



GWVP

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

Gesellschaft·Wirtschaft·Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Industrie 4.0 · Krise des Industriestandorts Deutschland? ·
Debatte: Finanzpolitik keynesianisch oder ordoliberal? ·
Sechs Monate Trump · Chinas Wirtschaft · Freihandel ·
Serie Demokratie in Deutschland



Verlag Barbara Budrich

3/2017

66. Jahrgang · 3. Vierteljahr 2017
ISSN 0016-5875

www.budrich-journals.de

Zu diesem Heft

Dieses Heft ist über weite Strecken von wirtschaftlichen Themen bestimmt. In der „Debatte“ stehen sich ein keynesianisch argumentierender und ein eher ordo-liberal antwortender Text gegenüber: Gegen die europäische Wirtschaftskrise müsse – so fordert Dieter *Vesper* – der Staat auf direktem Wege Nachfrage generieren. Die europaweit gewachsene Staatsverschuldung sei eine Folge dieser Finanz- und Wirtschaftskrise und nicht ihre Ursache. *Goldschmidt* und *Köhler* kritisieren, die Diagnose *Vespers* stimme weithin nicht mit den Daten überein. In dem alten Streit zwischen nachfrage- und angebotsorientierten Sichtweisen sehen sie Chancen für automatische nationale Anpassungsprozesse im europäischen Festkurssystem. Eine private (!) Investitionsoffensive solle angestrebt werden. Jedoch: unklar bleibe die tatsächliche Wirkung einer restriktiven Fiskalpolitik – sie hänge von historisch-konkreten Bedingungen ab. Diese Frage könnte die Kontrahenten verbinden, die uns einen klassischen Theorie-Streit an der konkreten Europa-Krise vorführen.

Diese Debatte verkörpert das Kontrovers-Prinzip, dem politische Bildung verpflichtet ist. Dabei sind unterschiedliche Spielarten denkbar: die explizite Kontroverse oder ihre Darstellung, abwägende Argumentationen innerhalb eines Beitrags oder die Repräsentanz in unterschiedlichen Texten. Das unterscheidet politische Bildung von Wissenschaft: diese bringt zwar als System kontroverse Standpunkte und Vorgänge hervor, diese müssen aber nicht ausdrücklich zum Vorschein kommen.

Weitere Beiträge zum Bereich Wirtschaft behandeln Vorschläge der EU-Kommission zur vertieften Wirtschafts- und Währungsunion (*Sturm*), die drohenden Strukturbrüche für die deutsche Industrie (*van Scherpenberg*) und die Folgen des Internets der Dinge für Arbeit und Wohlfahrtsstaat (*Buhr*), die chinesische Kapitalismus-Variante und ihre Probleme (*Nölke*) sowie die Zuständigkeiten der EU bzw. der Mitgliedsländer für Abkommen zum Freihandel (*Adamski*).

Die Serie „Demokratie in Deutschland“ behandelt Rechtspopulismus und Rechtsextremismus (*Decker*) und Öffentlichkeit und ihren Raum (*Schäfers*).

Großes öffentliches Interesse findet die Untersuchung über die schwindende Abstiegsangst der Mittelschicht (*Lengfeld & Ordemann*).

Wir gratulieren unserem Autor Jasper Meya zum Deutschen Planspielpreis, den er für seine Abschlussarbeit zum Planspiel „Keep Cool“ (GWP 2/2016: Das Klima aufs Spiel setzen ...) erhalten hat, und freuen uns mit ihm!

Die Herausgeber

Jahrgang 66, 2017, Heft 3 – Inhalt

EDITORIAL	303
ONLINE-ARCHIV	
Thema „Internationales“	306
MEINUNG	
<i>Georg Kamphausen</i>	
Weltmacht mit drei Buchstaben: ICH	
Über die Kunst der politischen Selbstdarstellung	307
AKTUELLE ANALYSE	
<i>Roland Sturm</i>	
Nach dem Brexit und dem Wahlsieg Macrons – eine neue Chance für Europa? Das Reflexionspapier der Europäischen Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)	313
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE	
<i>Jens van Scherpenberg</i>	
Krise des Industriestandorts Deutschland? Deutsche Schlüsselindustrien im Strukturumbruch	319
FACHAUFSÄTZE	
<i>Martin Thunert</i>	
Beispiellos: Die ersten sechs Monate der ‚Amerika zuerst‘-Präsidentschaft Donald J. Trumps	327
<i>Andreas Nölke</i>	
Chinas Wirtschaftssystem und seine aktuellen Probleme	339
<i>Henrik Uterwedde</i>	
Frankreich im Umbruch Emmanuel Macrons Revolution der Mitte	347
<i>Daniel Buhr</i>	
Industrie 4.0 und die Herausforderungen für die Politik	357
<i>Holger Lengfeld & Jessica Ordemann</i>	
Von Abstiegsangst bedroht? Befunde der Umfrageforschung zur Lage der Mittelschichten	371
DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND	
FACHAUFSATZ	
<i>Frank Decker</i>	
Rechtspopulismus und Rechtsextremismus als Herausforderungen der Demokratie in der Bundesrepublik	381

DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND

ESSAY

Bernhard Schäfers

Öffentlichkeit und öffentlicher Raum als Elemente einer demokratischen
Gesellschaft. Bauten für die Demokratie 395

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Tim Griebel und Georg Schneider

Fußball ist unser Leben – Zum Bombenanschlag auf den BVB-Mannschaftsbus 401

DEBATTE

VORLAGE

Dieter Vesper

Welchen Beitrag kann die Finanzpolitik zur Lösung der Krise in Europa
leisten? 411

DEBATTE

KRITIK

Nils Goldschmidt / Ekkehard A. Köhler

Der Schuldenverführung widerstehen
Zum Text von Dieter Vesper „Welchen Beitrag kann die Finanzpolitik zur
Lösung der Krise in Europa leisten?“ 421

RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT

Heiner Adamski

Freihandel
Der Europäische Gerichtshof präzisiert die Rechte der EU-Kommission und der
EU-Mitgliedstaaten beim Abschluss von Freihandelsabkommen? 431

POLITISCHE DIDAKTIK

Marie Winckler

Politische Bildung von den Lernbedingungen aus gedacht:
Didaktische Antworten auf das Verhältnis Jugendlicher zu Politik 441

BESONDERES BUCH

Roland Sturm

Die große Regression. Eine Predigt an die Bekehrten
über Heinrich Geiselberger (Hrsg.), Die große Regression: Eine internationale
Debatte über die geistige Situation der Zeit 453

REZENSIONEN

David Jahr: Marie Winckler (2017): Politische Selbstbilder und politische
Bildung. Eine rekonstruktive Studie mit Schülerinnen und Schülern der
Sekundarstufe I 457

Iris Baumgardt: Asal, Katrin; Burth, Hans-Peter (2016): Schülervorstellungen
zur Politik in der Grundschule. Lebensweltliche Rahmenbedingungen,
politische Inhalte und didaktische Relevanz. Eine theoriegeleitete empirische
Studie 458

Autorinnen und Autoren 459

Thema „Internationales“

Eine Auswahl aus weit über 100 Beiträgen und aus 16 Jahrgängen GWP. Kostenlos aufzurufen im GWP-Online-Archiv.

Jens van Scherpenberg, Trumps Wirtschaftspolitik – Aufkündigung der bisherigen Weltwirtschaftsordnung? **GWP 1-17**

Martin Thunert, Präzedenzlos und unvorhersehbar? Hillary Clintons Wahlniederlage und der unwahrscheinliche Triumph Donald Trumps am 8. November 2016 **GWP 1-17**

Sven Bernhard Gareis, Militärmacht China? Die chinesische Streitkräftereform und ihre Folgen für die Internationale Politik **GWP 4-16**

Jens van Scherpenberg, Chinas Weg zur weltwirtschaftlichen Ordnungsmacht **GWP 1-16**

Thorsten Winkelmann, Die Ukraine-Krise **GWP 2-15**

Christian Fischer, Die Ukraine-Krise als Herausforderung für den Politikunterricht. **GWP 1-15**

Wichard Woyke, Deutsch-französische Beziehungen unter Merkel, Sarkozy und Hollande **GWP 1-15**

Axel F. Fischer, Waffenlieferungen in Krisengebiete **GWP 4-14**

Sven Bernhard Gareis, USA – China – Europa. Globale Machtverschiebungen und ihre Auswirkungen **GWP 4-12**

Gustav Auernheim, Griechenland: Kein Ende der Wirtschaftskrise, aber politische Stabilisierung **GWP 3-13**

Klaus Brummer, Deutschlands militärisches und ziviles Engagement in Afghanistan **GWP 1-12**

Kerstin Roggenkamp, Allianz der Unwilligen und Machtlosen? Die G77 bei den internationalen Klimaverhandlungen **GWP 1-11**

Johannes Fritz, Vor dem Hintergrund der Griechenland-Krise: Brauchen die Euroländer einen eigenen Währungsfonds? **GWP 2-10**

Sven Bernhard Gareis, Tauwetter in der Taiwan-Straße. China und Taiwan entschärfen ihren Dauerkonflikt **GWP 3-09**

Thomas Jäger, Von der G7 zur G20. Der G20 Gipfel von London **GWP 3-09**

Simon Oerding, Florian Bokermann, Die Zukunft des deutschen Engagements in Afghanistan – eine Streitfrage **GWP 1-08**

Robert Fischer, Die Bundesregierung zwischen Berlin, Brüssel und Bali: Klimapolitik „made in Germany“ – Exportschlager oder Mogelpackung? **GWP 1-08**

Sven Bernhard Gareis, Bedingt bündnisfähig? Die parlamentarische Kontrolle internationaler Bundeswehreinätze und die deutschen Verpflichtungen in NATO und EU **GWP 2-07**

Uwe Wagschal, Länder unter Anpassungsdruck? Der internationale Steuerwettbewerb: Ursachen, Wirkungen und Reaktionen **GWP 4-06**

Gerhard Altmann, Die Good Governance-Konzeption von Weltbank, IWF und OECD **GWP 3-05**

Martin Große Hüttmann, „Ein freudloses Ja der EU zur Türkei“: Die Entscheidung der Europäischen Union über Beitrittsverhandlungen mit der Türkei **GWP 2-05**

Weltmacht mit drei Buchstaben: ICH¹

Über die Kunst der politischen Selbstdarstellung

Georg Kamphausen

Begonnen hat die AfD als Netzwerk des ökonomischen Sachverständes gegen europäischen Bürokratismus und den Euro, gegen Banken- und Griechenlandrettung, gegen politischen Unverstand und Klientelismus. Nicht als politische Alternative, sondern als Alternative zur Politik wollte sie dem sprachlos gewordenen liberal-konservativen bürgerlichen Mittelstand, den „einfachen, hart arbeitenden und ehrlichen Menschen im Lande“ eine Stimme geben und sie tat dies mit deutlichem Hinweis auf ein neues deutsches Selbstbewusstsein, dessen man sich nicht zu schämen brauche. Dieser patriotisch-nationale bis nationalistische Zungenschlag gewann an Fahrt durch die Flüchtlingskrise und die nachfolgende Asyldebatte und formierte sich in den Pegida-Montagsdemonstrationen. Die mediale Aufmerksamkeit und die sich daraus ergebende Daueraufgeregtheit gaben der Bewegung und dem Protest der sogenannten Altparteien gegenüber einer wachsenden rechtspopulistischen Öffentlichkeit einen kräftigen Schub. Vieles spricht dafür, dass die AfD erst durch das Eingeständnis der etablierten Parteien, man habe sich nicht genügend um die „Abgehängten im Lande“ und die wachsende „Schere zwischen Arm und Reich“ gekümmert, zu einer Partei wurde, der viele Wähler zutrauen, die „wahren Interessen des Volkes“ zu vertreten.

Wofür die AfD steht, das manifestiert sich nicht in einem Parteiprogramm und schon gar nicht in bestimmbareren „Ideen“. Vor allem ihre Lautsprecher, aber auch viele Anhänger sind „auf Krawall gebürstet“, Einig sind sie in ihrem Ressentiment gegen Europa, Altparteien und jede Art der Repräsentation, im Hass auf Eliten, Intellektuelle, Institutionen und das Establishment. Staunend stehen wir vor einem neuen Menschentypus, der darauf verzichtet, Gründe anzugeben, der sich schlichtweg entschlos-



Prof. Dr. Georg Kamphausen

Soziologe, Kulturwissenschaftliche Fakultät der Universität Bayreuth

sen zeigt, seine Meinung und seinen Lebensstil durchzusetzen und damit zunehmend mit Erfolg rechnen kann. America first! Ich nehme mich selbst wichtig, Hauptsache, man wird wahrgenommen. Lass Dir nichts gefallen. Kümmere Dich erst mal um Dich selbst. Gönn Dir was. Ich will so bleiben wie ich bin, du darfst und: man wird das doch noch sagen dürfen! Es geht nicht mehr um Wahrheit, Richtigkeit oder Vertretbarkeit von Argumenten. Auffallen um jeden Preis lautet die Devise, Performanz ist das Gebot der Stunde. Eigenlob stinkt nicht mehr, wenn sich alle auf dem Laufsteg befinden und die Dauerpräsentation des Ich zur sinnstiftenden Tätigkeit geworden ist.

Alle politischen Parteien haben inzwischen gelernt, dass im Kampf um den post-ideologischen Wähler die radikale Rhetorik der „Klartextredner“ einen Selektionsvorteil hat. Längst haben daher die alten „Volksparteien“ die medialen Strategien populistischer Selbstdarstellung übernommen. Noch dürfen sie darauf hoffen, mit ihren Abgrenzungsbemühungen („Rechtspopulismus“) Gefolgschaft zu finden. Aber immer mehr schwinden die Selbstverständlichkeiten, die sich aus den mit anderen geteilten Beurteilungsmaßstäben ergeben. Was aber geschieht, wenn das Selbstverständliche, das unbefragt Gültige nicht mehr selbstverständlich ist? Was geschieht, wenn niemand mehr über offensichtliche Dummheiten oder Peinlichkeiten, über schlechten Geschmack und intolerierbares Verhalten lacht?

Karrieristen, Opportunisten, Skandalisierer und Selbstverzauberer?

Wer sind die Abgeordneten einer Partei, die sich als Stimme des Volkes präsentiert? Wer sind ihre Repräsentanten in den mittlerweile zehn deutschen Landesparlamenten, in denen die „Alternative für Deutschland“ vertreten ist? Unterscheiden sich ihre „Volksvertreter“ hinsichtlich Herkunft, Alter, Ausbildung, Berufserfahrung, Familienstand und bisherigem politischen Engagement von den Vertretern des „Establishments“? Um es vorwegzunehmen: die Erwartung, eine „idealtypische“ Figur des AfD-Abgeordneten beschreiben zu können, wird schon deshalb enttäuscht, weil sie der Sichtweise folgt, die die AfD bevorzugt von sich selbst in der Öffentlichkeit propagiert, nämlich personell eine Alternative zu den bestehenden Parteien zu bieten. Sieht man von medienwirksamen Repräsentanten der AfD wie Frauke Petry, Beatrix von Storch, Jörg Meuthen, Alexander Gauland, Björn Höcke etc. einmal ab, unterscheiden sich die insgesamt 146 Abgeordneten (davon allein 25 in Sachsen-Anhalt, 25 in Berlin, 18 in Mecklenburg-Vorpommern und 23 in Baden-Württemberg) kaum von den Abgeordneten anderer Parteien. Sieht man von der geringen Zahl weiblicher Abgeordneter ab (22), liegt der Altersdurchschnitt bei 50-55 Jahren, knapp die Hälfte ist verheiratet und hat mindestens ein Kind. Zwei Drittel der Abgeordneten haben studiert. Juristen, Journalisten, Medienberater, eigenständige Unternehmer und Vertreter des öffentlichen Dienstes sind deutlich in der Mehrzahl. Erstaunlich viele Abgeordnete in den ostdeutschen Landtagen haben eine „Westbiographie“, zwei Drittel aller Abgeordneten waren vorher in keiner Partei tätig.

Handelt es sich daher bei der AfD, ähnlich wie bei der Piratenpartei, um eine „Bewegung“, die sich ausschließlich um ein einziges Thema herum gebildet hat und ansonsten durch beliebige Positionierungsversuche Wähler an sich zu binden sucht? Ein gravierender Unterschied zu den Piraten oder den Grünen ist, dass die AfD über keine eindeutig benennbare Wählerschaft verfügt. Mag (neben der Kritik an der EU) die Immigrationsdebatte auch einen Großteil der Diskussion um die AfD ausmachen, es trifft eben nicht zu, dass die Wähler der AfD aus den Abgehängten oder den kon-

servativen Stammwählern bestehen, die sich von SPD oder CDU im Stich gelassen fühlen.

Politiker der „Alternative für Deutschland“ nutzen in besonderem Maße soziale Medien, vor allem Facebook und Twitter. An ihren Äußerungen in den sozialen Medien lässt sich ausmachen, dass es der Partei trotz verschiedener Wahlprogramme und des oftmals dominanten Themas der Einwanderungspolitik an einer gemeinsamen Basis mangelt. Abseits der Immigrationsdebatte finden sich Äußerungen zu Themen, die von Person zu Person stark wechseln. Individuelle Meinungsäußerungen reichen von Forderungen, das Jagdkataster zu erweitern bis hin zu schwülstigen Beschwörungen eines „goldenen Germania, das unter der Schlacke des Jahres 2016 begraben liegt“ (Alexander Tassis). Diese beliebig erscheinenden Meinungsblasen auf einen gemeinsamen thematischen Nenner zu bringen, ist unmöglich. Auffallend ist allerdings das Bemühen, Grenzen zu überschreiten, die Gebote politischer Korrektheit zu verletzen, ein Bedürfnis nach Feindbildern vor dem Hintergrund einer völlig undifferenzierten Leitkulturhretorik.

Die Partei nimmt ihren Namen insofern ernst, als dass sie bei verschiedenen Themen alles anders machen möchte als die sogenannten „Altparteien“. Doch die Alternativen, die die AfD anbietet sind nicht verankert in einem gemeinsamen Wertesystem, sie speisen sich vielmehr aus einer fundamental verstandenen Oppositionshaltung. Es ist unklar, was genau ihr Verständnis von Familie oder Nationalität ist. Die Aussagen der verschiedenen Mandatsträger sind dazu auch viel zu uneinheitlich und diffus. Doch die AfD braucht auch keine ausgearbeiteten Konzepte. Eine Zustimmung auf Zeit reicht ihr völlig aus, um im politischen System Fuß zu fassen. Dieser Umstand führt dazu, dass die Wählerschaft der Alternative für Deutschland für Analysten und Demoskopien sehr schwer greifbar ist. Es handelt sich mit Sicherheit nicht um denjenigen Teil der Bevölkerung, der dezidiert fremdenfeindlich ist. Vielmehr ist zu vermuten, dass einzelne Wähler sich von den jeweiligen schwammigen Äußerungen angezogen fühlen und ihnen zustimmen in dem Sinne, dass etwas „anders“ gemacht werden soll als bisher. Die AfD bezieht ihre Attraktivität aus der Kritik am Bestehenden, nicht aus konkreten Vorschlägen für Reformen. Sie ist nicht verankert in einer bestimmten Klientel, was es besonders schwierig macht, ihren Erfolg vorherzusagen. In dieser Situation ist das einzig sichere die Unsicherheit. Unwissen wird zur Macht und Unkenntnis führt zum Erfolg, Regeln werden zur bloßen Geschmackssache. Ein solcherart „aufgeklärter“ Zeitgenosse, der sich in seinem Geschmacksurteil über alles und jedes mit seinem Nachbarn einig weiß, ist inzwischen nicht nur für die Wissenschaft zu einer uneinnehmbaren Festung geworden. Die Zertifizierung der Ahnungslosigkeit verbindet sich umstandslos mit dem Verweis auf die eigene Deutungshoheit.

Selbstvergewöhnlichung und Hemmungslosigkeit

Die gegenwärtige Gesellschaft ist eine Gesellschaft der Bürger, aber längst keine bürgerliche Gesellschaft mehr. Man hat das Bürgertum als soziale Klasse verabschiedet, als geistiger Orientierungsrahmen hat das Bildungsbürgertum inzwischen ausgedient. Nachdem zunächst der Stand und dann die Gruppe ihre Prägekraft verloren haben, sind auch die beruflichen und die privaten Rollen der Arbeitsteilung kaum mehr in der Lage, Identität zu geben. Man ist nicht mehr, was man in vordefinierten Zusammenhängen darstellt, sondern muss selbst darstellen, was man ist. Der gegenwärtige Populismus entsteht in einer individualistisch aufgelösten Gesellschaft, deren Institutionen

keinen erkennbaren „Leitideen“ mehr zu folgen vermögen. Gerade die Prinzipien des *common sense* beschreiben Überzeugungen, die sich über kulturelle, geschichtliche und sprachliche Besonderheiten hinweg bei allen vernünftigen Menschen finden lassen, die mit gesundem Menschenverstand ausgestattet sind, ein gewisses Alter erreicht haben und in ihrer Gesellschaft als normal und gesund gelten, Geschäftsfähigkeit besitzen und achtbar sind.

