzung um den Gleichheits-Artikel 109 der Weimarer Reichsverfassung meinte, dass Frauen mit der Mutterpflicht eine der Wehrpflicht mindestens gleichwertige Verpflichtung gegen die Gesellschaft auf sich nahmen. Wie schon Hegel sieht er den Platz der Frau nicht in der politischen Öffentlichkeit, sondern in der Familie, wobei er vermutlich dem Eigensinn der Familie, die Hegel im Verweis auf Antigone hochhielt, feindlich gegenüberstand wie in der Rede dem modernen Parlament. „Unsere Frauenbewegung“, so Hitler, ist „für uns nicht etwas, das als Programm den Kampf gegen den Mann auf seine Fahne schreibt, sondern etwas, das auf sein Programm den gemeinsamen Kampf mit dem Mann setzt“.

Die DDR arbeitete bekanntlich mittels einer Planwirtschaft, was für die Einschätzung des Fortschritts in der Gleichstellung hochrelevant ist. Das verstaatlichte Produktionssystem der DDR hatte zahlreiche Versorgungs- und Betreuungsfunktionen in die Betriebe hineinverlagert, so Folgen des Ungleichgewichts von Angebot und Nachfrage nach Arbeit. Arbeitslosigkeit gab es daher nicht bzw. nur verdeckt; dafür existierten viele ineffiziente Arbeitsverhältnisse (Hockerts 1998, S. 20). Alle Bürger, Frauen wie Männer, sollten möglichst viel Tages-, Wochen-, Jahres- und Lebenszeit in der Sphäre der Arbeit verbringen; gleichzeitig sollten Frauen der DDR möglichst drei Kinder haben. Die hohe Frauenerwerbstätigkeit ist diesem Zusammenwirken von unbedingtem „workfare“ und expandierendem „welfare state“ zu verdanken (Schmidt 2004, S. 134).

Heute deutet in Deutschland vieles auf eine höhere „Arbeitsmarktindividualisierung“ von Frauen hin, auf einen bislang ungebrochenen Trend hin zum endgültigen Abschied vom Ernährermodell und auf den langsamen, aber unaufhaltbaren Aufstieg des Zwei-Verdiener-Modells. Es ist diese Art von Gleichstellung, die sich durchzusetzen scheint.

Literatur

- Hachtmann, R., 1998, Arbeitsverfassung, in: Hockerts, Hans Günter (Hrsg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München: Oldenbourg, S. 27-54.
- Hobson, B., 2004, *The Individualised Worker, the Gender Participatory and the Gender Equity Models in Sweden*, in: *Social Policy & Society* 3(1), pp. 75-83.
- Hockerts, H. G. 1998, Einleitung, in: Derselbe, *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München: Oldenbourg, S. 7-25.
- Orloff, A. O., 2006, *From Maternalism to "Employment for All": State Policies to Promote Women's Employment across the Affluent Democracies*, in: Levy, J. (ed.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 230-268.
- Orloff, A. O., 2009, *Should Feminists Aim for Gender Symmetry? Why a Dual-Earner/Dual Care-giver Society Is Not Every Feminist's Utopia*, in: Gornick, J. C./Meyers, M. K. (eds.), *Gender Equality. Transforming Family Divisions of Labor*, London: Verso, pp. 129-157.
- Ostner, I., 2014, *Feministische Ideen im Alltagstest. Soziologische Anmerkungen zum Abschied von der Familie*, in: *Mittelweg* 36, 23 (Juni/Juli), S. 54-67.
- Schmidt, M. G., 2004, *Sozialpolitik der DDR*, Wiesbaden, VS.
- Süß, W., 1998, *Gesundheitspolitik*, in: Hockerts, H. G. (Hrsg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München: Oldenbourg, S. 55-100.



Marc Partetzke, *Von realen Leben und politischer Wirklichkeit. Grundlegung einer biographiebasierten Politischen Bildung am Beispiel der DDR*, Wiesbaden 2016, 587 S.

Roland Jahn hat der Taschenbuchausgabe von *Wir angepasst. Überleben in der DDR* ein Vorwort mit dem Titel *Respekt vor der Biographie* vorangestellt. Es gehe darum, „sich erinnern zu dürfen, ungefiltert und an alles. Sich ganz individuell dazu zu bekennen, wie es war, wie man es erlebt hat, wie man selbst gelebt hat.“ Diesen Respekt vor der Biographie durchzieht eindrucksvoll die umfangreiche Dissertation von Marc Partetzke (Universität Bremen), die unter dem Titel *Von realen Leben und politischer Wirklichkeit* kürzlich bei Springer VS erschienen ist.