In einer weitgehend entideologisierten und entpolitisierten Öffentlichkeit hat die offene Verachtung von Bildungsinhalten jedweder Art zu einem auch in der älteren Generation feststellbaren Mangel an politischer Bildung und zu einem durchgängig auf Nützlichkeit und Verwertbarkeit orientierten Bildungs- und Kulturverständnis geführt. Dies kann als eine Reaktion auf eine merklich fortschreitende gesamtgesellschaftliche Entwicklung verstanden werden, in welcher gruppenspezifische Erwartungen schlechter zu artikulieren sind und sich die Individuen mangels Orientierung mehr auf einzelne exponierte Personen als auf Gruppen fixieren.

„Das Instrument der Presse“, so hatte Karl Kraus bemerkt, „erspart dem moralisch Hemmungslosen die Scham, zu der selbst auch er Aug in Aug verpflichtet wäre, und gewährt ihm gerade dort völlige Sorglosigkeit, wo wegen der Multiplikation des Drecks doch die größte Verantwortung am Platz wäre und eigentlich soviel Hemmungen vonnöten, als der Dreck Abnehmer findet“. Eckhard Henscheid hat die Folgen einer rein medialen Vergesellschaftung bereits vor Facebook und Twitter treffend beschrieben: „Kommunikation: der trübe Rest dessen, was von der christlichen Kommunion und vom sozialistischen Kommunismus verblieben ist: im Wesentlichen also das Kabelfernsehen“. Das Zitat verweist auf wesentliche Bestandteile eines durchgängig feststellbaren „Banalisierungsprozesses“: die Neutralisierung ehemals für bedeutsam gehaltener Überzeugungen, die Enthierarchisierung insbesondere von etablierten Wissensbeständen (Kanonbildung), die Entdifferenzierung im Sinne von Vergewöhnlichung (Aufhebung von Unterscheidungskriterien). Der Begriff der „Banalisierung“ steht dabei vor allem für die inzwischen flächendeckende, d.h. auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zu beobachtende Vernichtung von Differenz, die mit einer Grenzverschiebung zwischen den Bereichen des Privaten, der Politik, Wissenschaft und Religion einhergeht. Es lässt sich kaum bestreiten, dass in den westlichen Gesellschaften in den vergangenen Jahrzehnten ein Prozess der kulturellen Vergewöhnlichung stattgefunden hat und dass dieser Prozess sich gegenwärtig auffällig beschleunigt und verstärkt. Es handelt sich eben nicht nur um eine Hinwendung zum Üblichen, Normalen oder Allgemeinmenschlichen, sondern wir haben es mit einer Selbstvergewöhnlichung mit einer Neigung zum Ordinären zu tun, die von den sozialen Akteuren selbst mit Willen, Bewusstsein und großem Eifer vollzogen wird. Insbesondere die Medialisierung hat zu einer Primitivisierung der politischen Umgangsformen geführt. Klientelparteien haben sich in Erregungsparteien verwandelt.

Der Kasseler Soziologe Johannes Weiß hat auf diesen Zusammenhang von Normalisierung und Selbstvergewöhnlichung hingewiesen: das, was bis dahin Kultur ohne nähere Bestimmung hieß und mit einem universalistischen Credo einherging, muss heute als hohe Kultur davon unterschieden und so für eine Angelegenheit für besondere, feierliche Anlässe und vor allem für besondere und kleine Gruppen erklärt werden. Was einmal in dem Sinne als allgemeinmenschlich galt, dass es alle Menschen angehe und so auch allen zugänglich gemacht werden sollte, ist also zu etwas Extraordinärem, weder für alle Gültigen noch von allen Gebrauchten geworden.

Und dennoch: gesellschaftliche und moralische Kohärenz ist eine wesentliche Vorbedingung für das Funktionieren einer Kultur. Die politische Kultur unserer Tage ist

hier durch den weitreichender Verlust gemeinsamer Beurteilungskriterien infolge einer Dauerkritik an Institutionen jedweder Art und ihr mangelndes Vertrauen in Politik, Parlament, Regierung, Presse, Eliten und Intellektuelle in eine bedenkliche Schräglage geraten.

In dieser Lage lässt sich der gegenwärtige Populismus als die Kunst begreifen, mit wenig plausiblen Argumenten möglichst viel Gefolgschaft zu erlangen. Populisten sind Anhänger einer Welt als Wille ohne Vorstellung, sie sind die postideologischen Vertreter von Nietzsches Übermenschen, die mit dem Hammer philosophieren und sich einen Dreck um Gewaltenteilung, Demokratie und common sense scheren. Abstrakt-formal betrachtet bedeutet Populismus die Vermeidung von Differenz. Populisten (linker wie rechter Couleur) suchen die Anerkennung Gleichgesinnter, nicht aber den Respekt derer, die anderer Meinung sind als sie selbst. Ihre Weltanschauung basiert auf einem solipsistischen Selbstgenuss. „Man darf sich daher nicht in Sicherheit wiegen, indem man denkt, die Barbaren seien noch weit von uns entfernt; denn gibt es Völker, die sich das Licht aus den Händen reißen lassen, so gibt es andere, die es mit ihren Füßen selbst zertreten“ (Alexis de Tocqueville).

Anmerkung

- 1 Der Text beruht auf Diskussionen eines Seminars zum Thema Populismus. Der Titel entspricht einer Karikatur von Fred und Günter, Lappan 2001.

nen (DVS)

ne Robe berichtet über die Praxis der
ng der Schöffinnen und Schöffen (DVS),
ntspolitische Vorhaben in Regierungen
menten und über die aktuelle Rechtspre-
e sich mit den ehrenamtlichen Richtern
Praktische Tipps und die Beantwortung
en aus dem Alltag des Amtes der ehren-
 Richter runden die Berichterstattung
 wie die Zeitschrift kurz genannt wird,
a der Bildungsarbeit das erfolgreichste
er Verbandstätigkeit.

Herausgabe der Zeitschrift wurde eine
g verwirklicht, die bereits 1929 erho-
le. Damals wurde erstmals der Ruf nach
tteilungsblatt für Schöffen und Geschwo-

10. Jahrgang

ungsweise

ch mit je 40 Seiten

reise

onnement Print- oder Onlineausgabe
,– €* ; Kombiversion (Print und On-
at 55,– €* ; Kombiversion für Institu-
,– €* ; Einzelheft 12,– €*.

e inkl. Mwst.; zzgl. Portokosten bei Printausgaben
ahresabonnement 6,50 €, pro Einzelheft 2,– € ;
ahresabonnement 15,50 €, pro Einzelheft 4,50 €).

nt 2190-345X

line 2366-6765



Schwerpunkt:

Jugendschöffen

**BWV • BERLINER
WISSENSCHAFTS**

Markgrafenstraße 12–14 | 10

T +49 30 21 17 70 0 | F +49 30

Nach dem Brexit und dem Wahlsieg Macrons – eine neue Chance für Europa?

Das Reflexionspapier der Europäischen Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Roland Sturm

Mit dem Brexit, dem Austritt der Briten aus der EU, wurden zweierlei Szenarien verbunden, negative und positive. Die negativen Szenarien sahen die Möglichkeit eines Auseinanderfallens der EU. Indiz hierfür war allem die Gruppenbildung bei den Mitgliedstaaten. In Finanzfragen stehen Südländer gegen Nordländer, in Fragen der Aufnahme von Flüchtlingen die Visegrád-Staaten (Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei) gegen den Rest der EU, in Fragen des Verhältnisses zu Russland geht beispielsweise Ungarn Sonderwege. Positive Szenarien sahen im Austritt der Briten den Wegfall einer Vetomacht und die Gruppe der Nicht-Eurostaaten geschwächt. Der Weg schien geebnet für mehr Zusammenarbeit, zumal die bevorstehenden Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich dann besonders günstig für die EU ausfallen dürften, wenn die EU geschlossen auftritt. Hinzu kam der Wahlsieg Emmanuel Macrons in Frankreich, der sich mit dem Wunsch diesseits und jenseits des Rheins verband, den deutsch-französischen Integrationsmotor neu zu starten.

1. Die Bestandsaufnahme des Reflexionspapiers

Angesichts des bevorstehenden Brexit formulierte die Europäische Kommission am 31. Mai 2017 ein Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion.¹ Es knüpft an den in GWP, Heft 4, 2015, vorgestellten Bericht der fünf Präsidenten der europäischen Institutionen² an. Ziel des Papiers ist es, Wege aufzuzeigen, wie die Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 vertieft und komplettiert werden kann. Konkret geht es bereits um Entscheidungen, die vor der Europawahl 2019 als Weichenstellung getroffen werden sollen. Die Beschreibung des Ist-Zustandes der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Kommission verweist auf große Probleme. Zum einen fehle es noch immer an der seit dem Vertrag von Maastricht von 1992 angestrebten wirtschaftlichen Konvergenz. Sozial und ökonomisch driften die Euroländer weiter auseinander. Zum anderen drohe der Rückhalt für



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

die EU bei den Bürgerinnen und Bürgern weiter abzunehmen. Konvergenzproblem und demokratisches Defizit sind nicht neu, und es ist kein Zufall, dass sich die EU schwer tut, hier voran zu kommen.

Es ist unumstritten, dass in den EU-Ländern ein hoher Konsolidierungsbedarf der nationalen Haushalte besteht. Die Staatsverschuldung missachtet in vielen Euroländern die Konvergenzkriterien. Weder wird die Grenze von drei Prozent des BIP für die jährliche Neuverschuldung beachtet, noch das Maß von maximal sechzig Prozent des BIP. Gesenkt wurde das jährliche Limit für ein strukturelles Defizit der Euroländer übrigens im Fiskalpakt 2012 auf 0,5 Prozent des BIP. Gleichzeitig argumentiert das Reflexionspapier, dass es an der Zeit sei, mit Mehrausgaben Konjunkturpolitik für die gesamte EU zu betreiben. Gleichzeitiger Schuldenabbau und defizitfinanzierte Ausgabenpolitik passen logisch nicht zusammen, obwohl sie politisch gewollt sind.

Das Reflexionspapier weist auf ein weiteres Problem hin, jenes der „notleidenden Kredite“. Das sind Darlehen, die nicht mehr bedient werden oder kurz vor dem Ausfall stehen. Infolge der Finanzkrise 2007/08, aber auch der folgenden Staatsschuldenkrise, finden sich diese in allen EU-Ländern, teilweise ausgelagert in Bad Banks, aber damit nicht weniger gefährlich. Im Hintergrund steht hier das Problem des Umgangs der EU mit Banken, die vor dem Zusammenbruch stehen. Ziel der EU war es ja, den Steuerzahler aus der Bankenrettung heraus zu halten und die Eigentümer und Kunden der Banken in die Verantwortung zu nehmen. Vor einer Staatshilfe sollten nach der seit dem 1. Januar 2016 geltenden Richtlinie über die Bankenabwicklung die Ansprüche von Aktionären, Anleihegläubigern und Einlegern mit Guthaben von über 100.000 Euro abgeschrieben werden. Erst wenn dieses „bail in“ acht Prozent der Bilanzsumme der Bank erreicht, kann der betroffene Staat Hilfe gewähren. Die EU und ihre Organe sind aber Meister darin, aus politischen Gründen selbst gesetzte Regeln zu umgehen.

Für italienische Banken in der Krise, die Banken Monte dei Paschi, Banca Popolare di Vicenza und Veneto Banca, wurden 2017 Schlupflöcher in der EU-Richtlinie gefunden. Die EZB erklärte kurzerhand, dass die Monte dei Paschi Bank gar nicht in der Krise sei, aber

in den Genuss einer vorsorglichen Kapitalerhöhung kommen sollte. Diese ist erlaubt, wenn eine prinzipiell solvente Bank ausweislich des Negativszenarios eines Stresstests im schlechtesten möglichen Fall auf zusätzliches Kapital angewiesen ist, und wenn die Bankenrettung keine in absehbarer Zeit entstehenden Verluste abdeckt. Zur Banca Popolare di Vicenza und zur Veneto Banca hatte die EZB erklärt, dass sie nicht überlebensfähig seien. Die für die Euro-Bankenabwicklung zuständige Behörde SRB (Single Resolution Board) stellte danach fest, eine Abwicklung der Banken auf europäischer Ebene sei nicht im öffentlichen Interesse, es greife das italienische Insolvenzrecht. Diese Feststellung ermöglichte dem italienischen Staat, die beiden Banken finanziell zu stützen, auch weil diese Bankensubvention von der EU-Kommission erlaubt wurde.³ Insgesamt flossen ca. achtzehn Milliarden Euro aus dem italienischen Staatshaushalt an die Krisenbanken. Die italienische Regierung konnte so im Vorwahlkampf vermeiden, italienische Sparer an der Bankenrettung zu beteiligen.⁴ Das Reflexionspapier hält daran fest, der einheitliche Aufsichtsmechanismus der Bankenunion sei „voll funktionsfähig“, was aber Regeltreue voraussetzt.

Grundsätzlicher ist aus der Sicht der Kommission das Problem der asymmetrischen Integration in Fragen Wirtschaft und Währung. Während die Währungsunion gut entwickelt sei, hinke die wirtschaftliche Integration hinterher. Es fehle an gemeinsamen Vorstellungen über den künftigen Weg der Wirtschaftsunion und auch an „Vertrauen auf ganzer Linie, d.h. zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen und seitens der breiten Öffentlichkeit.“ Was die Mitgliedstaaten trenne, so die Kommission, sei, dass einige Mitgliedstaaten argumentieren, die gegenwärtige wirtschaftliche Krise ließe sich am besten durch Solidarität bewältigen, andere beharrten darauf, dass die Mitgliedstaaten mehr Eigenverantwortung zeigen sollten. Dies ist verklausuliert, der Nord-Süd-Konflikt im Euroraum. Die Kommission nimmt Stellung für beide Positionen. Sie fordert Strukturreformen, um die nationalen Ökonomien zu modernisieren, aber auch Instrumente der finanziellen Solidarität.

2. Was ist möglich?

Das Reflexionspapier ist aus der Sicht der Kommission verfasst, die daran festhält, dass die beste Chance für den Euro in einer Zentralisierung der Kompetenzen in Brüssel besteht, womit eine Reihe von Mitgliedstaaten nicht einverstanden sein dürften. Es ist zudem zweifelhaft, ob die Währungsunion in mittlerer Frist mit der Einführung des Euro in allen Mitgliedstaaten „vollendet“ werden kann. Dänemark hat weiterhin das vertraglich garantierte Recht, dem Euro fernzubleiben. Schweden ist dem Euro nicht beigetreten und Polen, Tschechien und Ungarn lehnen heute einen Beitritt ab, selbst wenn sie die Beitrittskriterien erfüllen würden.

Die Stärkung der Brüsseler Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion wird unter anderem in der Möglichkeit gesehen, den Fiskalpakt nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs in den Lissabon-Vertrag zu integrieren. Das würde allerdings das Gremium der Euro-Finanzminister entmachten, das im Augenblick den Fiskalpakt überwacht. Der Rettungsschirm ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) würde von einer zwischenstaatlichen Einrichtung mit nationalen Vetorechten zu einem EU-Fonds, vermutlich unter Oberhoheit des EU-Haushaltskommissars. Nationale Einlagen würden „vergemeinschaftet“. Noch mehr: Der ESM sollte unter Umständen auch die Möglichkeit erhalten, auf dem Kapitalmarkt Mittel zu mobilisieren. Die EU könnte sich so „verschulden“, was sie bisher nicht darf.

Verschuldung oder anderweitige Beschaffung finanzieller Mittel sind eines der Kernziele der Kommission. Wozu sollen diese Mittel verwendet werden? In erster Linie für konjunkturpolitische Maßnahmen. Die Kommission ist von der keynesianischen Überzeugung durchdrungen, dass EU-Ausgaben einen Wirtschaftsaufschwung erzeugen können, wo dieser fehlt, bzw. dass es Aufgabe des Staates/der EU ist, fehlende Nachfrage zu ersetzen. Konjunkturauf- und abschwünge sollen stabilisiert werden. Gedacht ist beispielsweise an eine „Investitionsschutzregelung“. Damit beim Wirtschaftsabschwung aus Geldmangel die Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Investitionen nicht zurückführen, sollen sie in eine europäi-

sche Kasse greifen. Für die Stabilisierung der Zahlungen an Arbeitslose ist an eine europäische Arbeitslosenrückversicherung gedacht. Diese sollte die nationalen Arbeitslosenversicherungen finanziell unterstützen. Nun sind Wirtschaftskrisen nicht nur konjunkturell bedingt, sondern auch strukturell. Die wirtschaftlichen Krisen in Südeuropa zeigen dies überdeutlich. Dennoch sind einige diese Krisenländer, wie Italien oder Griechenland, zu wirtschaftlichen Strukturreformen kaum bereit. Die Kommission schlägt vor, finanzielle Anreize für Strukturreformen zu bieten. Gedacht sind Auszahlungen aus einem Fonds bei Reformen oder das Binden von Zahlungen aus dem ESI-Fonds (European Structural and Investment Funds⁵) an Reformmaßnahmen.

Ein politischer Schritt weiter wäre die Einrichtung eines europäischen Schatzamtes und eines europäischen Finanzministers. Diese Idee wurde vom deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble ebenso erwogen wie vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron. Aber was ist damit verbunden, ein europäischer Nebenhaushalt oder eine Überführung haushaltspolitischer Kompetenz nach Brüssel, wie vom spanischen Wirtschaftsminister Luis de Guindos gefordert? Er sieht im ESM den Vorläufer für einen europäischen Währungsfonds (analog zum IWF) oder die Keimzelle eines europäischen Schatzamtes, das über einen gewissen Anteil der nationalen Budgets verfügen kann.⁶ Das Reflexionspapier möchte nicht so weit gehen. Es sieht im Schatzamt eine Institution, die Beschlüsse auf Ebene des Euroraums vorbereitet und ausführt. Die Beschlussfassung bliebe bei der Euro-Gruppe. Unter dem Dach des Schatzamtes könnten Kompetenzen, z.B. für den Rettungsschirm, konzentriert werden, falls diese in die EU-Verträge aufgenommen sind. Als weiterer Schritt könnte das Schatzamt der Verantwortung eines EU-Finanzministers unterstellt werden, der auch Vorsitzender des Rates der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) wäre. Das Schatzamt sollte neben der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten die finanziellen Hebel der europäischen Konjunkturpolitik bedienen. Geplant ist auch die Koordinierung einer möglichen europäischen sicheren Anlage für das gesamte Währungsgebiet. Was genau das ist, lässt das Reflexionspapier im

Ungefähr, es können auch Eurobonds sein mit gesamtschuldnerischer Haftung der Euroländer.

Vor dem großen Schritt zur teilweisen Europäisierung der nationalen Haushaltspolitik wäre der erste Schritt, der Gruppe der Euroländer Beschlussfassungen in der Wirtschaftspolitik zu übertragen. Dies würde die Ernennung eines hauptamtlichen Vorsitzes der Eurogruppe rechtfertigen. Je mehr Länder den Euro einführen, desto eher könnte die Eurogruppe als Gruppe (Ratsformation) des Ministerrats der EU-Länder tagen. Gedacht ist dann auch an die Zusammenlegung des ständigen Vorsitzes der Euro-Gruppe und des Amtes des für die Wirtschafts- und Währungsunion zuständigen Kommissionsmitglieds. Die Vollen-

derung der Wirtschafts- und Währungsunion würde so die Brüsseler Institutionen stärken. Um dabei Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhalten, müssten die Kompetenzen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente gestärkt werden.

3. Konkrete Schritte

Was können konkrete Schritte zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion sein? Hier knüpft das Reflexionspapier an den „Five Presidents Report“ direkt an und verweist auf die Vervollständigung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion.

Tabelle 1: Elemente zur Vollendung der Finanzunion

Eindämmung von Risiken und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Banken	
Bankenpaket November 2016 Stärkung des einheitlichen Regelwerks für Banken durch weitere Maßnahmen zur Eindämmung von Risiken	Vorgelegt Wird derzeit im Europäischen Parlament/ Rat verhandelt
Entwicklung einer Strategie für notleidende Kredite für vier wichtige Bereiche: 1. Aufsicht 2. Sekundärmärkte 3. Strukturelle Herausforderungen einschließlich Insolvenz 4. Umstrukturierung des Bankensystems	Zusage zur Vereinbarung einer Strategie auf der Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ im Juni 2017
Abschluss der drei Säulen der Bankenunion	
Einheitlicher Aufsichtsmechanismus	Voll funktionsfähig
Einheitlicher Abwicklungsmechanismus	Einheitlicher Abwicklungsausschuss eingerichtet und funktionsfähig
Vollständige Vergemeinschaftung des Einheitlichen Abwicklungsfonds 2025	Fiskalische Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds noch einzurichten
Europäisches Einlagenversicherungssystem	Wird derzeit im Europäischen Parlament/Rat verhandelt
Erreichen einer Kapitalmarktunion	
Umsetzung und Halbzeitüberprüfung des Aktionsplans zur Förderung der Integration der Kapitalmärkte und zur Einführung der vollumfänglichen Kapitalmarktunion bis 2019	Im Gange
Überprüfung der europäischen Aufsichtsbehörden – erste Schritte in Richtung einer einheitlichen europäischen Aufsicht über die Kapitalmärkte	Im Gange
Über die Bankenunion und die Kapitalmarktunion hinaus	
Förderung der Diversifizierung von Bankbilanzen, etwa durch Sovereign Bond-Backed Securities	Wird geprüft

Quelle: Europäische Kommission: Reflexionspapier 2017

Als größtes Problem bei der Vollendung der Bankenunion erweist sich noch immer die Frage der gemeinsamen fiskalischen Letztversicherung (Back Stop) für den einheitlichen Abwicklungsfonds und ein europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS). Hinsichtlich der Abwicklung von Banken steht für die Kosten nach der finanziellen Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger der jeweiligen Bank ein einheitlicher Abwicklungsfonds bereit, der vom Bankensektor finanziert wird. Es ist aber nicht sicher, ob dieser Fonds ausreicht, wenn mehrere Banken gleichzeitig zusammenbrechen. Die strittige Frage ist, weshalb ein Mitgliedstaat mit einem soliden Bankensektor für einen Mitgliedstaat mit einem unverantwortlich wirtschaftenden Bankensektor haften soll? Ähnliches gilt für die angedachten Fondslösungen zum Auffangen der Kosten einer Bankenkrise. Das Reflexionspapier bietet hier die Alternative der „Zweckentfremdung“ des ESM und der Bereitstellung von Darlehen der Mitgliedstaaten. Zur letzteren Alternative heißt es, es käme im Krisenfall möglicherweise zu Schwierigkeiten bei der Mobilisierung der zugesagten Mittel.

Bei der Kapitalmarktunion stehen bislang noch nationale Besonderheiten im Wege wie Steuervorschriften oder unterschiedliche Insolvenzverfahren. Darüber hinaus prüft die Kommission die Entwicklung von staatsanleihebesicherten Wertpapieren (Sovereign Bond-Backed Securities), die von gewerblichen Einrichtungen oder Instituten ausgegeben werden könnten. Ziel wäre es, Risiken des Kapitalmarkts auch auf Private zu verlagern.

4. Politische Folgen

Die Kommission erwartet sich von ihrem Reflexionspapier, dass die hier aufgezeichneten Wege zu „mehr Europa“ von den Mitgliedstaaten in der einen oder anderen Weise besritten werden. Gleichzeitig formuliert sie aber: „Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bilden keine homogene Gruppe. Ein einheitliches Zukunftskonzept für die WWU oder eine ‚ewig währende‘ gemeinsame Sicht der besten weiteren Vorgehensweise wird es niemals geben.“ (S.18) In der deutschen Presse wurde gewarnt: „die Kommission wirft mit Vorschlägen vor allem zum institutionellen

Umbau der Währungsunion um sich, die mindestens in Berlin die Alarmglocken schrillen lassen dürften.“⁴⁷ Das gemeinschaftliche Finanzierungsinstrument in der einen oder anderen Form zur EU-Konjunkturpolitik über den bereits bestehenden „Juncker-Fonds“ zur Investitionsförderung hinaus, das beispielsweise der französische EU-Kommissar Pierre Moscovici fordert, hat die Bundesregierung bisher nicht überzeugt. Anders die Sicht europäischer Politikberater: Der Direktor des Think Tanks Bruegel in Brüssel, Guntram B. Wolff, schrieb in der FAZ: „Deutschland muss Verantwortung für eine stabilere Euroarchitektur übernehmen, auch wenn das kurzfristig Kosten bedeuten kann, wie den Beitrag zum Einlagenversicherungssystem. Es geht Deutschland auch dank des Euros so gut wie lange nicht mehr.“⁴⁸

Finanzminister Wolfgang Schäuble hatte sich schon bei einem Treffen der Finanzminister in Valetta (Malta) Anfang April skeptisch gegenüber den Kommissionsvorschlägen für eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion gezeigt, die bei diesem Treffen vorläufig skizziert wurden. Neben dem Argument, dass diese Vorschläge die Hürde der nötigen Änderung der EU-Verträge nicht nehmen würden, forderte Schäuble, dass auch deshalb die nächsten Schritte nur zwischenstaatliche sein können. Das Amt des Eurogruppenchefs müsse, wie bisher, von einem der neunzehn Finanzminister der Euro-Gruppe übernommen werden. Ein hauptamtlicher Chef, eingebunden in die Kommission, käme nicht in Frage. In den europäischen sicheren Anlagen sieht Schäuble den Schritt zu Eurobonds durch die Hintertür. Eine europäische Bad Bank für notleidende Kredite stünde nicht auf der Tagesordnung.⁹ Die Präferenz des Finanzministers für zwischenstaatliche Lösungen anstatt des im Reflexionspapier angedachten Kompetenztransfers nach Brüssel hat letztlich einen einfachen Grund. Zwischenstaatliche Lösungen erhalten das Veto-Recht jedes Mitgliedstaates. Dieses aufzugeben bedarf „Vertrauen“, Vertrauen, welches, wie das Reflexionspapier mehrfach feststellt, aber zwischen den Eurostaaten fehlt. Entstehen könnte es durch das Beachten der selbstgesetzten Regeln im Euroraum statt politisch motivierter Umgehungsstrategien.

Anmerkungen

- 1 https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_de
- 2 Roland Sturm: Nach der Krise der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der „Five Presidents Report“, in: GWP 64(4), 2015, S. 473-480.
- 3 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.6. 2017, S. 15 und Financial Times vom 27.6. 2017, S. 1.
- 4 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.4. 2017 , S. 19 und vom 2.6. 2017, S. 23; Neue Züricher Zeitung vom 29.7. 2016, S. 25.
- 5 Struktur- und Regionalförderung der EU
- 6 Vgl. Financial Times vom 16.6. 2017, S. 4.
- 7 Werner Mussler: Ohne Selbstreflexion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.6. 2017, S. 1.
- 8 Guntram B. Wolff: Europa sinnvoll gestalten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.4. 2017, S. 20.
- 9 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.4. 2017, S. 15.

Krise des Industriestandorts Deutschland? – Deutsche Schlüsselindustrien im Strukturbruch

Jens van Scherpenberg

Die deutsche Wirtschaft kann zehn Jahre nach Ausbruch der großen Finanz- und Wirtschaftskrise bemerkenswerte Erfolge melden: eine der höchsten Wachstumsraten unter den Industrieländern, eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten, steigende Exporte, also Erfolge auf den Weltmärkten. Deutschland ist also scheinbar wirklich gestärkt aus der Krise hervorgegangen, wie es Kanzlerin Merkel schon auf deren Höhepunkt etwas gewagt verkündet hatte.

Dieser Erfolg ist vor allem der deutschen Industrie zu verdanken. Deutschland ist unter den führenden „Industrienationen“ diejenige, die sich tatsächlich noch am ehesten als „Industrie“-Nation bezeichnen kann. In keinem anderen der führenden G7-Staaten hat die verarbeitende Industrie mit über 30% immer noch – allem Strukturwandel hin zur Dienstleistungswirtschaft zum Trotz – einen so hohen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, dem BIP, wie in Deutschland. Und das heißt zugleich: Kein anderer der G7-Staaten beschäftigt noch einen so hohen Anteil seiner Arbeitskräfte im industriellen Sektor.

Das liegt vor allem an der überragenden Stellung von Maschinen- und Anlagenbau und Automobilindustrie innerhalb der deutschen Wirtschaftsstruktur, auf die mit 3,6% und 3% Anteil am BIP, und über 1 Mio. bzw. über 800.000 Beschäftigten zusammen fast ein Viertel der industriellen Wertschöpfung und Beschäftigung entfällt.

Diese dominante Position der beiden Sektoren innerhalb der deutschen Wirtschaft verdankt sich ihrer Konkurrenzstärke auf den Weltmärkten. Sollte letztere durch grundlegende Strukturbrüche in der Weltwirtschaft verloren gehen, wären die Auswirkungen für Deutschland als Industriestandort und führende Wirtschaftsmacht gravierend.

Solche Strukturbrüche finden jedoch gerade statt – und sie stellen die beiden deutschen industriellen Schlüsselsektoren vor gewaltige Herausforderungen. Es ist noch nicht erkennbar, ob die bisherige strukturelle Stärke der deutschen Industrie, die Kombination von Großunternehmen und einer großen Zahl mittelständischer Unternehmen, darunter vieler,



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

die in ihrer Nische zu den Weltmarktführern gehören, unter den sich abzeichnenden neuen Strukturbedingungen sich auch in Zukunft bewährt oder zu einer Schwäche wird. Wahrscheinlich jedoch wird der deutsche Maschinenbau in weiten Teilen die neuen Bedingungen, die Herausforderungen der Digitalisierung, besser bewältigen als die Autobauer, da der damit verbundene Umbruch überwiegend technischer Natur ist, und nicht wie im Fall der Autoindustrie ein ganzes, in den letzten Jahren zudem mit höchst problematischen Managemententscheidungen verteidigtes Geschäftsmodell in Frage steht.

Die sich abzeichnenden Umbrüche werden schließlich auch gravierende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben – in doppelter Hinsicht: Die Bemühungen der Industrie um Bewahrung ihrer Wettbewerbsfähigkeit unter den Bedingungen einer verschärften Krisenkonkurrenz durch einen neuen Rationalisierungsschub – Stichwort: Industrie 4.0 – münden in eine drastische Reduzierung fester industrieller Arbeitsplätze. Und die Umbrüche vor allem im Automobilsektor können zu deutlichen Marktanteilsverlusten, zumindest aber zu einem Rückgang der inländischen Wertschöpfung der in diesem Sektor als System- oder Zulieferunternehmen tätigen deutschen Unternehmen führen – worauf diese, um ihre Profitabilität zu sichern, mit einem Abbau der Beschäftigung reagieren werden. Auf dem Arbeitsmarkt führt das zu einer weiteren Verlagerung der Beschäftigung vom noch immer besser zahlenden industriellen in den oft mit Niedriglöhnen operierenden Dienstleistungssektor, also zu einer weiteren Zunahme unsicherer, temporärer, gar prekärer Arbeitsverhältnisse.

Zu diesen strukturellen Faktoren gesellt sich zudem noch ein gravierender politischer Unsicherheitsfaktor. Die Erfolge der deutschen Industrie auf dem Weltmarkt beruhen auf einer funktionierenden regelbasierten Weltwirtschaftsordnung. Wird diese durch eine verschärfte, mit *politischen Machtmitteln betriebene* Konkurrenz um Marktanteile untergraben, wie sie die US-Regierung unter dem Titel „America First“ praktiziert, mit heftiger von Drohungen begleiteter Kritik an Deutschlands hohen, von der Industrie generierten Exportüberschüssen, sind negative Folgen für die deutsche Industrie unvermeidlich.

1. Die Finanzkrise und der neue Kampf um den Weltmarkt: Wachstum auf Kosten anderer

Auch nach zehn Jahren sind die Folgen der 2007 in den USA ausgebrochenen globalen Finanzkrise nicht überwunden. Das globale Bruttoinlandsprodukt (BIP) stagniert. Die öffentliche Verschuldung, deren enorme Expansion in den meisten westlichen Industrieländern, aber auch in China, das Wachstum ankurbeln sollte, hat nur begrenzte Wirkung entfaltet. Sie hat vor allem Vermögenswerte wie die von Immobilien und Aktien in vielen Ländern stark steigen lassen. Eine nennenswerte Belebung der Investitionen in zusätzliches produktives Kapital bleibt mangels entsprechender Renditeerwartungen jedoch aus – und trägt so selbst wiederum zu den enttäuschenden Wachstumsraten bei.

Stattdessen ist die „Mergers & Acquisitions“-Aktivität, große und kleinere Unternehmensfusionen und -käufe, stark angestiegen. Finanzstarke Konzerne, denen Investitionen in neue zusätzliche Produktionskapazitäten zu riskant sind, kaufen sich durch die Übernahme anderer Unternehmen auf diese Weise zusätzliches Wachstum, zumindest höhere Marktanteile, aus denen sie durch Rationalisierungsgewinne und Größenvorteile zusätzliches Wachstum zu generieren hoffen. Spektakuläre Beispiele hierfür sind neben dem Kauf des US-Saatgutherstellers Monsanto durch die Bayer AG etwa der Kauf von Opel durch den französischen Peugeot-Konzern.

Die anhaltende Nachfrageschwäche auf vielen großen Märkten verstärkt den Zwang zur Kostensenkung und verschafft gerade solchen Unternehmen große Wachstumsspielräume, die durch disruptive Techniken und Prozesse innerhalb des gesamten Spektrums vom Kapitalinvestor bis zum Endverbraucher von Gütern und Dienstleistungen solche Kostensenkungen in ganz neuen Größenordnungen versprechen. Disruption bedeutet: Statt der bisherigen graduellen Innovationsprozesse innerhalb bestehender Geschäftsmodelle wird durch neue internet-basierte Prozesse und Angebote ganzen Geschäftsbereichen die Grundlage entzogen. Unternehmen, die sich dem nicht rechtzeitig anschließen, sich nicht in diesem Sinne „neu erfinden“, werden vom Wachs-

tum abgekoppelt, ihr Kapital schrumpft, bis sie irgendwann vom Markt verschwinden.

So erzielen besonders kapitalstarke Unternehmen – häufig dem innovationsfreundlichen Klima des kalifornischen Silicon Valley entsprungen – ihre Erfolge auf Kosten bisheriger eingeführter Geschäftszweige, wenn nicht gar durch die Zerstörung ganzer bisheriger Märkte. Das betrifft nicht nur den Dienstleistungssektor – Stichwort Amazon und Uber. Auch in der Industrie verlagert sich die Wertschöpfung zunehmend von der Materialbearbeitung auf die Software, auf die digitale Steuerung von Produktionsprozessen und ganzen Liefer- und Absatzketten, verbunden mit umfassender Datenerfassung und -verarbeitung. Die traditionellen industriellen Produktionsunternehmen drohen so immer mehr zu nachgeordneten „Blechbiegern“ zu werden, wie die Unternehmensberatung KPMG 2015 die Autoindustrie warnte.¹

In einem gesamtwirtschaftlichen Klima fehlenden globalen Wachstums, das wie eine steigende Flut alle Boote zugleich anheben würde, ist der Erfolg der einen der Schaden der anderen.

2. „Industrie 4.0“

Dieser Herausforderung will sich die deutsche Industrie seit einigen Jahren durch das Programm „Wirtschaft 4.0“ bzw. „Industrie 4.0“ stellen, das industrieübergreifend und unter enger Einbindung staatlicher Institutionen konzipiert ist. Mit ihm sollen industrie- und dienstleistungsübergreifend die Möglichkeiten des „Internets der Dinge“ (Internet of Things – IoT) realisiert werden, also die Prozessoptimierung durch selbständige Vernetzung aller an einem Prozess von der Planung über die Produktion, die Wartung und den Gebrauch durch den Endabnehmer beteiligten Geräte, deren jedes über das Internet nach Bedarf mit den anderen Geräten selbsttätig interagiert. Das bedeutet weitgehend automatisierten Datenaustausch zwischen Planungsabteilungen und Produktionsbetrieben bis hin zu Endprodukten, was ganz neue Produktivitätsgewinne und damit Kostensenkungen zu ermöglichen verspricht.

Erfolgreich sind auf diesem Weg vor allem der Maschinen- und Anlagenbau sowie der

Spezialfahrzeugbau (etwa bei großen Landmaschinen). Hier können die zahlreichen größeren und kleineren meist mittelständischen Unternehmen ihre Stärken ausspielen: ihre hochspezialisierte Expertise in ihren jeweiligen Nischen – in denen viele von ihnen Weltmarktführer sind, und ihre Flexibilität. Nicht ohne Grund sind einige dieser Firmen zu attraktiven Übernahmezielen für kapitalstarke ausländische Unternehmen geworden, wie etwa die Übernahme des Augsburger Industrieroboterherstellers Kuka durch das chinesische Unternehmen Midea zeigt.

Kleinere mittelständische Unternehmen in der Provinz allerdings stehen noch immer vor einer Schranke, die Zweifel am Industriestandort Deutschland aufkommen lässt: der fehlenden Bandbreite ihrer Internetverbindung, wie sie von ihrem Provider bereitgestellt wird, auch wenn inzwischen Bewegung in den Netzausbau gekommen ist.

Das „Internet der Dinge“ und seine Wirklichkeit haben jedoch gerade bei voller Entfaltung mit einem eigenen Problem zu tun, das sich aus der technischen Natur der Sache ergibt: Soll die Vernetzung über Lieferketten und Absatzwege funktionieren, erfordert das gemeinsame Standards und offene Systeme. Das aber macht die Hersteller zugleich in besonderem Maße angreifbar. Zunächst muss genau festgelegt werden, welche Informationen für den jeweiligen Zweck des Datenaustauschs unerlässlich sind und welche für Zugriffe von außen gesperrt werden sollten. Aber selbst wenn solche Schutzmaßnahmen ergriffen werden, sind Zugangsmöglichkeiten zu den Firmen- bzw. Anlagedatennetzen, die etwa von anderen Firmen für Wartungsarbeiten genutzt werden, zugleich Einfallstore für Cyberangriffe, entweder durch Hacker, die damit Erpressungen bezwecken, oder durch Akteure in anderen Ländern, die Industriespionage betreiben wollen.

Hier liegt ein prinzipieller Widerspruch vor, mit dem nicht nur die deutsche Industrie zu tun hat. IoT und Vernetzung einerseits, Datensicherheit und absoluter Schutz vor Hackerangriffen sind nicht vereinbar. Alarmmeldungen wie die des TÜV-IT in Deutschland über die unzureichenden IT-Sicherheitsvorkehrungen von über 90% der deutschen kleinen und mittelständischen Unternehmen oder die Präsentationen und Diskussionen über „IoT

Security Strategies“ auf der Konferenz „The Industrial Internet of Things“ am 17.-20. Juli 2017 in Las Vegas² sind Versuche, mit diesem Widerspruch irgendwie umzugehen. Lösungen bieten sie nicht.

Für die Unternehmen kommt es daher um so mehr darauf an, möglichst weitgehend die Hoheit, die Kontrolle über „ihre“, d.h. die auf ihren Produkten und Prozessen generierten Daten zu behalten – ein neues Feld erbitterter Konkurrenz: „Wem gehören die Daten?“

3. Die Autoindustrie

Der zweite – nach seiner gesamtwirtschaftlichen Bedeutung, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung vielleicht sogar erste – große Industriesektor, der derzeit vor besonderen Herausforderungen steht, ist die Automobilindustrie. Während der deutsche Maschinenbau allerdings die Zeichen der Zeit überwiegend erkannt hat, zeigt sich in der deutschen Autoindustrie durch alle Unternehmen hindurch derzeit ein beispielloses Managementversagen, das ihre extrem starke Stellung auf dem Weltmarkt gravierend beeinträchtigen könnte.

Mit gutem Grund sieht etwa die „Süddeutsche Zeitung“ die Autoindustrie vor einer Zukunft, wie sie die großen Stromkonzerne in den letzten Jahren erleben mussten.³ In beiden Fällen stand ein singuläres Ereignis am Anfang – für die Stromkonzerne war es die Reaktorschmelze von Fukushima von März 2011, deren enorme Dimension nicht auf die Tsunamikatastrophe zurückzuführen war, sondern auf die skandalös unzureichende Sicherheitsauslegung des Kernkraftwerks von Fukushima, für die Autoindustrie ist es die Aufdeckung ihrer Betrugsoftware bei Diesel-PKW durch die kalifornische Umweltbehörde im September 2015. Und in beiden Fällen legte dieses Ereignis binnen kurzem bloß, dass den betreffenden großen Unternehmen ihr bisheriges Geschäftsmodell mit atemberaubender Geschwindigkeit verloren ging. Ihrer für weitere Jahrzehnte ausgelegten „Brückentechnologie“, mit der sie den Forderungen der Klimapolitik gerecht zu werden meinten – die CO₂-freie Kernkraftnutzung für die Stromerzeuger, der CO₂-sparende Dieselmotor für die Autoindustrie – war in beiden Fällen der Boden entzogen. Und so wenig die Stromerzeuger auf die mit

der sprunghaft steigenden dezentralen Stromerzeugung aus alternativen nachhaltigen Quellen, vor allem Photovoltaik und Windkraft, sich ergebenden neuen Geschäftsmodelle vorbereitet waren, so wenig scheinen die deutschen Autokonzerne auf eine Welt vorbereitet zu sein, in der nicht mehr der Kauf eines PS-starken Autos Höhepunkt im Leben eines bürgerlichen Haushalts ist, nicht mehr „Freude am Fahren“, Selbstverwirklichung am Steuer zählt, sondern in der mit Elektromobilität, mit neuen Car-Sharing-Modellen, mit selbstfahrenden Autos neue, bedarfsorientierte Mobilitätskonzepte gefragt sind und zu künftigen Geschäftssphären werden.

Hier allerdings endet die Analogie. Wo die Stromkonzerne schlicht das nachvollziehbare Geschäftsinteresse verfolgten, ihre weitgehend abgeschriebenen Großkraftwerke möglichst lange als „Cash Cow“ weiterbetreiben zu können, ging es vor allem dem größten deutschen Automobilkonzern VW um eine aktive Expansionsstrategie. Mit Hilfe neuer Dieselmotoren (clean diesel) wollte man sich als Vorreiter des Klimaschutzes (wegen des deutlich geringeren CO₂-Ausstoßes pro km) profilieren und damit zugleich vor Toyota (der als erster Massenproduzent ein attraktives Hybrid-Auto auf den Markt gebracht hatte) zur neuen Nr. 1 auf dem Weltmarkt werden. Da die hohen Stickoxid-Emissionen technisch nur zu erheblichen Mehrkosten auf die strengen Grenzwerte in den USA, vor allem im wichtigen Markt Kalifornien zu senken gewesen wären, was die Absatzziele gefährdet hätte – griffen die VW-Ingenieure auf Druck von Vorstand und Marketing-Verantwortlichen zu der bekannten betrügerischen Software-Motorsteuerung, die dafür sorgte, dass lediglich im Prüfmodus die Werte eingehalten wurden.⁴ Die Medienberichterstattung zum „Dieselskandal“ ist mittlerweile erschöpfend und muss an dieser Stelle nicht resümiert werden.