Ganz in der Tradition seines akademischen Lehrers Carl Deichmann stehend, sieht sich Partetzke der hermeneutischen Politikdidaktik und ihrem interpretativen Zugang zur politischen Wirklichkeit verpflichtet. Den Ausgangspunkt seiner qualitativ-empirischen Arbeit bildet der biographisch-personenbezogene Ansatz der politischen Bildung. Als Datenbasis dienen sechs autobiographisch-narrative Interviews, die der Autor in einer Gesamtdauer von über 16 Stunden geführt hat. Sein Hauptanliegen ist es aber nicht, allein das Leben in der ehemaligen DDR zu erforschen (auch wenn ihm die Berücksichtigung der ehemaligen DDR als Gegenstand der politischen Bildung in vielerlei Hinsicht defizitär erscheint), sondern einer für die Politikdidaktik grundsätzlicheren Frage nachzugehen: Lässt sich der biographisch-personenbezogene Ansatz als eine *neue* Lehr-Lern-Strategie für den Politikunterricht begründen und, falls ja, worin liegt sein *spezifisch politikdidaktisches* Potenzial?

Zur Beantwortung dieser Leitfrage umreißt Partetzke zunächst das Gegenstandsfeld der Biographieforschung hinsichtlich ihrer psychologischen, sprachlichen, lebenspraktischen und soziologischen Dimensionen und stellt Bezüge zur Geschichtswissenschaft und Politikwissenschaft her. Herzstück der Arbeit bildet sodann die ausführliche Begründung des biographisch-personenbezogenen Ansatzes. Der

Autor untersucht hierfür vier zentrale Kriterien: 1. Sind Biographien als Medien mit den schulischen Rahmenbedingungen kompatibel? 2. Stellen sie „Lernhelfer“ im Politikunterricht dar? 3. Ermöglichen Biographien eine bildende Sachbegegnung im Politikunterricht? 4. Können durch den biographisch-personenbezogenen Ansatz die Ziele politischer Bildung erreicht werden?

Da es Partetzke gelingt, die Erfüllung dieser vier Kriterien ausführlich nachzuweisen (S. 175 ff.), kann er plausibel seine Kernaussage vertreten, dass Biographien ein überaus geeignetes (und bislang zu wenig beachtetes) Medium der Politischen Bildung sind. Gestützt wird die *Grundlegung einer biographiebasierten Politischen Bildung* dann insbesondere durch die exemplarische Umsetzung des Ansatzes am Beispiel der DDR: mittels der o.g. Interviews, ihrer detaillierten Auswertung und der Präsentation von konkreten Arbeitsmaterialien und Handreichungen für Lehrerinnen und Lehrer.

Während das methodische Vorgehen der Arbeit sehr detailliert und nachvollziehbar geschildert wird, hätte an einigen Stellen die theoretische Fundierung noch vertieft werden können. So erwähnt Partetzke etwa zutreffend, dass es „mit und in einem autobiographisch-narrativen Interview stets zu einer kommunikativen Her- und Darstellung narrativer Identität kommt“ (S. 310), den Bezug zu Paul Ricoeur, der diesen Begriff maßgeblich geprägt hat, stellt der Autor jedoch nicht her.

Obwohl Partetzke entschieden für den biographisch-personenbezogenen Ansatz eintritt, versäumt er es nicht, auch dessen Grenzen zu diskutieren. Dies rundet die durchweg differenzierte, manchmal sehr ausführliche Darstellung ab. Ob sich – wie von Partetzke angeregt – die politikdidaktische (Auto-)Biographieforschung als ein neues Forschungs- und Arbeitsfeld etablieren wird, bleibt abzuwarten. Ein überzeugendes Plädoyer dafür hat der Autor aber auf jeden Fall vorgelegt.

Christian Meyer-Heidemann



Karim Fereidooni: Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen im Schulwesen. Eine Studie zu Ungleichheitspraktiken im Berufskontext. Wiesbaden 2016, 400 Seiten

Diese Dissertation (Universität Heidelberg) untersucht empirisch die Erfahrungen mit Diskriminierungen in der Referendarzeit und als Lehrkraft an Schulen, über die Befragte bzw. Interviewte mit dem persönlichen Hintergrund einer Migration berichten. Das ist innovativ und wichtig! Die hohe Bedeutung des Themas wird in der Darstellung der Literatur überzeugend entworfen: sorgfältig, reflexiv, nicht missionierend, auch internationale Literatur wird herangezogen.