Die Ironie – oder besser: industriepolitische Tragik – des seit September 2015 schwellenden Dieselskandals ist allerdings, dass die deutsche Autoindustrie mit ihren „Clean Diesel“-Motoren scheinbar plötzlich (in Wirklichkeit absehbar) im Sommer 2017 ihr doppeltes Fukushima erlebte.

Erst veröffentlichte der „Spiegel“, dass die großen deutschen Autokonzerne sich bereits seit vielen Jahren auf wettbewerbswidrige

Weise darüber verständigten, auf bestimmten technischen Feldern nicht gegeneinander zu konkurrieren.⁵ Dazu zählte wohl auch die Abgasreinigung für Dieselmotoren. Damit fiel das Image der deutschen Auto-Industrie auf einen neuen Tiefpunkt.⁶ Wie weit diese Absprachen in einzelnen gingen, wo erlaubte Verständigungen über Produktstandards aufhören und unerlaubte Absprachen über Wettbewerbsbeschränkungen anfangen, ist weiterhin Gegenstand der amtlichen Ermittlungen in Deutschland und bei der EU-Kommission. Ebenso ist unklar, ob sich tatsächlich alle drei Konzerne an offenbar getätigte illegale Absprachen über den Einsatz von Betrugssoftware gehalten haben.⁷

Und eine Woche später, am 28.7., verkündete das Landgericht Stuttgart in einem von der Deutschen Umwelthilfe angestregten Prozess sein Urteil, dass ab 1.1.2018 Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Stuttgart, die die gesetzlichen Abgasnormen im regulären Fahrbetrieb nicht einhalten (also praktisch für alle) zulässig seien, als ultima ratio zur Einhaltung der Obergrenzen für den Stickoxid-Gehalt in der derzeit hochbelasteten Luft innerhalb der Stadt.

Damit wurde der „Dieselskandal“ vollends zum großen industriepolitischen Sommerthema des Jahres 2017. Und das seit längerem für den 2. August 2017 angesetzte „Nationale Forum Diesel“ erhielt plötzlich unerwartete Brisanz. Sein Resultat allerdings ist erwartungsgemäß industriefreundlich ausgefallen: Eine NOx-Reduzierung im Abgas um 25-30% soll allein durch ein Update der Software für die Steuerung von Motor und Abgassystem erreicht werden – ein Wert, den die meisten technischen Kommentatoren für illusionär halten. Eine Hardware-Aufrüstung, etwa durch den nachträglichen Einbau von Harnstoff-basierten „Ad-Blue“-Abgasreinigungssystemen konnte die Industrie wegen des „unvertretbaren Aufwands“ (VW-Chef Müller) abwenden. Stattdessen – dies das erklärtermaßen wichtigste Ergebnis des Treffens – soll eine Prämie der Hersteller die Kunden älterer Dieselfahrzeuge dazu bringen, diese baldmöglichst durch neue, emissionsfreundlichere Modelle zu ersetzen und so den Absatz der Industrie anzukurbeln.

Angesichts der bescheidenen Ergebnisse des Dieseltreffens zu behaupten, die Politik, die Bundesregierung und die Länder-Regierungen

unterlägen dem Lobbyismus der Autoindustrie, zeigten wieder einmal, dass die Konzerne „die Politik“ in der Tasche hätten, wäre allerdings eine wohlfeile Kritik. Sie zeugt im besten Fall vom idealistischen Glauben an eine immerhin mögliche, ganz „dem Menschen“ und seiner Gesundheit verpflichtete „guten Regierung“, geht aber an den politökonomischen Realitäten vorbei. Wenn Regierungen sich wie in diesem extremen Fall schützend vor industrielle Schlüsselsektoren stellen, dann tun sie dies aus Selbstschutz: deren Wachstum, deren Wettbewerbsfähigkeit und Durchschlagskraft auf den Weltmärkten sind mit ihren Exporterlösen, ihrem Steueraufkommen, der Vielzahl der von ihnen beschäftigten Arbeitnehmer eine wichtige ökonomische Grundlage des Staates selbst, von der dessen politische Handlungsfähigkeit wesentlich abhängt. Das ist der Faktor, der – mit deutlichem Übergewicht – gegen die möglichen Gesundheitsschäden einiger tausend oder zehntausend Bürger abgewogen wird.

Und bislang rechnen die meisten Politiker damit, dass sie für diese Entscheidung mit den Wahlstimmen der Bürger rechnen können.

Das Problem ist ein anderes: Bei den Bemühungen um eine „Rettung des Diesels“ geht es nicht so sehr um dessen für die Erreichung der Klimaziele Deutschlands vorteilhafte CO₂-Emissionswerte, sondern vor allem auch darum, eine rapide Entwertung des in die Dieselproduktion investierten Kapitals zu vermeiden.

Es bleibt abzuwarten, ob mit den Investitionen in diese nunmehr als solche abgestempelte Übergangstechnologie die Bewältigung der gewaltigen disruptiven Herausforderungen durch den kommenden Siegeszug der Elektromobilität und selbstfahrender Autos durch die deutsche Industrie erleichtert oder erschwert, da verzögert wird.

Zwar wollen die deutschen Automobilproduzenten und ihre Zulieferer, so ihr Verbandschef, der VDA-Vorsitzende Matthias Wissmann auf dem Dieseltreffensgipfel, bis 2020 etwa 40 Mrd. Euro in die Entwicklung von Elektrofahrzeugen investieren. Ob sie damit aber den Vorsprung etwa des amerikanischen Pionierunternehmens Tesla, das im Sommer 2017 mit der Auslieferung seines Model 3 für den breiten Markt begonnen hat, so bald einholen können, ist die Frage.

4. Weltmarktkonkurrenz als politischer Machtkampf – Risiken für die deutsche Industrie.

Bei der Sorge darum, dass die deutsche Autoindustrie als einer der wichtigsten Wachstumsfaktoren und Garanten des Exporterfolges der deutschen Volkswirtschaft auch in Zukunft „Nummer 1 in der Welt“ bleibt, wie es auf dem Dieselpipfel hieß, wird die Politik auch geleitet durch den Eindruck einer zunehmend konfrontativen Handelspolitik der USA, einem der wichtigsten Absatzmärkte der deutschen Industrie. Der Welthandel ist kein Nullsummenspiel – so hieß es lange Zeit, um zu unterstreichen, dass letztlich alle Staaten, wenn auch in unterschiedlichem Maße, von offenen Weltmärkten profitieren. Dieser internationale Konsens ist vom US-Präsidenten Donald Trump aufgekündigt worden.⁸ „America First“ – dieses Leitmotiv seiner Handelspolitik – bedeutet in der Praxis: Die USA werden es nicht mehr hinnehmen, dass andere Staaten mehr vom internationalen Handel profitieren als sie. Als Indizien dafür gelten vor allem die Überschüsse der jeweiligen Länder im bilateralen Handel mit den USA. Hier steht Deutschland neben China und Japan an der Spitze. Was Deutschland angeht, steht die Autoindustrie als öffentlich sichtbarstes Zeichen deutscher Exporterfolge in den USA besonders in Trumps Blickfeld, ungeachtet der Tatsache, dass etwa BMW mit seinen US-Standorten seinerseits einer der größten Autoexporteure der USA ist – aber natürlich mit erheblichem Input durch aus Deutschland importierte Komponenten und technisches Knowhow. Diese Länder seien für ihren „unfairen“ Handel zu „bestrafen“, wie Trump forderte. Wie solche Strafen aussehen könnten, bleibt derzeit noch offen. Strafzölle gegen Automobilunternehmen sind aber durchaus möglich. Auf jeden Fall will der Präsident alle bilateralen Wirtschaftsbeziehungen und insbesondere alle Handelsverträge auf den Prüfstand zu stellen und dahingehend neu verhandeln lassen, dass sie den überragenden Vorteil der Weltmacht auf allen Geschäftssphären der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sicherstellen.

Das ist ein anspruchsvolles Vorhaben. Aber erste Indizien deuten darauf hin, dass es

ziemlich kompromisslos durchgesetzt wird. Und die Wirksamkeit der ansonsten durchaus sinnvollen Lobbyarbeit der deutschen Unternehmen im politischen Prozess Washingtons ist durch den Dieselskandal und die bekannt gewordenen Kartellabsprachen nicht gerade befördert worden.

Auch zeigt sich, dass die USA unter Trump einen rücksichtslosen Unilateralismus in ihrer Sanktionspolitik betreiben, wie das neue von Trump am 2. August unterzeichnete Sanktionsgesetz zeigt. Mit ihm stellen sich die USA bewusst gegen eine Abstimmung mit ihren europäischen Bündnispartnern in Bezug auf Iran und Russland. Deutsche Industriegüter-Exporte in diese beiden Länder, die nach den EU-Sanktionsbestimmungen zulässig sind, werden durch dieses Gesetz mit einem zusätzlichen politischen Risiko befrachtet und somit erheblich erschwert. Es ist davon auszugehen, dass auch hier die Zielrichtung, einen großen Wettbewerber auf den Weltmärkten in seinen Möglichkeiten zu beschränken, im Vordergrund steht.

Die Weltmarkterfolge der deutschen Industrie, das sollte nicht vergessen werden, beruhten bislang politisch ganz wesentlich auf der durch die Macht der USA garantierten regelbasierten internationalen Wirtschaftsordnung. Entziehen die USA dieser Ordnung im Namen vom „America First“ ihre Grundlage, entziehen sie damit auch diesen Erfolgen eine wesentliche Basis.

Anmerkungen

- 1 KPMG 2015. Blechbieger oder Grid Master? Die Automobilindustrie an der Weggabelung in ein hochdigitalisiertes Zeitalter, Trendanalyse 2015, KPMG
- 2 www.iotevolutionexpo.com/west/industrial-iot-conference-agenda.aspx
- 3 „Von Verlierern lernen“, Süddeutsche Zeitung, 29./30.7.2017, S. 4.
- 4 „Hört auf mit dem Pipi!“, Süddeutsche Zeitung, 29./30.7.2017, S. 11-13.
- 5 „Das Autosyndikat“, Der Spiegel, 22.7.2017, S. 12ff.
- 6 „Totalschaden“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.7.2017, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/vw-bmw-daimler-kartellvorwurfe-belasten-autoindustrie-schwer-15117721.html>

- 7 Nach derzeitigem Stand war wohl BMW bislang der einzige deutsche Autoproduzent, der auf Betrugssoftware bei der Motorsteuerung verzichtet, eine aufwändigere Abgasreinigung in seine neueren Dieselfahrzeuge eingebaut und im übrigen „nur“ die übergroßzügigen Anwendungsregelungen der EU und des Kraftfahrtbundesamtes, was die erlaubten Überschreitungsgrenzen der geltenden europäischen Abgasnormen anging, ausnutzt hat. Seit 2016/2017 erreicht auch Daimler auf diesem Gebiet mit seinen Dieselmotoren der neuesten Generation erheblich niedrigere Emissionswerte.
- 8 Jens van Scherpenberg, Trumps Wirtschaftspolitik – Aufkündigung der bisherigen Weltwirtschaftsordnung?, GWP 1/2017, S. 37-45.



Franz Walter

Rebellen, Propheten und Tabubrecher

Politische Aufbrüche
und Ernüchterungen
im 20. und 21. Jahrhundert

Leseproben,
versandkostenfreie
Lieferung
www.v-r.de

Franz Walter

Rebellen, Propheten und Tabubrecher

Politische Aufbrüche und Ernüchterungen
im 20. und 21. Jahrhundert

2017. 397 Seiten, gebunden

€ 35,- D

ISBN 978-3-525-30185-2

eBook: € 27,99 D / ISBN 978-3-647-30185-2

Franz Walter blickt zurück auf den langen Weg sozialer Bewegungen und Reformen in Deutschland, ihre Ideologien und charismatischen Anführer. Er analysiert, was eine Politik permanenter Tabubrüche in den Demokratien des 20. und 21. Jahrhundert wieder mit Wellen jugendlichen Protests zu tun hat. Er dokumentiert den Wechsel von Hochgefühl und Depression in der sozialen Geschichte sowie die Häutungen der Konservativen. Mit Blick auf die 1990er Jahre und die Krisen der Gegenwart zeichnet der Autor ein Bild des politischen Wandels zwischen Aufbruch und Ernüchterung.

Beispiellos: Die ersten sechs Monate der ‚Amerika zuerst‘-Präsidentschaft Donald J. Trumps

Martin Thunert

Zusammenfassung

Gemessen an den Ankündigungen Donald Trumps im Wahlkampf, ist die Halbjahresbilanz der Trump-Präsidentschaft bestenfalls als durchwachsen zu bezeichnen, das Erscheinungsbild der Administration überwiegend chaotisch. Während Donald Trump bisher so gut wie keine legislativen Erfolge vorzuweisen hat, entwickeln sich die öffentlichen Angelegenheiten in Politikfeldern wie Einwanderung, Sicherheit, Umwelt und Klima nicht selten in die von ihm gewünschte Richtung. Dazu kommt eine ambivalente und kontrovers diskutierte wirtschafts- und außenpolitische Bilanz. Die Zukunft der Trump-Präsidentschaft entscheidet sich nicht zuletzt am Fortgang der Russland-Ermittlungen sowie am Verhältnis des Präsidenten und seiner Anhänger zum Establishment der Republikanischen Partei im Kongress.

1 Wahlkampfversprechen und Erscheinungsbild der Trump-Administration

Trumps Halbjahresbilanz ist sehr durchwachsen, wenn man sie an den im Wahlkampf getätigten Ankündigungen misst¹. Ähnlich wie sein Vorgänger Barack Obama hatte auch Donald Trump den Wählern grundlegenden politischen Wandel versprochen. Sein zentrales Versprechen war, die ‚Grandeur‘ der Vereinigten Staaten von Amerika wiederherzustellen (*Make America great again*) und um den ‚politischen Sumpf‘ in der Bundeshauptstadt Washington DC trockenenzulegen. Trump kündigte nicht nur einen kompletten Richtungswechsel gegenüber der Politik seines Vorgängers Obama in nahezu allen Politikfeldern an, sondern brach auch mit mehreren Or-



Dr. habil. Martin Thunert
Senior Lecturer/Forschungsdozent Politikwissenschaft
Heidelberg Center for American Studies
Universität Heidelberg

thodoxien der Republikanischen Partei, insbesondere bei den Themen Freihandel, Einwanderung und nationale Sicherheit/Streitkräfte. Das zentrale innenpolitische Reformwerk Obamas, die Gesundheitsreform *Obamacare* sollte abgeschafft und durch ein neues Gesundheitsgesetz ersetzt werden, Umweltauflagen für die Erzeuger fossiler Brennstoffe sollten würden gelockert werden, das Wachstum der amerikanischen Wirtschaft einschließlich der Finanzindustrie würde durch die Rücknahme von Regulierungen und eine grundlegende Steuerreform zur vollen Entfaltung gelangen. Trump versprach ferner, die seit dem Tod Antonin Scalias im Februar 2016 vakante Richterstelle am Obersten Gerichtshof mit einem konservativen Richter zu besetzen und legte im September 2016 eine Liste von ca.20 dafür in Frage kommenden Personen vor².

Nach Trumps Auffassung lag das von der Obama-Administration mit 11 Pazifikanrainernstaaten ausgehandelte, aber in den USA noch nicht ratifizierte Transpazifische Partnerschaftsabkommen (TPP) nicht im Interesse der amerikanischen Arbeitnehmer, das bereits seit 1994 gültige Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA sollte zumindest nachverhandelt werden. Im Wahlkampf sprach sich Trump für eine Deportation von Teilen der mehr als 11 Millionen sich ohne Papiere in den USA aufhaltenden Migranten aus, insbesondere von jenen, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten waren. Er kündigte zudem an, die Grenze zu Mexiko durch eine Mauer, für die Mexiko bezahlen werde, zu sichern. Ferner hielt Trump ein Einreisemoratorium für Bürger (einschließlich Flüchtlingen) aus einigen mehrheitlich muslimischen Staaten für wünschenswert, die mit islamistischem Terror in Verbindung gebracht werden. Einreisende in die USA aus diesen und anderen Staaten sollten einem intensiven Überprüfungsprozess (*extreme vetting*) unterzogen werden. Das unter Obama geschlossene Atomabkommen mit dem Iran sollte aufgekündigt werden, die US-Botschaft in Israel von Tel Aviv nach Jerusalem verlegt werden. Schließlich distanzierte sich Trump von den militärischen Interventionen der USA, die wie der Irak-Krieg oder Libyen nicht der unmittelbaren Landesverteidigung dienten und kündigte ein entspanntes Verhältnis zu Russland unter Präsident Putin an.

Trump ist seit General Dwight Eisenhower der erste Nicht-Politiker seit 1952, der ins Weiße Haus einzog, die Präsidentschaft der USA ist sein erstes öffentliches Amt. Trumps Regierungsmannschaft unterscheidet sich ihrer Herkunft nach nicht nur parteipolitisch von der Vorgängerregierung Obama. Trump hat die politisch erfahrenen Mitglieder der politischen Klasse, die bei Obama zu fast 90% an den Schaltstellen der Macht saßen, überwiegend durch politische Quereinsteiger ohne nennenswerte politische Erfahrung ersetzt. Sein Kabinett speist sich zunächst aus Mitgliedern der Wirtschaftselite, die überwiegend aus den traditionellen Branchen der US-Industrie sowie aus der Finanzindustrie stammen. Auch im Weißen Haus selbst gilt dieses Muster. Die Regierungsmannschaft Trumps gilt als reichste der US-Geschichte. Auf die Regierungsmitglieder mit Wirtschaftserfahrung folgen ehemalige Militärs, an der Spitze der neue Stabschef des Präsidenten, General John Kelly, gefolgt von Verteidigungsminister Jim Mattis und dem Nationalen Sicherheitsberater H.R. McMaster, der nach wenigen Wochen Trumps ersten Sicherheitsberater, den Ex-General Michael Flynn ablöste, der wegen Verschweigen seiner Russlandkontakte zurücktreten musste. Doch ganz verzichtete auch Trump nicht auf politisch erfahrenes Personal: mehrere ehemalige Kongressabgeordnete der Republikaner wechselten in Regierungsämter, dazu zählen eine sehr kleine Zahl ehemaliger Gouverneure und Senatoren, aus denen die UN-Botschafterin Nikki Haley und Justizminister Jeff Sessions hervorstechen. Zu Trumps engsten Mitarbeiterkreis gehören neben Familienmitgliedern wie seiner Tochter Ivan-

ka und ihrem Ehemann Jared Kushner ehemalige Wahlkampfshelfer wie Chefstrategie und Ex-Breitbart Chef Stephen K. Bannon (bis zu seinem Ausscheiden am 18. August 2017), Redenschreiber Stephen Miller, Pressesprecherin Sarah Huckabee Sanders und die Berater Kellyanne Conway, Sebastian Gorka oder Michael Anton. Die enge Verbindung zur Republikanischen Partei symbolisierten der mittlerweile entlassene Stabschef Reince Priebus und der ebenfalls gekündigte Pressesprecher Sean Spicer. Insbesondere die Letztgenannten zeigen, dass das Weiße Haus in den wenigen Monaten unter Trump bereits mehrere Personalrochaden an zentralen Schaltstellen vollzog und insgesamt ein wenig professionelles Erscheinungsbild abgab³.

2 Rechtmäßig aber schrecklich (*Lawful but Awful*)? Amtsführung und öffentliche Zustimmung

In den ersten Wochen seiner Amtszeit regierte Trump die USA im Stil eines Vorstandsvorsitzenden eines großen Unternehmens, weniger im Stil eines traditionellen politischen Präsidenten. Trump begann direkt nach seiner Amtseinführung am 20. Januar 2017 sein Prinzip des ‚Amerika zuerst‘ in die Tat umzusetzen: der Rückzug der USA aus dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP), die Ankündigung eines Mauerbaus an der mexikanischen Grenze und vor allem das – zwischenzeitlich von Bundesgerichten teilweise gestoppte – dreimonatige Einreiseverbot für Menschen aus sieben mehrheitlich muslimischen Staaten. Dabei ging Trump überhastet und handwerklich zum Teil fehlerhaft vor. Seine Kabinettsitzungen inszeniert er als Board-Meetings. Seinen Twitter-Account nutzt er⁴, um seine Wähler direkt und oft sehr emotional anzusprechen. Was bei seinen Gegnern und in der Presse kritisch beurteilt wird, findet bei seinen Fans Anklang: ein ungefilterter Präsident, der ihre Sprache spricht. Trump hat in seiner Antrittsrede am 20. Januar 2017 auf den Stufen des US-Kapitols überdeutlich gemacht, dass er sich eher den unmittelbaren Wünschen des amerikanischen Volkes verpflichtet fühlt, um das ‚amerikanische Gemetzel‘, wie er es nannte, zu beenden, als den Normen der Verfassung und den Konventionen des Washingtoner Politikbetriebs. Dies unterstreicht ein offen plebiszitäres und populistisches Politikverständnis Trumps, das von geringem Respekt gegenüber den Institutionen parlamentarischer und richterlicher Kontrolle zeugt. Kritiker und Publizisten liberaler und konservativer Magazine, unterstellen Trump, dass er die USA in einem schleichenden Prozess in einen autoritären Staat verwandeln wolle (vgl. u.a. Frum 2017). Doch andere Kolumnisten desselben Magazine sind der Auffassung, dass Trump in sehr konzentrierter Form das tut, was andere Präsidenten vor ihm getan haben – allerdings nicht in einer Person. (vgl. Rauch 2017:63-64) Trump ist nicht der erste, der Familienmitglieder in seiner Regierung beschäftigt und mit wichtigen Aufgaben betraut – Kennedy und Clinton taten das – und auch nicht der erste, der unliebsame Untergebene aus sehr eigennützigen Gründen feuert oder die Öffentlichkeit belügt. Trump unterscheidet sich von seinen Vorgängern jedoch dadurch, dass er den Zynismus und die geringe Achtung, den die Amerikaner mehrheitlich den meisten ihrer staatlichen Institutionen – mit Ausnahme der Polizei und des Militärs – entgegenbringen und die gesellschaftliche Polarisierung des Landes, nicht als Problem betrachtet, sondern eher schürt⁵.

Die Arbeitsfähigkeit des Regierungsapparates gehört offenbar nicht zu den Prioritäten des Weißen Hauses. Von knapp 600 politisch zu besetzenden Schlüsselpositionen in den Ministerien und Behörden waren am 1. August 2017 kaum mehr als 10% vom

Senat bestätigt, vielfach fehlen selbst die Nominierungen (vgl. Sirakow 2017:3) Von ca. 200 leitenden Stellen im US-Außenministerium einschließlich wichtiger Botschafterposten, welche der Bestätigung durch den Senat bedürfen, waren nach vier Monaten, als Donald Trump seine erste große Auslandsreise antrat, deutlich weniger als die Hälfte besetzt (vgl. Chalfant 2017).

Die Zustimmungsrate zur Politik des Präsidenten befindet sich seit Amtsantritt zumeist kaum oberhalb der Marke von 40%, im Juli 2017 sind lediglich 39% der Wähler mit seiner Amtsführung zufrieden, 58% sind unzufrieden⁶. Dies ist der schlechteste Zustimmungswert eines Präsidenten seit dem 2. Weltkrieg. Auch Trumps Auftritte auf internationaler Bühne erhalten schlechte Noten: zwei Drittel der Befragten vertrauen nicht darauf, dass der Präsident im besten amerikanischen Interessen mit anderen Weltpolitikern und Wladimir Putin im Besonderen verhandele. Die Hälfte ist der Ansicht, dass die globale Führungsrolle der USA unter Trump schwächer wurde, lediglich 27% schätzen sie für stärker ein als zuvor. Aber: eine knappe relative Mehrheit von 43% zu 41% gibt Trump gute Noten für seine Wirtschaftspolitik. Doch die schwachen Werte für die Trump Administration und die Kongress-Republikaner bedeuten im Umkehrschluss keine steigenden Werte für die oppositionellen Demokraten: Nur 37 Prozent der von ABC und Washington Post im Juli 2017 befragten Amerikaner findet, dass die Demokratische Partei "für etwas steht", während 52 Prozent sagen, dass sie nur dafür steht, gegen Trump zu sein. Dass die Demokraten einzig als Anti-Trump Partei ohne eigene Politikansätze wahrgenommen werden, schwächt die Bemühungen der Partei, aus Trumps Fehlern und schlechten Umfragewerte zu profitieren. Doch das schlechte Ansehen der Demokraten kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die schwachen Zustimmungswerte für die junge Präsidentschaft Trumps ein großes Problem darstellen, denn ihr Fortbestand über das Jahr 2017 hinaus würde nicht nur seine Wiederwahl im November 2020 gefährden, sondern bereits im November 2018 den Mehrheitsstatus der Republikanischen Partei in beiden Häusern des Kongresses in Frage stellen.

Russland Ermittlungen des Kongresses: Im Dezember 2016 legten die US-Geheimdienste dem US-Kongress einen Bericht vor, nachdem es erwiesen sei, dass Russland hinter den Hackerangriffen auf die Zentrale der Demokratischen Partei während des Wahlkampfs 2016 stecke. Daraufhin beschloss der Kongress, dass sich die Geheimdienstausschüsse beiden Kammern mit der Untersuchung der Angelegenheit befassen würden. Politische Brisanz erhielten diese Untersuchungen in dem Moment, als der ehemalige FBI-Direktor James Comey dem Geheimdienstausschuss des Senats im März 2017 berichtete, wonach das FBI möglichen Verbindungen zwischen Angehörigen von Trumps Wahlkampfteam und russischen Regierungsbeauftragten nachgehe⁷. Im Raum steht der Vorwurf geheimer Absprachen (*collusion*) zwischen Vertretern der Trump-Kampagne und Vertretern der russischen Regierung, um durch belastendes Material gegen Hillary Clinton Donald Trumps einstmals als aussichtslos eingestuften Wahlkampf zu helfen (vgl. Thunert 2017, Kornelius 2017). Die seit der Entlassung FBI-Direktors Comey Anfang Mai 2017 verschärfte Affäre beschäftigt somit noch auf längere Zeit zwei Kongressausschüsse, den vom Justizministerium bestellten Sonderermittler Robert Mueller, einen Großteil der etablierten amerikanischen Nachrichtenmedien und weite Teile der Demokratischen Partei. Die russische Regierung verhehlte ihre Freude über die Niederlage der Ex-Außenministerin nicht, bestreitet aber kategorisch, manipulativ in den Wahlkampf eingegriffen zu haben. Vier in der Sache federführende US-Geheimdienste sind von entsprechenden Versuchen der russischen Einflussnahme komplett überzeugt, die Demokratische Partei ist dies ebenso, wie größere

Teile der Öffentlichkeit und der Republikanischen Partei. Die Mehrheit der Amerikaner scheint von den Versuchen der Russen, die US-Wahl zu beeinflussen, überzeugt zu sein, doch lediglich 40% sind der Auffassung, dass es eine geheime Zusammenarbeit zwischen den Russen und der Trump-Kampagne gegeben hat. Obgleich der Verdacht geheimer Absprachen bis Redaktionsschluss dieses Beitrages nicht bewiesen werden konnte, belasten die Russland-Untersuchungen das Regierungsgeschäft der Trump-Administration erheblich, indem sie nicht nur wichtige Ressourcen binden, sondern indirekt Zweifel an Legitimität des Wahlsieges Donald Trumps sähen.

3 Halbjahresbilanz im Inneren⁸

Donald Trump hat nach einem halben Jahr so gut wie keine legislativen Erfolge vorzuweisen und dennoch bewegen sich die öffentlichen Angelegenheiten nicht selten in die von ihm gewünschte Richtung. Besonders augenscheinlich zeigt dies die im Wahlkampf versprochene Aufhebung und Ersetzung von *Obamacare*. Der Aufhebungsversuch war bereits im Repräsentantenhaus beinahe an der weltanschaulichen Uneinigkeit innerhalb der Mehrheitsfraktion der Republikaner gescheitert und fand aus demselben Grund sein (vorläufiges) Ende im Senat, wo aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse am 28. Juli 2017 bereits drei abtrünnige Republikaner (Susan Collins aus Maine, Lisa Murkowski aus Alaska und John McCain aus Arizona) ausreichten, um den Reformversuch angesichts einer geschlossenen Opposition der Demokraten zu Fall zu bringen (ausführlich Shapiro/Soffen 2017). Der Misserfolg schadet zweifellos dem Image des Präsidenten als Macher und Reformier, doch könnten die Folgen für Kongressfraktion der Republikaner gravierender sein als für den Präsidenten. Der gescheiterte Gesetzentwurf traf bei lediglich 24% der Wähler auf Zustimmung. 50% der Befragten gaben an, das derzeit gültige, aber in der Vergangenheit nur mäßig populäre Gesundheitsgesetz *Obamacare* der republikanischen Alternativgesetzgebung vorzuziehen, wohingegen ein weiteres Viertel beide Vorhaben ablehnt. Eine große Mehrheit der Wähler befürchtet Verschlechterungen für geringverdienende Amerikaner durch die Reform. Im Wahlkampf hatte Trump versprochen, die populären Elemente von *Obamacare* in Kraft zu lassen. Doch der vorerst gescheiterte Gesetzesvorschlag des Repräsentantenhauses und des Senates hätte nach den Berechnungen des überparteilichen Haushaltsbüros des Kongresses (CBO) zur Folge gehabt, dass ca. 16 Millionen Amerikaner ihren Krankenversicherungsschutz verloren hätten und die unter Obama erhobenen Steuern für Wohlhabende, welche ärmeren Versicherten als Zuschüsse zu Gute kommen, wieder abgeschafft worden wären. Die von der Führung der Kongress-Republikaner hastig und handwerklich schlecht erstellte Gesetzgebung zur Aufhebung und Ersetzung von *Obamacare* hätte eine Menge von Trumps Wählern schlechter gestellt als eine pfadabhängige Reform der bestehenden Gesetzgebung, die sich nun abzeichnen könnte. Dass es die Republikaner nicht geschafft haben, in sieben Jahren eine innerparteilich konsensfähige Alternative zu Obamas Gesundheitsgesetz zu entwickeln, ist auch Donald Trump anzulasten, der sich kaum für den Reforminhalt zu interessieren schien und lediglich einen Erfolg verkaufen wollte. Doch zuerst müssen die Kongress-Republikaner ihren Wählern bereits 2018 erklären, weshalb sie eine für die Partei zustimmungsfähige Alternativgesetzgebung nicht entwickeln konnten.

Trotz des bisherigen Ausbleibens legislativer Erfolge konnte Präsident Trump aufgrund der Kompetenzen der Kernexekutive Einiges von dem, was er seinen Anhängern

im Wahlkampf versprochen hatte, auf den Weg bringen: Als erstes ist die Ernennung von Neil Gorsuch zum Richter am Obersten Gerichtshof zu nennen, dann der Ausstieg aus TPP und dem Pariser Klimaabkommen, aber auch der Rückgang illegaler Übertritte an der mexikanisch-amerikanischen Grenze um ca. 40%⁹ und die stabile und optimistische Wirtschaftslage. Trump ist überall dort weit vorangeschritten, wo der Präsident Dekreten seines Vorgängers zurücknehmen und eigene erlassen konnte, also insbesondere in der Einwanderungs- und Umweltpolitik.

Die Trump-Administration stärkte die Grenzpolizei ICE, die mit der aggressiveren Durchsetzung der Einwanderungsgesetze begonnen und im ganzen Land Deportationen vornimmt; im *Supreme Court* vermochte die Regierung hinsichtlich des zunächst aufgehobenen Einreisestopps aus sieben mehrheitlich muslimischen Staaten einen Teilerfolg verbuchen, ein finales Urteil steht noch aus. Innerhalb bestimmter Grenzen darf die Bundesregierung Trump, Einzelstaaten und Kommunen, die sich einer Kooperation mit den Bundesbehörden bei Abschiebungen verweigern (sog. *sanctuary cities*) Bundeszuschüsse verweigern, um sie auf Linien zu bringen. Städte wie Chicago werden gegen diese Entscheidung klagen. Von der Öffentlichkeit wenig beachtet, hat die Trump-Administration in ihren ersten sechs Monaten mehrere hundert größten Teils in der Ära Obama geplante und erlassene Regulierungen rückgängig gemacht oder verzögert (vgl. Kort 2017). Die Bundesbehörden zogen nach Angaben des Haushaltsbüros des Weißen Hauses mehr als 400 gesetzliche Vorschriften zurück, weitere knapp 400 wurden zur näheren Überprüfung verzögert. Bis Ende des Jahres 2017 sollten die Regulierungen um knapp 20 Prozent im Vergleich zu Herbst 2016 gekürzt worden sein. Trump veranlasste seine Behörden u.a., Regulierungen für fossile Energieträger und die damit verbundenen Industrien abzubauen oder wenigstens auszusetzen. Bereits in den ersten Wochen nach Amtsantritt genehmigte Trump den von Obama verbotenen Bau der *Keystone XL Pipeline*, mit der kanadisches Rohöl, das aus den Ölsandrevieren Albertas stammt, zu den Raffinerien am Golf von Mexiko transportiert werden soll.

Wirtschaftlich koppelte sich seit der Wahl Trumps im November 2016 die Entwicklung an den Finanzmärkten von der in der Realwirtschaft ab. Während die Aktienmärkte immer neue Höchststände erreichen, ist die US-Wirtschaft in der ersten Jahreshälfte 2017 durchschnittlich lediglich um zwei Prozent gewachsen – etwas weniger, als unter Präsident Obama. Nach wie vor niedrige langfristige Zinssätze und ein schwächerer Dollar sind indes nicht nur gute Nachrichten für die US-Aktienmärkte, sondern auch für den Exportteil der US-Wirtschaft. Insofern ist es nicht überraschend, dass die US-Bürger mit Trumps Wirtschaftspolitik bisher zufriedener sind als mit anderen Handlungen der neuen Regierung. 58 Prozent der Amerikaner, das ergab eine Umfrage des *Pew Research Center*, sind mit ihrer ökonomischen Lage zufrieden. Ein Wert, den Barack Obama nie erreichte (vgl. u.a. Roubini 2017). Doch gleichzeitig akzeptierte Trump in der Haushaltspolitik und bei den Staatsausgaben bisher die strengen Vorgaben der Kongress-Republikaner, auch wenn diese Vorgaben seinen Wahlkampfversprechen widersprachen. Im Wahlkampf versprach Trump, bei der staatlichen Rentenversicherung (*Social Security*), bei der staatlichen Krankenversicherung für Rentner (*Medicare*) und für Arme (*Medicaid*) keine Kürzungen vorzunehmen. Der Haushaltswurf der Republikaner, den Trump als Präsident unterstützt, sieht indes starke Kürzungen bei der Invalidenrente sowie bei *Medicaid* vor.

Trotz der Rede des Präsidenten von einem mutigen Infrastrukturplan in Höhe von 1 Milliarde \$ gibt es noch keinen wirklichen Gesetzgebungsvorschlag, und der Ansatz, dem sich die Regierung verschrieben hat, stützt sich stark auf Steuergutschriften, um

private Investitionen zu fördern. Auch in der Steuerpolitik gibt es noch keinen Gesetzesvorschlag, und die ersten kursierenden Entwürfe würden für Unternehmen und die höchsten Einkommensbezieher viel größere Vorteile mit sich bringen als für Mittelschichts- Amerikaner. Trump hat die Umsetzung seiner innenpolitischen Tagesordnung weitgehend an die fiskalpolitisch überaus strenge Führung der Kongressrepublikaner ausgelagert, doch die setzen ihre eigenen politischen Präferenzen um, die sich – insbesondere was Ausgabendisziplin und Sozialkürzungen angeht, deutlich von den Versprechen des Wahlkämpfers Trump unterscheiden.

4 Weltpolitik und Weltbühne: Amerika zuerst oder Amerika alleine?

Sucht man Rollenmodelle für den weltpolitischen ‚Amerika zuerst-Ansatz‘ der Trump-Administration, muss man nach Auffassung maßgeblicher Kenner der US-Außenpolitik weit ins 19. Jahrhundert zurückgehen, zum siebten Präsidenten der USA, Andrew Jackson. (vgl. Mead 2017, Jones und Khoo 2017). Die Tradition Jacksons hält die Vereinigten Staaten für eine ‚einzigartige/exzeptionelle‘ Nation, aber nicht für ein Land, das universelle Werte verkörpert oder eine weltpolitische Mission bzw. eine globale Verantwortung besitzt. Wie Trump setzen auch die *Jacksonians* auf ein eng definiertes ‚Amerika zuerst‘. Die in dieser Tradition stehenden außenpolitischen Grundhaltungen der Trump Administration sind aus mindestens zweier seiner Reden, – die Rede zur Amtseinführung und die Rede in Warschau – sowie aus einem programmatischen Beitrag des Nationalen Sicherheitsberaters H.R. McMaster und des Nationalen Wirtschaftsberaters Gary Cohn aus dem Wall Street Journal vom 30. Mai 2017, zu entnehmen (vgl. u.a. The White House 2017, McMaster/Cohn 2017). Trump, Bannon und Miller beschreiben den Westen als ein vornehmlich kulturelles Gebilde, das von fremden kulturellen Kräften, insbesondere des islamistischen Terrorismus belagert und bedroht wird. Der Akt der Selbstbehauptung des Westens muss nach Ansicht Trumps darin bestehen, sich wieder auf seine judeo-christlichen Wurzeln zu besinnen und diese Identität zur Leitkultur zu erklären. Trump lehnt die Vorstellung ab, dass der Westen primär aus einem liberal-demokratischen politischen Regelwerk besteht, das prinzipiell universalistische Geltung erlangen kann und in das jedermann integrierbar ist. Nach Ansicht der Trump-Leute macht diese kulturell entkernte Deutung des Westens diesen verwundbar für die Angriffe essentialistischer Kräfte wie den politischen Islam. Trumps Zusage, NATO-Artikel 5 zu respektieren, gilt diesem Verständnis der westlichen Allianz. Trump und seine Berater wissen, dass ihre Umdeutung der westlichen Identität bei den global und universalistisch ausgerichteten Eliten in Politik und Wirtschaft, insbesondere in Europa, auf wenig Gegenliebe treffen wird. Hier herrscht die Auffassung vor, dass der Westen auf einem prinzipiell universalisierbaren Gerüst aus liberalen Regeln und demokratischen Werten besteht, die für jedermann offen stehen. Vielmehr sieht Trump seine europäischen Verbündeten in denjenigen Teilen der europäischen Bevölkerung, welche das kulturelle Bedrohungsszenario teilen und die wenigen Regierungen, die dies ebenfalls tun, wie die polnische Regierung der Partei für ‚Recht und Gerechtigkeit‘ (PIS).

Das Trump-Umfeld stellt mit dem Rückgriff auf Jacksonische Tradition all jene multilateralen Abkommen in Frage, von welchen sie glauben, dass sie in der jetzigen Praxis zum Nachteil der eng definierten amerikanischen Interessen führen. Erstes Re-

sultat dieses radikal veränderten Politikansatzes ist der Rückzug aus den von der Obama-Administration ausgehandelten und mitgestalteten Abkommen zum transpazifischen Freihandel und das Pariser Klimaschutzabkommen von 2015. Auf dem Prüfstand steht ebenfalls das 1994 in Kraft getretene Abkommen zur Nordamerikanischen Freihandelszone *NAFTA* mit den Nachbarn Kanada und Mexiko. Hierbei geht es weniger um den einseitigen Rückzug der USA bzw. um die einseitige Aufkündigung, sondern um eine Neuverhandlung und Modernisierung von *NAFTA*. Entgegen seiner Ankündigung haben sich die USA bisher nicht aus dem Atomabkommen mit dem Iran zurückgezogen.

Was die Trump-Leute an der liberalen, regelbasierten Weltordnung, wie sie nach dem 2. Weltkrieg von nahezu allen US-Regierungen maßgeblich aufgebaut und unterhalten wurde, stört, sind die nach Trumps Auffassung unangemessenen Kosten für die Führungsmacht USA – insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges. Zweitens stört Trump, wie sehr viele ‚gewöhnliche‘ Republikaner auch, der Versuch der übrigen Welt, die Supermacht USA durch multilaterale Vertragsnetze in gemeinsame Abmachungen einzubinden, welche die Souveränität der Supermacht einschränken. Wenn Trump somit im Frühsommer 2017 bei multilateralen Treffen wie den Gipfeltreffen G7 in Sizilien und G20 in Hamburg isoliert wirkt, da die USA mehrheitlich gefasste Beschlüsse nicht ohne Öffnungsklauseln mittragen wollen oder ältere Beschlüsse wie den Pariser Klimavertrag aufkündigen, so ist dieser Unwillen zur multilateralen Gestaltung zwar im Widerspruch zu früheren Selbstverständnissen der USA als globaler Führungsmacht, aber im Einklang mit dem Erbe des Jacksonianismus. Trump ist ein Verfechter und Praktiker bilateraler internationaler Beziehungen, die am besten mit einem pompösen Zeremoniell – wie bei seinen Besuchen in Saudi-Arabien Ende Mai 2017 und in Paris am 13./14. Juli 2017 – verbunden werden. Auch die eher ungeliebten multilateralen Foren nutzte Trump bisher vornehmlich für die Aufnahme und Intensivierung bilateraler Kontakte – bei den G20 war dies die erstmalige persönliche Begegnung mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin. Der Vorteil einer bilateralen Vorgehensweise für die USA liegt nach Auffassung der Trump Administration auf der Hand: bei allen bilateralen Kontakten mit den Staaten der Welt befinden sich die USA entweder auf Augenhöhe oder sind in den allermeisten Fällen der stärkere Partner. Das bilaterale Vorgehen befindet sich ferner im Einklang mit der Weltsicht des Trump-Lagers, die von Cohn und McMaster am 30. Mai 2017 im Wall Street Journal skizziert wurde. „Der Präsident hat seine erste Auslandsreise angetreten mit einer klarsichtigen Haltung, dass die Welt keine globale Gemeinschaft ist, sondern eine Arena, in der Nationen, Nichtregierungsakteure und Firmen miteinander in Kontakt treten und im Wettbewerb stehen für den eigenen Vorteil“, schrieben McMaster und Cohn. Amerika trete in diesen Wettbewerb mit einem in der Welt unangefochtenen Militär, mit politischer, wirtschaftlicher, kultureller und moralischer Stärke. „Statt diese elementare Natur der internationalen Beziehungen zu leugnen, umarmen wir sie.“ Will heißen: Weil die USA das mächtigste Land der Welt sind, kann es in diesem Kampf jeder gegen jeden besser bestehen als andere. Und multilaterale Institutionen oder Abkommen fesseln Amerika nur bei der Entfaltung seines Potenzials. Auch das Agieren Trumps beim beschleunigten Rückzug des IS in Irak und teilweise in Syrien und der verstärkte Druck, den seine Regierung sowohl direkt durch martialische Sprachübertreibungen als auch indirekt via China und den UN-Sicherheitsrates auf das Regime in Nordkorea aufbaut, entsprechen dieser Weltsicht.