Alltagsdiskriminierungen und Alltagsrassismus äußern „sich in subtilen, klandestinen und zweideutigen Denk- und Handlungsweisen“ (S. 17), nicht in zugespitzt dramatischen Gewaltexzessen. Die Konkretionen dieser Subtilität spürt die Arbeit in quantitativer und qualitativer Forschung auf. Historische und demographische Angaben betten das Thema in die BRD-Gegenwart ein. Begriffliche Differenzierungen eröffnen den Gang ins Phänomen, wozu auch die „Selbstpositionierung“ des Autors (S. 36ff.) beiträgt - dies könnte allen wissenschaftlich Arbeitenden zum Vorbild dienen.

Die Empirie erfasst die subjektiven Erfahrungen (bzw. deren Verarbeitung in Befragung bzw. Interview) der Lehrer(innen) und behauptet nicht, eine objektive Ebene korrekt zu spiegeln.

Der quantitative Teil enthält Angaben von 159 Befragten, die deskriptiv dargestellt werden. Die Daten werden ermüdend verbalisiert (S. 79-165). Eine Auswahl der im Anhang (auf Online PLUS) gegebenen Tabellen hätte hier genügt, wenn sie interpretiert worden wären. Auch hätte ein möglicher Einfluss des Wegs der Rekrutierung (über Netzwerke) diskutiert werden können bzw. müssen.

Der qualitative Teil (Inhaltsanalyse nach Mayring) bringt einen Teil der Zahlen des Teils vorher zum Leben! 10 Interviews mit Leitfaden wurden geführt, davon fünf mit Befragten, die nach eigener Einschätzung Diskriminierungen erfahren hatten, die fünf anderen hatten dies

verneint. Der Interviewer (=Autor) bringt sie zum Sprechen bzw. ermöglicht es ihnen. Hier wird für die Leserin die „Subtilität“ von (rassistischer) Alltagsdiskriminierung greifbar und nachvollziehbar. Das ist erhellend, berührend und aufrüttelnd! Scheinbare Kleinigkeiten verdichten sich vom Gerede ohne bewusste Absicht zu verletzendem Unterscheiden. Hier liegt das große soziologische und pädagogische Verdienst der Arbeit, Ungleichheit in der BRD in einer wichtigen Dimension zu zeigen.

Zwei weiterführende Punkte fallen der Rezensentin auf:

Alle Interviewten berichten bzw. erzählen von Diskriminierungserfahrungen, nicht nur die, die dies in der Befragung angekreuzt hatten (S. 246). Das liegt evtl. an der (notwendigen?) Begrenztheit von Fragen in dem Fragebogen. Denn: ab wie vielen oder bei welchen Erfahrungen kreuzt jemand „Ja“ an oder „Nein“? (Frage 1: „Haben Sie ... gemacht?“ Anhang) Eine solche Bilanz-Frage ist komplex und nicht klar (so auch zwei Interviewte).

Der zweite Punkt ist der Erfahrungsraum Referendariat (z.B. S. 108ff.), mit dem der Autor sich spürbar sehr gut auskennt. Das Referendariat ist eine (so meine These) singular zugespitzte Ausbildungssituation: Abhängigkeit von Wenigen relativ spät im Leben, kein Ausweichen durch Wählen ist möglich, die ganze eigene Person (Wissen, Können, Reflexion) wird gefordert und gezeigt, die berufliche Zukunft wird (nicht) eröffnet – Identität steht nicht nur auf dem Spiel, sondern real in Frage. Folge-These: Diskriminierungserfahrungen sind strukturell und subjektiv angelegt, nicht nur rassistische – die aber deshalb umso verletzender sind.

Weitere Kontexte bieten sich für einbettende Interpretationen an (z.B. der Schülerjob, Entwicklungsdimensionen, Lehrer-Lenkung), was aber immer für alle pädagogisch relevanten Daten gilt.

Die Arbeit ist inhaltlich ein Meilenstein für Didaktik und für Bildungssoziologie.