Tatsächlich gibt die neue US-Regierung immer mehr von dem Gestaltungswillen auf, mit dem Generationen von amerikanischen Politikern eine Weltordnung aufge-

baut haben, die nach Ansicht der allermeisten Mitglieder der strategischen Gemeinde im Interesse vieler war und deshalb auch im Interesse Amerikas. Trumps Amerika verabschiedet sich ein Stück weit von der globalen Führungsrolle. Doch Trump ist kein Ideologe. Daher wird er seine außenpolitischen Grundhaltungen dann modifizieren, wenn er dies im nationalen Interesse der USA liegend sieht. Das macht die Trumpsche Weltpolitik hochgradig unberechenbar.

Es ist diese Unberechenbarkeit – insbesondere gegenüber Putins Russland – die nahezu alle Abgeordneten beider Häuser des Kongresses nach knapp 200 Tagen Trump dazu veranlasst hat, den Präsidenten in seiner Handlungsfähigkeit gegenüber Russland zu beschneiden. Das wegen der mutmaßlichen Einmischung Russlands in den amerikanischen Wahlkampf 2016 und dem russischen Vorgehen in der Ost-Ukraine im Repräsentantenhaus (419 zu 3) und Senat (98 zu 2) verabschiedete Sanktionserweiterungsgesetz gegenüber Russland, Nordkorea und Iran räumt dem Präsidenten entgegen früherer Gepflogenheiten keinerlei Flexibilität bei der Ausgestaltung der Sanktionen sowie bei der Entscheidung über deren Lockerung ein. Angesichts der überwältigenden legislativen Mehrheit blieb Trump nur die Wahl, das neue Sanktionengesetz am 2. August 2017 zu unterzeichnen, und zeitgleich zu erklären, dass er diese Maßnahme für einen schweren Fehler halte. Eine überparteiliche Koalition im Kongress hat Trump die Russland-Politik im Wesentlichen aus der Hand genommen. Sie trägt damit auch einen erheblichen Teil der Verantwortung für die amerikanische Russland-Politik. Ein weiterer Aspekt ist die aus europäischer und insbesondere deutscher Sicht problematische Anwendung von US-Recht außerhalb des US-Territoriums. Nicht-amerikanische Firmen, die durch ihre Geschäfte mit Russland gegen die US-Sanktionen verstoßen, müssten um ihr US-Geschäft bangen und Strafen befürchten. Die betroffenen Geschäfte lägen primär im Energiebereich und haben direkten Einfluss auf die Gasversorgung Europas und Deutschlands aus russischem Pipeline-Gas. Es ist daher kein Zufall, dass größere Teile der deutschen Außenhandelswirtschaft und der deutschen Politik den USA, genauer dem US-Kongress, unterstellen, mit den Sanktionen zu erreichen, dass die Europäer und insbesondere Deutschland ihre Gasversorgung diversifizieren und auf neu exportfähiges US-Flüssiggas, das aus dem Fracking-Verfahren gewonnen wurde, zurückgreifen müssen.

5 Betriebsunfall der amerikanischen Geschichte oder Erfindung des ‚Trumpismus‘?

Nach konventionellen Maßstäben ist die Trump Präsidentschaft nach gut sechs Monaten wenig erfolgreich, das Erscheinungsbild ist zumeist chaotisch. In der Regierungszentrale im Weißen Haus mangelt es an Struktur, diverse Machtzentren arbeiten weitgehend ohne Koordination vor sich hin, der Präsident zeigt wenig Interesse und Verständnis für die fachlichen Details der Politik, er besitzt momentan offenbar keine praktikable Strategie, die hinter ihm stehende Partei zu einen und Mehrheiten zu organisieren, sondern kommuniziert nahezu ausschließlich über Twitter und in regelmäßigen Wahlkampf-artigen Versammlungen mit der Basis seiner Kernanhänger, die alleine nicht mehrheitsfähig ist. Es ist daher naheliegend, Trumps unerwarteten Wahlsieg auf ein unglückliches Zusammentreffen spezieller Umstände zurückzuführen (vgl. Thunert 2017) und die Anwesenheit dieses präzedenzlosen US-Präsidenten für einen Betriebsunfall der amerikanischen Geschichte zu halten, für einen Spuk, der sich ent-

weder durch Rücktritt des Präsidenten, durch ein Amtsenthebungsverfahren oder durch deutliche Wahlniederlagen bis spätestens 2018 oder 2020 korrigieren lasse, bevor er bleibenden Schaden für die USA und die Welt anrichten könnte. Sollte die durch Regierungschao verursachte Selbst-Lähmung nicht ausreichen, um Trump zu schwächen, so tut dies nach dieser Lesart seit dem ersten Amtstag eine breite Palette von oppositionellen Akteuren, die aus links-liberalen Bundesrichtern, den Gouverneuren großer, von Demokraten regierter Bundesstaaten wie Kalifornien und New York, aber auch Washington und Hawaii, von den Bürgermeistern wichtiger Metropolen selbst, sowie aus großen Teilen der etablierten Medien und bewegten Bürgern und Bürgergruppen besteht.

Doch wird man dem Nicht-Politiker Trump, der nach gewöhnlichen Maßstäben niemals hätte auch nur in die Nähe des Weißen Hauses kommen dürfen, vollends gerecht, wenn man ihn mit den bisherigen Maßstäben einer erfolgreichen oder erfolglosen Präsidentschaft misst? Somit bietet sich eine zweite Lesart an. Den Trumpismus gibt es zwar nicht, wenn man dahinter eine mehr oder weniger kohärente politische Ideologie vermutet. Wie nahezu alle Populismen ist auch die Trumpsche Spielart aus ideologisch sehr dünnem Gewebe gestrickt. Donald Trump erscheint vielen als ein beliebiger Populist, der das Regierungshandwerk nicht beherrscht und dessen politische Äußerungen impulsiv, übertrieben und widersprüchlich sind. Doch nach Ansicht der Historiker Brendan Simms und Charlie Laderman unterliegen wir damit einem Trugschluss, denn sie zeigen, dass Trump seit seinen ersten öffentlichen Äußerungen in den Achtzigerjahren seine Linie eines nationalen Populismus beharrlich verfolgt. (Laderman/ Simms 2017). Daraus entwickelte sich eine deutlicher werdende Doktrin, die man als konservativen Anti-Globalismus oder als Nationalpopulismus umschreiben kann. Zu den Grundpfeilern dieses Konzeptes gehören nach Aussage des mittlerweile ausgeschiedenen Chefstrategen Stephen K. Bannon ‚nationale Sicherheit‘ ‚wirtschaftlicher Nationalismus‘ und der ‚rigorose Rückbau des Verwaltungsapparates‘¹⁰. Nach einem halben Jahr im Amt realisierte die Trump-Administration, dass sie mit der Umsetzung der entsprechenden Vorhaben (z.B. Einreiseverbote, Mauerbau an der Grenze nach Mexiko, Schwächung des konventionellen nationalen Sicherheitsapparates usw.) nur sehr schleppend und unvollständig voran kam. Am Tag seines Ausscheidens am 18. August 2017 ging Stephen K. Bannon sogar noch einen Schritt weiter: „Die Trump-Präsidentschaft, für die wir gekämpft haben, und die wir gewonnen haben, ist vorbei.“¹¹ Diese Einsicht hat Konsequenzen: Im Weißen Haus hat der neue Stabschef John Kelly das Mandat und die Aufgabe, die bürokratischen Strukturen auf Effizienz und Kohärenz zu trimmen. Innerhalb des verbliebenen Stabs im Weißen Haus dürften kurzfristig diejenigen die Oberhand gewinnen, die ein eher technokratisches Politikverständnis besitzen und konkrete Problemlösungen – innen- und außenpolitisch- angehen wollen, statt ein nationalpopulistisches Projekt umzusetzen. Dies könnte Trump und den Republikanern kurzfristig einige kleinere legislative Erfolge bescheren. Doch gleichzeitig schaukelt sich – insbesondere nach Charlottesville und dem Ausscheiden Bannons – der grundsätzliche Konflikt zwischen Trump, den ihn unterstützenden Anti-Establishment-Medien und der Anhängerschaft Trumps auf der einen Seite und dem Establishment der Partei, wirtschaftsnahen Kräften, den militärischen Realpolitikern, der bürokratischen Eliten innerhalb und außerhalb des Weißen Hauses auf der anderen, weiter auf.

Somit dürfte das ungeklärte Verhältnis Trumps und seiner Anhänger zur Republikanischen Partei zur Achillesferse einer nun neu zu definierenden Trump-Präsidentschaft werden. Auch 9 Monate nach seinem Wahlsieg verfügt Trump über kein enges

Verhältnis zu prominenten Republikanern: weder zu den wichtigsten Geldgebern und Lobbyisten, noch zu den meisten Aktivisten und etablierten Politikern. Dass diese ‚Unabhängigkeit‘ für ihn im Wahlkampf befreiend war und er damit neue Wähler an sich und die Partei binden konnte, ist unbestritten. Wie ihm diese Nicht-Einbindung in die Partei als Präsident nützt, ist unklarer. Seine Abermillionen von Twitter-Jüngern bilden eine politische Machtbasis, wenn sie gegen etwas mobilisiert werden, aber können sie auch beim politischen Gestalten helfen? Wenn es stimmt, dass die GOP den unwahrscheinlichen Kandidaten Donald Trump benötigte, um das Weiße Haus zu gewinnen (vgl. Rothman 2017), braucht Trump jetzt den organisierten Konservatismus, um kohärente Politik zu machen? Oder könnte er mit Hilfe seiner Kernanhänger die Republikanische Partei in ihrer gewohnten Form zerstören, indem er die etablierten Parteiführer im Kongress für das Scheitern seiner Gesetzesvorhaben verantwortlich macht und ihren Kopf fordert? Würde er mit einem solchen Vorgehen vielleicht nicht nur die Republikanische Partei in einen neues Gebilde verwandeln, sondern mit ihr die Praxis des gesamten politischen Systems der USA umkrempeln? Oder würde er einfach sein Blatt überreizen und als ohnmächtiger Präsident ohne parlamentarische Mehrheiten den Rest seiner Amtszeit einfach aussitzen müssen und 2020 mit parteiinternen Herausforderern konfrontiert werden? Wir werden es in den kommenden 6-12 Monaten erfahren. Nach sechs Monaten bleibt die Trump-Präsidentschaft ein spannendes, für Viele auch gefährliches, Experiment mit unvorhersehbaren Konsequenzen für Amerika und die Welt. Es kann rasch scheitern oder Amerika und die Welt in kaum vorstellbarer Weise umkrempeln.

Anmerkungen

- 1 Trumps ‚Programmatik‘ findet sich zusammengefasst in Trump (2015). Für eine ausführliche 100-Tage Bewertung der Trump-Administration vgl. Böller/Sievert 2017.
- 2 Nachdem Präsident Obama mit Merrick Garland einen Nachfolger für Scalia präsentiert hatte, verweigert die Senatsmehrheit der Republikaner im 114. Senat die Aufnahme von Anhängungen des Nominierten und blockierte somit das Bestätigungsverfahren bis zur Wahl eines neuen Präsidenten.
- 3 Eine kritische Einschätzung der jüngsten Rochaden findet sich bei Sirakov 2017.
- 4 Auf seinem privaten Account @realDonaldTrump hat der Präsident Anfang August 2017 35,4 Millionen Follower, was Platz 28 in der Welt bedeutet, vgl. <https://twittercounter.com/realDonaldTrump>. Der Account @POTUS hat knapp 19 Millionen Follower. Trump selbst folgt lediglich 45 Personen, zumeist Familienmitglieder oder Journalisten.
- 5 Zur Ambivalenz der militärisch-zivilen Beziehungen unter Trump vgl. Wagner 2017.
- 6 Diese und folgende Angaben beziehen sich auf eine ABC/Washington Post Umfrage, die zur Halbjahresbilanz der Trump-Präsidentschaft zwischen dem 10.-13. Juli 2017 erhoben wurde. Quelle: <http://abcnews.go.com/Politics/months-record-low-trump-troubles-russia-health-care/story?id=48639490>, Zugriff am 16.7.2017.
- 7 Zur Entstehung der Russland-Affäre ausführlicher Böller/Sievers 2017:336-337.
- 8 Da eine Gesamtbewertung der Politik Trumps nach kaum mehr als einem halben Jahr im Amt seriös kaum möglich ist, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf punktuelle Bestandsaufnahmen.
- 9 Vgl. u.a. BBC: US-Mexico illegal border crossings fall to 17-year low, 5. April 2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-39505999>
- 10 Die Aussagen Bannons beziehen sich auf ein Interview, das Bannon am 23. Februar 2017 während der Conservative Political Action Conference CPAC in Washington DC gab. Vgl. Marc Fisher; “Stephen K. Bannon’s CPAC Comments, Annotated and Explained, New York Times,

- 24.2. 2017, https://www.nytimes.com/2017/02/24/us/politics/stephen-bannon-cpac-speech.html?_r=0
- 11 Boyer, Peter (2017): „Departed White House Strategist Speaks to the Weekly Standard“, Weekly Standard, 18. August 2017, <http://www.weeklystandard.com/print/bannon-the-trump-presidency-that-we-fought-for-and-won-is-over./article/2009355>

Chinas Wirtschaftssystem und seine aktuellen Probleme

Andreas Nölke

Zusammenfassung

Auf der Basis der Vergleichenden Kapitalismusforschung wird die institutionelle Prägung der chinesischen Wirtschaft dargestellt. Anschließend werden einige aktuelle Probleme skizziert, mit Fokus auf den Problemen der Korruption, der Verschuldung und der „middle income trap“.

1. Einleitung¹

Chinas Wirtschaftssystem sorgt für unterschiedlich ausgerichtete Nachrichten. Auf der einen Seite werden im ersten Quartal 2017 überraschend hohe Wachstumswahlen gemeldet (FAZ 2017), auf der anderen Seite stuft Moody's im Mai 2017 erstmals seit fast drei Jahrzehnten die Kreditwürdigkeit Chinas herab (Moody's Investor Service 2017). Wie passt das zusammen?

Der vorliegende Beitrag stellt das chinesische Wirtschaftssystem vor, mit einem besonderen Fokus auf seinen aktuellen Problemen. Den analytischen Rahmen bildet dabei die Vergleichende Kapitalismusforschung, eine Perspektive, die Institutionen in den Vordergrund der Analyse national unterschiedlich verfasster Wirtschaften stellt und in Politikwissenschaft, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften weit verbreitet ist.²

Aufbauend auf dem für große Schwellenländer wie China und Brasilien als charakteristisch identifizierten Modell des staatlich durchdrungenen Kapitalismus (Nölke et al. 2015) werde ich im nächsten Abschnitt eine vereinfachte Darstellung der chinesi-



Prof. Dr. Andreas Nölke
Professor für Politikwissenschaft
Goethe-Universität Frankfurt am Main

schen Ökonomie skizzieren.³ Anschließend werde ich einige aktuelle Probleme des chinesischen Wirtschaftssystems darstellen, mit einem besonderen Fokus auf dem Problem der Verschuldung, das zu der oben genannten Herabstufung geführt hat.

Aussparen werde ich die Rolle Chinas als weltwirtschaftliche Ordnungsmacht, also etwa in Bezug auf die Asiatische Infrastrukturbank, eine Stimmrechtsreform im Internationalen Währungsfonds, die Etablierung des Renminbi als Weltwährung oder die Neue Seidenstraße.⁴

2. Die chinesische Variante des staatlich durchdrungenen Kapitalismus

Die chinesische Wirtschaft hat in den vergangenen vier Jahrzehnten eine sehr dynamische Entwicklung genommen. Vom Status eines Entwicklungslandes hat sich China in diesen Jahrzehnten zur zweitgrößten Ökonomie der Welt entwickelt, basierend auf anhaltend sehr hohen Wachstumsraten, die weit über dem Niveau der Industrieländer, aber auch der meisten anderen Schwellenländer liegen (Laurenceson/Rodgers 2010: 325-327). China ist inzwischen der weltweit größte Produzent von Gütern, noch vor den USA. Der wesentliche Wettbewerbsvorteil der chinesischen Ökonomie liegt nach wie vor auf dem Produktionssektor, insbesondere bei einer vergleichsweise arbeitsintensiven Massenproduktion auf einer mittleren Technologieebene. Allerdings ist es China in den vergangenen Jahren erfolgreich gelungen, in einer Reihe von Hochtechnologisektoren und im Dienstleistungsbereich erfolgreich Fuß zu fassen, auch wenn bei den meisten Spitzentechnologien die Länder der Triade (USA, Westeuropa, Japan) noch einen Vorteil haben.

China unterscheidet sich insgesamt recht deutlich von vielen anderen Schwellenländern, bei denen die Wirtschaft stark vom Export von Naturressourcen abhängig ist. Der chinesische Fokus im Bereich Industrie – und zunehmend im Bereich Dienstleistungen – erlaubt eine vergleichsweise hohe Wertschöpfung und eine relativ geringe Abhängigkeit von Preisschwankungen auf Weltmärkten, die bei vielen Naturressourcen eine große Rolle spielen. Entgegen einer weit verbreiteten Wahrnehmung, die China hauptsächlich als eine Exportökonomie, vergleichbar der deutschen, sieht, wird die chinesische Ökonomie inzwischen im Wesentlichen von ihrem Binnenmarkt und dem Konsum ihrer drastisch gewachsenen Mittelklassen getragen, ein Prozess, der sich in letzten Jahren nochmals deutlich intensiviert hat (Fung 2014).

Wenig überraschend spielt staatliche Kontrolle eine zentrale Rolle bei der Corporate Governance in China. Mehr als die Hälfte der chinesischen Großunternehmen, die auf der „Fortune 500“-Liste der wichtigsten globalen Unternehmen genannt werden, sind Staatsunternehmen, die von der Zentralregierung kontrolliert werden (Lin und Milhaupt 2013: 699-700). Mit Ausnahme der Unternehmen des Finanzsektors (Banken und Versicherungen) müssen sich diese Unternehmen typischerweise der „State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC)“ verantworten. Weitere chinesische Unternehmen auf der Fortune 500-Liste sind Staatsunternehmen, die unter der Kontrolle lokaler und regionaler Regierungen stehen. Selbst die verbleibenden, auf den ersten Blick privatwirtschaftlich verfassten Unternehmen werden zumindest indirekt vom Staat kontrolliert (Nölke 2014). Es ist schwierig, die genaue Eigentümerstruktur privater chinesischer Unternehmen zu bestimmen. Während sie formal privatwirtschaftlich verfasst sind, werden sie de facto häufig indirekt vom Staat durch komplexe Kontrollketten kontrolliert. Ei-

ne Studie aus dem Jahr 2005 hat festgestellt, dass der Staat die letztendliche Kontrolle über 80 Prozent aller an den Börsen notierten Unternehmen hat, wobei die direkte Staatskontrolle mit 9 Prozent eine wesentlich geringere Rolle spielt als die indirekte Kontrolle über entsprechende Unternehmensverschachtelungen mit 72,6 Prozent (Liu und Sun 2005: 48). Um den wirklichen Besitzer chinesischer Unternehmen feststellen zu können, muss man relativ komplexe Kontrollketten nachvollziehen. Sehr häufig stößt man hier auf formal private aber de facto staatlich gehaltene Investitionsgesellschaften oder staatlich kontrollierte Muttergesellschaften (Liu und Sun 2005: 53). Eine rein private Eigentümerstruktur findet sich zumeist nur bei kleinen und mittleren Unternehmen.

Die staatliche Kontrolle chinesischer Unternehmen entspricht der starken Rolle des Staates bei der Unternehmensfinanzierung. Auch wenn es in jüngerer Zeit eine beschränkte Öffnung des chinesischen Banksektors für ausländisches Kapital und ausländische Expertise gegeben hat, lässt sich weiterhin kein substantieller Transfer von Kontrollrechten feststellen. Der chinesische Finanzsektor ist weiterhin im Wesentlichen geschlossen, basierend auf Kapitalverkehrskontrollen, begrenzter Konvertibilität des Renminbi und dem fehlenden Transfer von Kontrollrechten an größeren nationalen Finanzinstitutionen an ausländische Investoren bzw. einer geringen Präsenz ausländischer Finanzunternehmen. Dementsprechend waren die Konsequenzen der globalen Finanzkrise im chinesischen Finanzsektor wesentlich geringer als in den meisten westlichen Ökonomien. Auch wenn chinesische Exporte vorübergehend eingebrochen sind, blieb das chinesische Wirtschaftswachstum auf einem stabilen Entwicklungspfad. Die chinesische Ökonomie wurde zudem dadurch stabilisiert, dass die zentrale staatliche Führung es in der Krisensituation den staatlich kontrollierten Banken deutlich erleichtert hat, Kredite zu vergeben, um damit die wegbrechende Nachfrage im Exportsektor durch eine starke Belebung der inländischen Wirtschaft zu kompensieren. Dieses Muster hat sich bereits wiederholt in der Vergangenheit feststellen lassen (Nölke 2015). Der chinesische Finanzsektor zeichnet sich also durch einen starken Fokus auf langfristige Stabilität aus, bei kurzzeitiger Nutzung zur Stimulierung der Konjunktur im Falle eines Nachlassens der wirtschaftlichen Dynamik. Der starke politische Einfluss auf die Vergabe von Darlehen hat allerdings auch seine Schattenseiten, so leiden diese Banken inzwischen unter einem großen Portfolio von faulen Krediten, insbesondere an Staatsunternehmen. Um eine Schräglage der Großbanken zu verhindern, bedurfte es inzwischen mehrerer Runden von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen, einschließlich der Schaffung von „bad banks“, in denen ein Teil des notleidenden Kreditportfolios ausgelagert wurde.