Sibylle Reinhardt

Anschriften der Autorinnen und Autoren

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

Maximilian Brenker, B.A.
Master-Student der politischen Kommunikati-
on an der Cardiff University (Wales)
Am Pastoratskamp 20
58454 Witten
brenkerm@cardiff.ac.uk.

Dr. Matthias Busch
Junior-Professor für Didaktik der Politischen
Bildung
TU Kaiserslautern
FB Sozialwissenschaften
Postfach 3049
D-67653 Kaiserslautern
matthias.busch@sowi.uni-kl.de

Dr. Astrid Cullmann
wissenschaftliche Mitarbeiterin am DIW Berlin
Abteilung Unternehmen und Märkte
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
acullmann@diw.de

Gerald Danner
BA, Student am Institut für Politische Wissen-
schaft der Friedrich-Alexander-Universität Erl-
angen-Nürnberg
Kochstr. 4.
91054 Erlangen
Gerald.Danner@web.de

Dr. Helmut Däuble
Pädagogische Hochschule Ludwigsburg
Reuteallee 46
71634 Ludwigsburg
daeuble@ph-ludwigsburg.de

Prof. Dr. Tim Engartner
Goethe-Universität Frankfurt am Main
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
Institut für Politikwissenschaft
Didaktik der Sozialwissenschaften
Theodor-W.-Adorno-Platz 6
60323 Frankfurt am Main
engartner@soz.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis
Deputy Dean
George C. Marshall Center
Gernackerstrasse 2
82467 Garmisch-Partenkirchen
sven.gareis@marshallcenter.org

Prof. em. Dr. Tilman Harlander
Institut Wohnen und Entwerfen
Fakultät für Architektur und Stadtplanung
Universität Stuttgart
Keplerstr. 11. 70174-Stuttgart
tilman.harlander@iwe.unistuttgart.de

Jonas Israel, M.A., wissenschaftlicher Mitar-
beiter am Lehrstuhl Politikwissenschaft II an
der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Universitätsstr. 1
40225 Düsseldorf
israel@phil.hhu.de

Dr. Christian Meyer-Heidemann
Der Landesbeauftragte für politische Bildung
Karolinenweg 1
24105 Kiel
christian.meyer-heidemann@landtag.ltsh.de

Nancy Morys
Senior lecturer für Sprachendidaktik
Universität Luxembourg
Faculté des Lettres, des Sciences Humaines,
des Arts et des Sciences de l'Education Maison
des Sciences Humaines
11, Porte des Sciences
L-4366 Esch-sur-Alzette
nancy.morys@uni.lu

Dr. Maria Nieswand
wissenschaftliche Mitarbeiterin am DIW Berlin
Abteilung Unternehmen und Märkte Mohren-
straße 58
10117 Berlin
mnieswand@diw.de

Prof. Dr. Ilona Ostner
Professorin (i. R.) für Vergleichende Sozialpoli-
tik
Institut für Soziologie
Georg-August-Universität Göttingen
iostner@uni-goettingen.de

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

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

Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers
Karlsruher Institut für Technologie
Institut für Soziologie
76131 Karlsruhe
schaefers.bernhard@gmx.de

Caroline Stiel
Doktorandin am DIW Berlin
Abteilung Unternehmen und Märkte
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
cstiel@diw.de

Prof. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4.
91054 Erlangen
Roland.Sturm@fau.de

Selbstverteidigungsstrategien in politischen Affären



Kim Björn Becker

**Politisches
Skandalmanagement**
Strategien der Selbstverteidi-
gung in politischen Affären der
Bundesrepublik Deutschland

Schriftenreihe Politik und
Kommunikation, Band 4

2016. 421 Seiten. Kart.
48,00 € (D), 49,40 € (A)
ISBN 978-3-8474-2019-4
eISBN 978-3-8474-0985-4

Allein aufgrund politischer Affären mussten in den vergangenen Jahren einige Bundesminister zurücktreten, mehrere Parteifunktionäre ausscheiden und sogar ein Bundespräsident sein Amt niederlegen. Ein Skandal kann die Reputation eines Politikers zerstören und seine Parteikarriere abrupt beenden. In dieser Ausnahmesituation hängt die berufliche Zukunft des Angegriffenen vor allem mit der Frage zusammen, wie gut er die Affäre kommunikativ und medial bewältigt.

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



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

Tel +49 (0)2171.344.594
Fax +49 (0)2171.344.693

www.shop.budrich-academic.de | info@budrich.de

Postkommunistische Gesellschaften



Helmut Fehr

Vergeltende Gerechtigkeit –
Populismus und
Vergangenheitspolitik
nach 1989

2016. 174 Seiten. Kart.
28,90 € (D), 29,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-0563-4
eISBN 978-3-8474-0956-4

Welche Probleme ergeben sich bei der Aufarbeitung von Geschichte nach 1989? Welche Themen sind nach wie vor Streitthemen in der Öffentlichkeit europäischer Gesellschaften? Forderungen nach Einlösung historischer Gerechtigkeit vermischen sich hier mit Elitendebatten über die kommunistischen Regime. Die Spannbreite der Themen reicht von der Aufarbeitung der kommunistischen Regimegeschichte, von „Übergangs-Gerechtigkeit“ bis zu Problemen des Elitenkampfs über die Deutungshoheit im politischen Leben.

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



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

Tel +49 (0)2171.344.594
Fax +49 (0)2171.344.693

www.shop.budrich-academic.de | info@budrich.de

Innerparteiliche Demokratie



Carsten Koschmieder

Partizipation in der Piratenpartei Die Schattenseiten einer sonnigen Utopie

Parteien in Theorie und Empirie,
Band 7
2016. 188 S. Pb.
39,90 € (D), 41,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-0515-3
eISBN 978-3-8474-0964-9

Die Piratenpartei hat sich selbst auf die Fahnen geschrieben, eine besonders basisdemokratische Partei zu sein. Tatsächlich bietet sie mehr Möglichkeiten zur Partizipation als jede andere Partei. Allerdings werden diese kaum genutzt. Warum? Der Autor untersucht die Faktoren, die das Funktionieren der Beteiligungsmöglichkeiten sowie die Partizipation an sich hemmen, und kommt zu dem Schluss, dass vor allem soziale Ungleichheiten eine Rolle spielen. Ein wichtiger Beitrag zur Debatte um die Demokratisierung von Parteien.

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

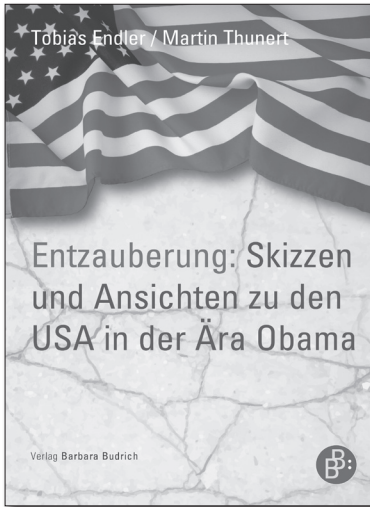


Verlag Barbara Budrich
Barbara Budrich Publishers
Stauffenbergstr. 7
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594
Fax +49 (0)2171.344.693

www.shop.budrich-academic.de | info@budrich.de

Politik aktuell



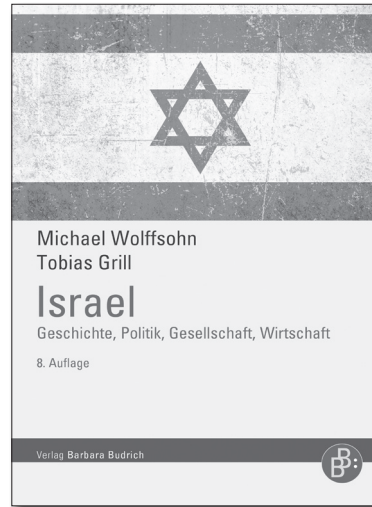
Tobias Ender
Martin Thunert
**Entzauberung: Skizzen
und Ansichten zu den
USA in der Ära Obama**

2016. 235 S. Kt.
29,90 € (D), 30,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-0673-0
eISBN 978-3-8474-0822-2

Tobias Ender und Martin Thunert nehmen die aktuellen Entwicklungen in den USA unter die Lupe.



Bestellungen unter: shop.budrich-academic.de • info@budrich.de



Michael Wolffsohn
Tobias Grill
Israel
Geschichte, Politik, Gesellschaft, Wirtschaft
8. Auflage

8. Auflage 2016. 344 S. Kt.
29,90 € (D), 30,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-0044-8
eISBN 978-3-86649-515-9

**„Das beste Nachschlagewerk
in deutscher Sprache“**
Prof. Dr. Michael Brenner,
Uni München und Direktor
des Center for Israel Studies
an der American University,
Washington, DC