Ähnlich wie der Staat durch subventionierte und staatlich kontrollierte Kreditvergabe die Unternehmen mit einem stabilen und günstigen Zugang zu Finanzmitteln versorgt, sorgt er auf der anderen Seite dafür, dass chinesischen Unternehmen ein stabiler und günstiger Zugang zu gut qualifizierten Arbeitskräften bereitsteht. Auch wenn die Arbeitskosten in China in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind, sind niedrige Arbeitskosten nach wie vor ein wichtiger Wettbewerbsvorteil vieler chinesischer Unternehmen und zugleich ein Grund für die Ansiedlung vieler Produktionsprozesse durch ausländische Unternehmen in China. Die staatliche Unterstützungsrolle besteht hier unter anderem darin, dass eine umfassende Selbstorganisation der Arbeitnehmer auf sektoraler oder nationaler Ebene durch den Staat verhindert wird. Sie besteht zudem in der Segregation der Arbeitskräfte, etwa im sogenannten Hukou-System, der Registrierung und Wohnsitzkontrolle von Arbeitnehmern (ten Brink 2013: 281-309). In jüngerer Zeit hat es allerdings eine Reihe von unorganisierten Arbeiterauf-

ständen gegeben, in deren Folge unter anderem die Arbeitskosten in China stiegen und chinesische Unternehmen dazu bewegten, beispielsweise auch in Süd- und Südostasien zu investieren, um die dort noch niedrigeren Löhne auszunutzen. Gleichzeitig investiert der chinesische Staat allerdings auch massiv in Bildung, Forschung und Technologie, um die gestiegenen Arbeitskosten durch eine höhere Produktivität und ein besseres Innovationssystem zu kompensieren. China gehört inzwischen sowohl in Bezug auf die Höhe der Investitionen in Forschung und Technologie, als auch die Anzahl der Patentanmeldungen zu den global führenden Ländern.

In Bezug auf technologische Innovationen setzte China traditionell auf den Transfer durch ausländische Direktinvestitionen, ergänzt diesen Mechanismus jedoch zunehmend durch eigene Entwicklungen. Aufgrund des großen Binnenmarkts und des großen Reservoirs an qualifizierten Arbeitskräften zu relativ geringen Löhnen existiert für ausländische Unternehmen ein starker Anreiz, in China mit eigenen Produktionswerken präsent zu sein. Wegen dieses starken Anreizes hat die chinesische Seite allerdings eine sehr gute Verhandlungsposition in Bezug auf die nähere Ausgestaltung dieser Investitionen. Im Automobilsektor beispielsweise wurden die deutschen Hersteller dazu gezwungen, Joint Ventures mit chinesischen Produzenten einzugehen, beispielsweise Daimler mit BAIC, VW mit SAIC und BMW mit Brilliance. Die Idee dahinter war, dass nach einiger Zeit die chinesischen Hersteller eigenständig in der Lage sind, weltmarkttaugliche Autos zu bauen, eine Erwartung, die in diesem Sektor bisher noch nicht ganz erfüllt werden konnte.

Für den relativ geringen Respekt ausländischer intellektueller Eigentumsrechte war die chinesische Wirtschaft lange berüchtigt. Dieses Problem ist auch noch nicht gelöst, wenn man die Bedenken vieler deutscher Unternehmen beim Aufbau von Produktionsapparaten in China einbezieht, aber auch die Erfahrungen vieler chinesischer Konsumenten mit fehlerhaften Plagiaten. Trotzdem muss man hier inzwischen differenzieren, da die chinesische Wettbewerbspolitik sehr deutlich unterscheidet zwischen solchen Sektoren, die vom Staat mit allen Mitteln beim technologischen Aufholprozess unterstützt werden und jenen, die weitestgehend liberalisiert sind. Zu den noch sehr stark staatlich kontrollierten Sektoren gehören jene in Bezug auf Öl, Gas und Minen, die Produktion einfacher Güter in den Bereichen Metall und Petrochemie, essentielle Netzwerkindustrien in einem Bereich wie Transport und natürlich alle größeren Finanzinstitutionen (McNally 2012: 753). Hinzu kommen Sektoren, die vom chinesischen Staat als Spitzentechnologien für die Zukunft ausgewählt wurden, durchaus mit Erfolg, wie die Beispiele von Huawei und ZTE in der Telekommunikation demonstrieren. Andere Sektoren sind hingegen weitgehend liberalisiert, so dass einheimische chinesische Unternehmen hier mit ausländischen Unternehmen in einem vergleichsweise freien Konkurrenzkampf stehen und sich in dieser Konkurrenz bewähren müssen (zum Beispiel der Textilsektor). Viele Unternehmen versuchen inzwischen, sich dem intensiven Wettbewerb innerhalb Chinas durch eine internationale Expansion zu entziehen, insbesondere nach dem Wegfall staatlicher Schutzmaßnahmen für ihre Sektoren. Diese internationale Expansion sorgt in Deutschland häufig für Aufregung, zumal wenn deutsche Unternehmen betroffen sind, wie beispielsweise 2016 KraussMaffei (durch die China National Chemical Corporation) und EEW (durch Beijing Enterprises).

Angesichts dieser vielfältigen und variierenden staatlichen Einflussnahme verwundert es wenig, dass die Manager und Eigner privater chinesischer Unternehmen sehr enge Beziehungen zu den Repräsentanten von Staat und Partei kultivieren (ten Brink 2013: 204-213), als zentralem Koordinationsmechanismus des chinesischen Kapitalismusmodells. Zum Teil nimmt das die übliche Form von Beratung und Lobbying

wie im westlichen Kapitalismus an, aber verglichen mit jenem sind informelle Formen der Einflussnahme weitaus wichtiger. Während Letztere im Fall von Staatsunternehmen immer sehr wichtig waren, spielen sie auch bei privatwirtschaftlich verfassten Unternehmen zunehmend eine große Rolle. So sind inzwischen nicht nur die Manager von Staatsunternehmen oftmals Mitglieder der Partei, sondern zunehmend auch Eigentümer und Manager privater Unternehmen oder zumindest deren Familienmitglieder. Aufbauend auf dem reziproken Prinzip von „guanxi“ (guten persönlichen Beziehungen), sind diese informellen und personengebundenen Formen von Koordination essentiell für die Kohärenz der staatlichen Unterstützung für die expandierende chinesische Wirtschaft. Sie ermöglichen einen vergleichsweise effizienten Informationsfluss von der Basis der wirtschaftlichen Tätigkeit in die staatliche Führungsebene, wie auch in die entgegengesetzte Richtung (Lin und Milhaupt 2013: 707).

Es wäre allerdings irreführend, hier von „dem“ chinesischen Staat zu sprechen. Viel realistischer ist die Vorstellung einer Form von „institutionellem Klientelismus“ (Xing und Shaw 2013: 105), bei dem einzelne chinesische Unternehmen großen Wert darauf legen, enge Beziehungen zu ihren lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu kultivieren. Dies gilt insbesondere, wenn diese Gebietskörperschaften den Zugang wichtiger Input-Faktoren wie z.B. der Landnutzung kontrollieren und ihre Überlebensfähigkeit im Gegenzug darauf beruht, dass die lokale Privatwirtschaft genügend Steuerressourcen produziert. Diese Koalitionen von Unternehmen und Gebietskörperschaften stehen untereinander in einem teilweise harten Wettbewerb der Regionen. China kombiniert hier sehr erfolgreich den Wettbewerbsmechanismus mit den Vorzügen einer engen Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft.

3. Aktuelle Probleme des chinesischen Wirtschaftsmodells

Der Aufstieg der chinesischen Wirtschaft ist ohne Zweifel die größte Erfolgsgeschichte in der jüngeren Geschichte der Weltwirtschaft. Auch wenn die Ungleichheit in China in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat, führte die dynamische Entwicklung der chinesischen Wirtschaft doch dazu, dass mehrere hundert Millionen Menschen der absoluten Armut entronnen sind. Allerdings ist nicht sicher, dass sich dieser Wachstumsprozess auf mittlere und längere Sicht in ähnlicher Form ununterbrochen fortsetzt. Selbst wenn wir an dieser Stelle die erheblichen Umweltprobleme, die mit dem starken Wachstum der chinesischen Wirtschaft einhergehen, ausklammern, steht China derzeit vor einer Reihe von gravierenden wirtschaftlichen Problemen. Aus meiner Sicht sind drei dieser Probleme besonders relevant. Dabei geht es zunächst um den generellen Koordinationsmechanismus und das damit verbundene Problem der Korruption, dann die Bewältigung der sogenannten „middle income trap“ durch das Innovationssystem und schließlich das bereits anfangs zitierte Problem des chinesischen Finanzsystems durch die stark gestiegene Verschuldung.

Das erste Problem des chinesischen Wirtschaftsmodells ist in engerer Sicht nicht ökonomisch, sondern politisch. Das starke Wachstum der letzten Jahrzehnte hat dazu geführt, dass sich in China eine relativ umfangreiche Mittelklasse herausgebildet hat. Im Gegensatz zu den Ärmsten der Armen interessieren sich große Teile der Mittelklasse zumindest latent für eine politische Mitwirkung. Dieser Ruf nach politischer Partizipation kann sehr lange latent bleiben, insbesondere so lange ein starkes Wirtschaftswachstum für eine permanent steigende Lebensqualität sorgt. Wenn sich aber Wachstumsprozesse verlangsamen, kann es leicht dazu kommen, dass das latente Be-

dürfnis der chinesischen Mittelklasse nach politischer Mitsprache plötzlich akut wird. Eine solche Entwicklung könnte allerdings tragische Auswirkungen für den zentralen Koordinationsmechanismus im chinesischen staatlich durchdrungenen Kapitalismus haben, der ja auf einer engen Abstimmung zwischen den Führungsgruppen von Staat, Partei und Großunternehmen beruht. Der informelle Charakter dieses Koordinationsmechanismus macht ihn zugleich sehr anfällig für Korruption und Missbrauch.

Forderungen der Mittelklasse nach mehr Mitsprache richten sich daher oftmals in erster Linie gegen die Korruption, die mit diesem Koordinationsmechanismus einhergeht. Die chinesische Staatsführung reagiert auf dieses potentielle Problem mit zwei Maßnahmen. Zum einen strebt sie permanent hohe Wachstumsraten an. Wenn sich das Wirtschaftswachstum aufgrund eines Einbruchs der Binnennachfrage oder der Exportkonjunktur verringert, werden die staatlichen Banken zu einer expansiven Kreditvergabe angehalten. Diese Maßnahme führt langfristig zu erheblichen Problemen (siehe unten). Auf der anderen Seite versucht sie mit Anti-Korruptionskampagnen, den Ansprüchen der Mittelklassen gerecht zu werden. Während diese Antikorruptionskampagnen zwar politisch sehr populär sind, können sie ökonomisch dazu führen, dass das „Baby mit dem Badewasser ausgeschüttet wird“, insofern bei sehr strengen Antikorruptionskampagnen der bewährte informelle Abstimmungsprozess zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Eliten deutlich erschwert wird, ohne gleichzeitig mit einem alternativen Abstimmungsmechanismus besetzt zu werden. Die Antikorruptionsmaßnahmen drohen hier mittelbar zu einer Verringerung des Wirtschaftswachstums zu führen.

Potentiell problematische Auswirkungen für das Wirtschaftswachstum gehen auch vom Problem der sogenannten „middle-income-trap“ aus. Hinter diesem Problem steht das Phänomen, dass es Schwellenländern oftmals zunächst gelingt, sehr dynamisch auf der Basis von geringen Lohnkosten zu wachsen, dann jedoch steigende Lohnkosten nicht mehr ohne Weiteres durch eine stark steigende Produktivität kompensiert werden können. Notwendig wären an dieser Stelle sehr erfolgreiche Investitionen in technologisch deutlich anspruchsvollere Produktionsvorgänge, um zu den führenden Industrieländern aufzuschließen. Die chinesische Regierung unternimmt ganz erhebliche Bemühungen in diesem Bereich, wie jüngst etwa beim Jungferflug des ersten von chinesischen Unternehmen gebauten Passagierflugzeugs deutlich wurde. Es ist aber derzeit noch nicht abzusehen, ob es diesen technologischen Strategien gelingt, die chinesischen Firmen auf ein anderes Entwicklungsniveau, vergleichbar den führenden Industrieländern zu hieven, zumal ein Großteil der Hochtechnologieproduktion in China noch von Niederlassungen im Besitz ausländischer Konzerne getragen wird. Gleichzeitig geht von diesem wirtschaftlichen Strategiewechsel in der Übergangsphase potentiell eine Gefahr für eine Verringerung der Wachstumsraten und eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit (durch Freisetzen in unproduktiven Staatsunternehmen) hervor, mit den oben bereits diskutierten potentiellen Problemen für die politische Stabilität des chinesischen Systems.

Um in der aktuellen wirtschaftlichen Umbauphase der chinesischen Ökonomie das Wirtschaftswachstum auf einem politisch gewünschten hohen Niveau zu halten, hat die chinesische Führung den Banken in den letzten zehn Jahren eine vergleichsweise liberale Politik in Bezug auf die Kreditvergabe vorgeschrieben. Eine lockere Kreditvergabe kann das Wirtschaftswachstum ganz erheblich stimulieren, insbesondere durch Bauinvestitionen für Privathaushalte und bei der öffentlichen Infrastruktur. Gleichzeitig geht damit die Gefahr einer Blase einher, insofern nicht nur produktive Investitionen gefördert werden und Haushalte vermehrt anfangen, auf steigende Im-

mobilienspreise zu spekulieren. Mit der in den letzten zehn Jahren stark gestiegenen Verschuldung Chinas – inzwischen etwa 260% des Bruttoinlandsprodukts – geht daher ein Risiko größerer Kreditausfälle einher. Dieses Risiko trifft auf eine Situation, in der die Banken noch unter den Kreditausfällen der letzten wirtschaftlichen Stimulationsphase nach der globalen Wirtschaftskrise 2008 und unter zunehmender Konkurrenz aus dem Schattenbankensystem leiden. Eigentlich wäre in dieser Situation eine eher eingeschränkte Kreditvergabe und ein langsamer Abbau der Risiken durch „faule“ Kredite angebracht, eine Anforderung, die auf absehbare Zeit nicht erfüllt werden kann. An dieser Situation setzen anfangs zitierte Sorgen westlicher Beobachter wie der Ratingagentur Moody's an.

Allerdings muss relativierend hinzugefügt werden, dass die chinesischen Unternehmen wie Privathaushalte dank des weitgehend abgeschotteten Finanzsektors nur vergleichsweise geringe Schulden bei ausländischen Kreditinstitutionen haben. Auch ist die Staatsverschuldung im Vergleich zu den meisten westlichen Ländern recht gering. Die chinesische Schuldenkrise ist daher potentiell weitaus leichter beherrschbar als beispielsweise der hohe Grad der privaten und staatlichen Verschuldung in Südeuropa. Auch das Risiko einer stark steigenden Verschuldung durch eine Aufwertung des Dollars, das Kredite in dieser Währung in vielen Schwellenländern zu einer Zeitbombe macht, besteht in Fall Chinas nur in recht geringem Maße. Die Moody-Einstufung ist ja auch immer noch recht positiv, auf derselben Stufe wie beispielsweise jene Japans. Es ist daher nicht auszuschließen, dass es der chinesischen Führung ein weiteres Mal gelingt, den Expansionsprozess der chinesischen Wirtschaft zu konsolidieren und in ein fünftes Jahrzehnt zu führen.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag beruht auf Ergebnissen des DFG-Projekts „Eine ‚BICS‘-Variante des Kapitalismus?“ (NO 855/3). Ich danke den Mitarbeitern des Projekts, Simone Claar, Christian May und insbesondere Tobias ten Brink für vielfältige Anregungen.
- 2 Eine ausführlicher Diskussion des Modells und der theoretischen Perspektive findet sich auf der Internetseite von GWP im direkten Anschluss an diesen Beitrag.
- 3 Der Fokus liegt dabei auf den dominierenden modernen Sektoren dieser Ökonomien. Eine vollständige Darstellung des chinesischen Wirtschaftsmodells ist in diesem begrenzten Rahmen nicht möglich, auch angesichts der starken Fragmentierung zwischen städtischen und den verbleibenden ländlichen Regionen.
- 4 Vgl. dazu van Scherpenberg 2016.

Literatur

- FAZ (2017): Chinas Wirtschaft wächst überraschend stark, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.4. 2017.
- Fung, Jeffrey (2014): China's Shift to a Consumption-Driven Economy, <http://www.cornellcurrent.com/2014/11/12/chinas-shift-to-a-consumption-driven-economy/> Zugriff am 16.6. 2017.
- Laurenceson, James/Rodgers, Danielle (2010): China's Macroeconomic Volatility – How Important is the Business Cycle? In: *China Economic Review* 21: 2, 324-333. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2010.02.003>
- Li, Xing/Shaw, Timothy M. (2013): The Political Economy of Chinese State Capitalism, in: *Journal of China and International Relations* 1: 1, 88-113.

- Lin, Li-Wen/Milhaupt, Curtis (2013) We are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China, in: *Stanford Law Review* 65: 4, 697-759.
- Liu, Guy S./Sun, Pei (2005): The Class of Shareholdings and its Impacts on Corporate Performance: A Case of State Shareholding Composition in Chinese Public Corporations, in: *Corporate Governance* 13: 1, 46-59.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2005.00402.x>
- Moody's Investor Service (2017): Rating Action: Moody's Downgrades China's Rating to A1 from Aa3 and Changes Outlook to Stable from Negative, 24.5. 2017,
https://www.moody.com/research/Moodys-downgrades-Chinas-rating-to-A1-from-Aa3-and-changes--PR_366139, Zugriff am 16.6. 2017.
- Nölke, Andreas (2014): Private Chinese Multinationals and the Long Shadow of the State, in: Nölke, Andreas (Hrsg.): *Multinational Corporations from Emerging Markets: State Capitalism 3.0*. Houndmills: Palgrave MacMillan, 77-89. https://doi.org/10.1057/9781137359506_5
- Nölke, Andreas (2015): International Financial Regulation and Domestic Coalitions in State-permeated Capitalism: China and Global Banking Rules, in: *International Politics* 52: 6, 743-759. <https://doi.org/10.1057/ip.2015.17>
- Nölke, Andreas/Claar, Simone/May, Christian/ten Brink, Tobias (2015): Bildet sich in den Schwellenländern eine neue Form des Kapitalismus heraus? in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25:1, 89-97. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2015-1-89>
- ten Brink, Tobias (2013): *Chinas Kapitalismus: Entstehung, Verlauf, Paradoxien*. Frankfurt/Main: Campus.
- van Scherpenberg, Jens (2016): Chinas Weg zur weltwirtschaftlichen Ordnungsmacht, in: *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 66: 1, 23-31.

Frankreich im Umbruch Emmanuel Macrons Revolution der Mitte

Henrik Uterwedde

Zusammenfassung

Mit der Wahl Emmanuel Macrons zum Präsidenten deutet sich ein politischer, aber auch sozialer und ökonomischer Umbruch in Frankreich an. Der Beitrag beleuchtet Ursachen und Folgen dieser Entscheidung: Kann das Land sich aus seiner jahrelangen Erstarrung lösen und sich nachhaltig verändern?

... die gemeinsame Verpflichtung, die uns auferlegt ist, ist eine entschlossene und tiefgreifende Umgestaltung, die mit den Jahren der Immobilität und denen der Hektik bricht. (...) ... das französische Volk hat seine Ungeduld gegenüber einem politischen Milieu bekundet, das aus sterilen Quereilen und hohlen Ambitionen bestand. (...) Indem sie neuen Männern und Frauen ihr Vertrauen geschenkt haben, haben die Franzosen eine zwingende Erwartung geäußert: den Willen zu einem tiefgreifenden Wandel. (...) Was wir vollbringen müssen, ist eine wahre Revolution.¹

In der Geschichte der modernen Demokratien gibt es zuweilen Wahlentscheidungen, die eine grundlegende politische Wende einleiten. Die französische Präsidentenwahl vom 26.4. und 7.5.2017, die den jungen, zunächst als Außenseiter gestarteten Kandidaten Emmanuel Macron ins Amt brachte, könnte eine solche Entscheidung gewesen sein. Mit ihr deutet sich ein politischer, aber auch sozialer und ökonomischer Umbruch an, der das Land aus seiner Erstarrung der vergangenen Jahre lösen und nachhaltig verändern kann. Wie ist es dazu gekommen? Welche Bedeutung hat die Wahl Macrons für unser Nachbarland? Was sind die wichtigsten Reformbaustellen des neuen Präsidenten? Schließlich: Wie stehen die Chancen für einen Neubeginn in Frankreich?



Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Deutsch-Französisches Institut

Ein Land in der Depression

Die Euphorie, die die Beobachter in und außerhalb Frankreichs seit der Wahl Macrons erfasst hat, wird erst vor dem Hintergrund des krisenhaften Zustands am Ende der Ära Hollande verständlich. Seit Beginn des Jahrtausends war die wirtschaftliche Dynamik zunehmend zum Erliegen gekommen. Das Wachstum stagnierte, die Arbeitslosenquote war über die 10%-Grenze geklettert, die öffentliche Verschuldung stieg unaufhaltsam, die Wettbewerbsfähigkeit ging zurück, die industrielle Basis des Landes schrumpfte in einem besorgniserregenden Ausmaß. Hinter diesen Symptomen verbarg sich eine generelle Krise des französischen Wachstums-, Sozial- und Integrationsmodells, das sich mangels Anpassung und Erneuerung erschöpft hatte und Wirtschaft und Gesellschaft zunehmend lähmte, statt ihr Motor zu sein. Die Politik hatte sich in den vergangenen Jahren weitgehend als hilflos erwiesen, auch weil der Mut fehlte, notwendige Strukturanpassungen vorzunehmen. Weder der forsche konservative Präsident Nicolas Sarkozy (2007-2012) noch sein blasser sozialistischer Nachfolger François Hollande (2012-2017) hatten sich trotz mancher Reformansätze der Aufgabe gewachsen gezeigt. Diese Ohnmacht der Politik, verstärkt durch eine abgehobene politische Klasse, die sich weitgehend von den Bürgern entfernt hatte, erzeugte eine tiefe Vertrauenskrise, die sich in wachsendem Misstrauen, Wahlenthaltung und dem Aufstieg extremistischer Parteien äußerte. Davon profitierte besonders der Front national, der bei den landesweiten Kommunal- und Regionalwahlen 2014 und 2015 seine Stimmenanteile auf bis zu 28% steigern konnte.²

In Umfragen kam der Vertrauensverlust in drastischer Weise zum Ausdruck. Anfang 2017 beurteilten 70% der Franzosen die Funktionsweise der Demokratie als schlecht; die Politik wurde überwiegend mit negativen Begriffen verbunden (Misstrauen: 40%, Abscheu: 28%, Interesse: 10%, Hoffnung: 5%); drei Viertel der Befragten hielten die Politiker für korrupt.³ 75% (gegen 22%) bezeichnen die aktuelle Wirtschaftslage und 54% (gegen 36%) die Zukunftsaussichten als schlecht oder sehr schlecht. 61% der Franzosen haben eine negative Meinung über ihr Wirtschaftssystem, und für 55% der Befragten schadet die Globalisierung dem Land.⁴ Über dieser kollektiven Depression und Neigung zur Schwarzmalerei gerieten positive Entwicklungen und die nach wie vor vorhandenen Stärken und Potenziale leicht in Vergessenheit; auch ist die tatsächliche soziale Lage bei weitem nicht so schlecht, wie es die negative Stimmung im Lande nahelegt.⁵

Eine Krisenwahl

So war die Ausgangslage vor dem Wahlmarathon des Frühjahrs 2017 gekennzeichnet von der allgemeinen depressiven Stimmung und einer krisenhaften politischen Lage: Präsident Hollande hatte den Rückhalt auch der eigenen Wähler fast völlig verloren und verzeichnete derart katastrophale Umfragewerte, dass er es nicht wagte, sich erneut zur Wahl zu stellen – das hatte es seit 1958 noch nie gegeben. Seine Sozialistische Partei, die sich über dem zaghaften Reformkurs ihres Präsidenten völlig zerstritten hatte, verstrickte sich zunehmend in interne Grabenkämpfe. In einer Vorwahl wählten die Anhänger der Sozialisten mit Benoît Hamon einen weit links stehenden Präsidentschaftskandidaten, der in den letzten zwei Jahren kein gutes Haar an der Politik der eigenen Regierung gelassen und sogar parlamentarischen Widerstand gegen diese Politik organisiert hatte. Mit seiner linken Positionierung vergraulte er die gemäßigten

Politiker der Partei, ohne links wirklich punkten zu können: Denn dort trat mit dem Linkspopulisten (und früheren sozialistischen Minister) Jean-Luc Mélenchon ein Kandidat an, der sich erfolgreich zum Sprecher einer linken Fundamentalopposition stilisierte und Hamon sehr schnell überflügelte. Der rechtsextreme Front national, dessen Chefin Marine Le Pen das Image der Partei modernisiert und ihm damit neue Wählergruppen erschlossen hatte, heizte seinerseits die Krisenstimmung weiter an, die ihm neue Wähler zutrieb.

Die Präsidentenwahl wurde damit zum Abbild der depressiven Krisenstimmung im Lande. Einzig die konservative Partei der Republikaner (Les Républicains) schien in der Lage zu sein, die Wähler für ihren Kurs zu gewinnen. Ihr Präsidentschaftskandidat, der frühere Premierminister François Fillon, versprach eine scharfe politische Kehrtwende: ein äußerst konservatives innen- und gesellschaftspolitisches Programm, verbunden mit radikalen wirtschaftsliberalen Reformen. Aber Fillon, als klarer Favorit gestartet, verstrickte sich in eine peinliche Affäre um die jahrelange Scheinbeschäftigung seiner Frau auf Staatskosten, was seinen Aufstieg beendete und schließlich sein Scheitern besiegeln sollte. So blieb ein Neuling übrig, der sich in vieler Hinsicht von den übrigen Kandidaten abhob: Emmanuel Macron war mit 39 Jahren mit Abstand der Jüngste, verfügte über wenig politische Erfahrung, bot als typisches Produkt der französischen Eliteschulen und als früherer Banker reichlich Stoff für Anfeindungen, hatte sich noch nie einer Wahl gestellt, wurde von keiner der etablierten Parteien unterstützt und präsentierte sich als Kandidat der Mitte, der zusammen mit gemäßigten Linken und Konservativen regieren und fundamentale Veränderungen durchsetzen wollte. In den Umfragen schob er sich allmählich immer weiter nach vorne.

Aber am Abend des ersten Wahlganges am 26. April lag Emmanuel Macron (24,0%) deutlich vorn, gefolgt von Marine Le Pen (21,3%), François Fillon (20,0%) und Jean-Luc Mélenchon (19,6%). Ganze 600.000 Stimmen lagen zwischen der Zweit- und dem Viertplatzierten – ein weiterer Hinweis darauf, wie knapp die Entscheidung um die Qualifikation für den zweiten Wahlgang war.

Damit hatte es erstmals seit Gründung der V. Republik 1958 kein Kandidat der etablierten Regierungsparteien (Sozialisten; Republikaner) in die Stichwahl geschafft. Statt dessen standen sich nun mit Emmanuel Macron und Marine Le Pen zwei Politiker gegenüber, die – jeder auf seine Weise – grundsätzliche Kritik am herrschenden Politikbetrieb übten und einen fundamentalen Wandel versprachen. Deutlicher konnte die Desavouierung der politischen Klasse nicht ausgedrückt werden! Der Ruf nach einer grundlegenden Erneuerung der französischen Politik war unüberhörbar.

In der Stichwahl am 6.5. setzte sich Macron mit 66 Prozent der Stimmen gegen Le Pen (34 Prozent) durch. Einziger Wermutstropfen für den neuen Präsidenten waren die geringe Zahl der Wahlberechtigten und die ungültigen Stimmen: Die Wahlenthaltung stieg gegenüber dem ersten Wahlgang um rund eine Million; rund vier Millionen Wähler gaben ungültige Stimmen ab – dies waren in erster Linie enttäuschte Le Pen- und Fillon-Wähler. Bezieht man Macrons Stimmenergebnis (20,7 Millionen) auf die Gesamtzahl der Wahlberechtigten (47,6 Millionen), so ist der neue Präsident nur von gut 43 Prozent aller wahlberechtigten Franzosen gewählt worden.⁶

Emmanuel Macron: Triumph der Mitte

Wie ist der Erfolg Macrons zu erklären? Indem die Kandidaten der traditionellen Regierungsparteien (Sozialisten, Republikaner) an den linken bzw. rechten Rand rück-

ten, öffneten sie Platz in der Mitte. Diesen Raum besetzte Emmanuel Macron alleine, nachdem der Zentrums kandidat der vergangenen Jahre, François Bayrou, auf eine erneute Kandidatur verzichtet hatte und Macron unterstützte. Die Mitte – das war in der V. Republik bislang immer eine Art Niemandsland in der Parteienlandschaft gewesen. In der Tat hatte die politische und ideologisch stark aufgeladene Links-rechts-Spaltung das politische Leben Frankreichs strukturiert und scheinbar zementiert. Versuche, diese Polarisierung aufzubrechen, waren immer wieder an den harten Gesetzen der Mehrheitswahl gescheitert. Dabei hatte es immer wieder berechnete Kritik an der oft sterilen Spaltung zwischen Linker und Rechter gegeben, an einem Freund-Feind-Denken, das für Differenzierungen nur wenig Platz ließ. Aber erst die Zuspitzung der Probleme in den 2000er Jahren, die anhaltende Unfähigkeit sowohl der linken als auch der rechten Regierungen sowie das arrogante und teilweise skandalöse Verhalten der etablierten Parteien gab dem Ruf nach Erneuerung und nach der Überwindung dieser Spaltung ein bislang nicht vorhandenes Gewicht.

Genau hier setzte Emmanuel Macron an. Der 39jährige ist ein typischer Vertreter des französischen Elitesystems. Nach Besuch der Verwaltungsschule ENA arbeitete er für den Philosophen Paul Ricoeur, ehe er eine erfolgreiche Karriere als Investmentbanker bei Rothschild begann. 2012 holte ihn der sozialistische Präsident Hollande als Berater in das Präsidialamt und machte ihn im August 2014 zum Wirtschaftsminister. Dort fiel er bald durch seinen Reformwillen auf, der weit über das hinausging, was die sozialistische Regierung unter Hollande dem Land (und vor allem ihren Anhängern) glaubte zumuten zu können. Dementsprechend wurde er immer wieder ausgebremsst und vor allem von großen Teilen der Sozialistischen Partei und ihrer Abgeordneten ebenso heftig wie pauschal als Neo- bzw. Sozial-Liberaler kritisiert. Insofern war es nur folgerichtig, dass Macron im August 2016 die Regierung aus eigenem Antrieb verließ, um sich dem Aufbau der von ihm gegründeten Bewegung (En Marche!) und der Vorbereitung seiner eigenen Präsidentschaftskandidatur zu widmen.

Zunächst als Politik-Neuling und Einzelgänger belächelt und unterschätzt, gelang es Macron im Wahlkampf sehr schnell, dem Ruf nach grundlegender Erneuerung Ausdruck zu verleihen. Gegen den Leerlauf der bisherigen etablierten Politik setzte er eine Art Revolution der Mitte. Er sprach sich für grundlegende Reformen aus, die teils liberaler Natur waren, teils aber auch neue soziale Rechte und Initiativen beinhalteten. Er warb für ein breites Bündnis gemäßiger konservativer und linker Kräfte, um notwendige Veränderungen, zu denen weder Sozialisten noch Konservative die Kraft und den Mut gefunden hatten, endlich in die Tat umzusetzen und damit die Reformblockaden zu überwinden. Schließlich vertrat er einen dezidiert pro-europäischen Kurs und machte klar, dass Frankreich ohne die Europäische Union seine Probleme nicht werde lösen können. Damit war er der einzige Kandidat, der das Europa-Thema positiv und offensiv besetzte, während alle seine Konkurrenten wesentlich zurückhaltender waren oder die EU-Politik als Wurzel allen französischen Übels denunzierten.

Eine klare Parlamentsmehrheit

Die Wahlen zur Nationalversammlung vom 11. und 18. Juni standen im Schatten der vorangegangenen Präsidentschaftswahl. Weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten nahm daran teil – ein Zeichen der Demobilisierung enttäuschter sozialistischer und konservativer, aber auch rechts- und linksextremer Wähler. Aber Macron erhielt die parlamentarische Mehrheit, die er zur Umsetzung seiner politischen Pläne benötigt.

Macron hatte nach seiner Wahl eine Regierung gebildet, in die er führende Politiker aus den Reihen der Sozialisten und der Republikaner aufgenommen hatte: Premierminister wurde der Republikaner Édouard Philippe, Finanzminister sein Parteifreund Bruno Le Maire, während das Außen- und Innenministerium mit den Sozialisten Jean-Yves Le Drian und Gérard Collomb besetzt wurden. Dies machte es beiden Parteien schwer, Macron frontal anzugreifen, und vertiefte ihre bereits offen sichtbaren inneren Spaltungstendenzen weiter.

Der jungen Bewegung des Präsidenten, *La République en marche*, genügten schließlich rund 32 Prozent der Stimmen im ersten und 43 Prozent im zweiten Wahlgang, um mit 313 von 577 Mandaten die absolute Mehrheit in der Nationalversammlung zu erringen; zusätzlich kann er auf die Unterstützung der mit ihm verbündeten Zentrumsparterie Modem (47 Sitze) rechnen. Macron kam nicht nur die Hebelwirkung des geltenden Mehrheitswahlrechts zu Gute, sondern auch, dass seine Kandidaten von der Aura des frisch gewählten Präsidenten profitierten und die Parteien der Linken und der Rechten zerstritten waren. Zweitstärkste Kraft wurden die Konservativen (Les Républicains) mit 100 Mandaten, die aber hinnehmen mussten, dass eine Reihe gemäßigt konservativer Abgeordneter eine eigene Fraktion bildete, die konstruktiv mit dem neuen Präsidenten und seiner Regierung zusammenarbeiten will. Gleich drei kleine Fraktionen gibt es auf der Linken, was die Spaltungen in diesem Lager sichtbar macht: neben den Sozialisten (nur noch 31 statt vorher 297 Sitze), konkurrieren die Kommunisten (16) und die Mélenchon-Partei *La France insoumise* (17).⁷

Parteiensystem im Wandel

Mit dem Sieg Macrons ist die politische Landschaft Frankreichs gründlich durcheinander gewirbelt worden. Seit vier Jahrzehnten war das Parteiensystem durch die Polarisierung zwischen einem linken und einem rechten Lager geprägt. Mehrfache Versuche, diese Polarisierung zu überwinden, waren allesamt an der ehernen Logik der Mehrheitswahl gescheitert. In den letzten Jahren aber bröckelte diese Konstellation zusehends, was vor allem an der wachsenden Schwäche, Verkrustung und Unfähigkeit der Kernparteien beider Lager lag: der Sozialisten und der Republikaner. So wuchsen konkurrierende Parteien links und rechts außen sowie in der Mitte heran; der Ruf nach „Erneuerung“ gewann zunehmend an Durchschlagskraft. Der Wahlsieg Macrons hat erstmals in der V. Republik die Polarisierung zwischen den – jeweils ihr Lager dominierenden – Sozialisten und Republikanern zerschlagen. Nunmehr wird das Parteiensystem mit Macrons *La République en marche* durch eine Partei der Mitte dominiert. Dies hat die beiden etablierten Parteien in eine tiefe Krise gestürzt.

Vor allem die Sozialisten haben einen historischen Absturz erlebt. Sie drohen, zwischen der radikalen Linken (*Les insoumis*, Mélenchon) und der Mitte (Macrons Bewegung) zerrieben zu werden. Es ist wahrscheinlich, dass die Partei ihr Debakel in dieser Form nicht überleben wird. Jetzt rächt sich, dass die Partei ihre jahrelangen Erfahrungen in der Regierungsverantwortung (1981-86, 1988-93, 1997-2002, 2012-2017) nie wirklich programmatisch aufgearbeitet hat. Statt dessen lebte sie in einem ständigen Spagat zwischen einer linken, teilweise antikapitalistischen Rhetorik in der Opposition und einer durch Kompromisse und Realpolitik gekennzeichneten Regierungspraxis. So waren Enttäuschungen und wiederholte Vorwürfe des „Verrats“ fast zwangsläufig vorprogrammiert, wenn die Partei die Regierung stellte und schwierige Entscheidungen treffen musste. Während der Amtszeit Hollandes hatte die ideologische Erstarrung ih-

ren Höhepunkt erreicht, als die Parteimehrheit und ca. 60 Abgeordnete offen gegen den vorsichtigen, durch die Krise erzwungenen Reformkurs des Präsidenten revoltierten. Dies hat unüberbrückbare Gegensätze zwischen dem linken und dem gemäßigten Flügel geschaffen. Die Neuformierung der Linken steht erst am Beginn; ihre Zukunft ist völlig offen.

Nicht ganz so schlimm hat es die Republikaner erwischt. Aber der verpasste Wahlsieg, der noch ein halbes Jahr vor der Entscheidung als absolut sicher erschienen war, sitzt ihr in den Knochen. Nachdem die alte Garde des ehemaligen Präsidenten Sarkozy und der früheren Premierminister Juppé und Fillon abgetreten ist, steht ein Generationswechsel bevor. Zudem muss die Partei ihr politisches Profil klären und die auseinanderdriftenden Flügel wieder zusammenführen. Das wird nicht einfach sein: Einige führende Republikaner, allen voran Premierminister Philippe, haben – gegen den Willen der Partei – Regierungsämter unter Macron akzeptiert und werden in Parteikreisen vielfach als „Verräter“ kritisiert. Andere haben eine eigene Parlamentsfraktion gegründet, um ihren Willen zur konstruktiven Zusammenarbeit mit Macron deutlich zu machen. Wiederum andere Republikaner machen aus ihrer Nähe zu manchen rechts-extremen Positionen keinen Hehl. Das Dilemma der Konservativen: Es war leicht, die zaghaften Reformen Hollands pauschal abzulehnen und auf sein Scheitern zu setzen. Jetzt, wo Macron eine Reihe bislang tabuisierter, auch von den Konservativen immer geforderter Reformen anpackt, müssen sich die Republikaner zwischen steriler Opposition aus Prinzip und pragmatischer Unterstützung des Präsidenten entscheiden.

Unsicherheiten haben auch die extreme Rechte erfasst. Die klare Wahlniederlage Le Pens hat alte Gräben wieder aufleben lassen. Im Kern steht sich ein „identitärer“ und ein antieuropäischer „national-sozialer“ Flügel gegenüber. Ersterem geht es in erster Linie um erzkonservative Werte, die Wahrung der nationalen „Identität“ und die Abwehr von Migranten, während seine wirtschaftspolitischen Positionen liberal sind. Der andere, von Marine Le Pen im Wahlkampf vertretene Flügel setzt hingegen auf antiliberalen, sozialpopulistischen Positionen: Verteidigung der einfachen Leute durch Protektionismus, Austritt aus der EU und der Währungsunion und Kampf gegen die Globalisierung – Positionen, die die Nähe zu linkspopulistischen Themen bewusst gesucht haben, um z.B. die Wähler Mélenchons zu gewinnen.⁸ Auch hier sind harte Auseinandersetzungen um den künftigen Kurs zu erwarten.

Wie geht es weiter? Zu den vielen offenen Fragen bezüglich der künftigen Entwicklung des Parteiensystems zählt auch die Zukunft der Bewegung *La République en marche* des Präsidenten. Bislang ist sie nicht viel mehr als ein (sehr effizienter) Wahlverein zur Unterstützung Macrons gewesen. Das wird auf die Dauer nicht reichen. Die Bewegung muss sich strukturieren, wobei offen bleibt, ob sie sich zu einer regelrechten Partei entwickeln will und kann. Sie muss auch ihr programmatisches Profil schärfen und die bisher etwas vage Balance zwischen Mitte-Rechts und Mitte-Links mit Inhalten füllen. Derzeit ist alles offen: Kann sich *La République en marche* dauerhaft in der Mitte des Parteienspektrums etablieren? Kommt in ihr ein neuer, offener Parteientyp zum Vorschein, der die alten Parteien verdrängt? Oder werden sich diese erneuern können, während Macrons Bewegung nach Beendigung seiner Amtszeit in dieser Form zerfallen und dann in neuen Bündnissen aufgehen wird?

Ein Superpräsident: zurück zu den Wurzeln der V. Republik?

Was das politische System angeht, so hat die Wahl Macrons und der anschließende Triumph seiner Bewegung bei den Parlamentswahlen die zentrale Stellung des Präsidenten im Machtgefüge der V. Republik gefestigt.⁹ Gestützt auf eine von ihm ernannte Regierung, die über einen starken parlamentarischen Rückhalt verfügt, hat Macron fast alle institutionellen Hebel in der Hand, um seine Politik durchzusetzen. Es gibt in diesem System keine wirklichen institutionellen Vetospieler: In der Nationalversammlung verfügt die Bewegung Macrons über eine absolute Mehrheit; zudem sind fast alle ihrer Abgeordneten neu im Parlament, ja im politischen Geschäft. Dies ist einerseits ein gewolltes Zeichen für die Erneuerung einer vielfach erstarrten politischen Klasse; andererseits sind diese Abgeordneten dem Präsidenten, dem sie alle ihr Mandat verdanken, treu ergeben und werden ihrer Regierung kaum Steine in den Weg legen wollen. Der Senat, die zweite Kammer, wo die Konservativen gegenwärtig in der Mehrheit sind, hat nur in wenigen Fällen (z.B. Verfassungsänderungen) realen politischen Einfluss. Das Verfassungsgericht (Conseil constitutionnel) ist in den letzten Jahren ständig aufgewertet worden, spielt aber keine dem Bundesverfassungsgericht vergleichbare Rolle. Lediglich die – in Frankreich traditionell starke – soziale Mobilisierung könnte sich Macrons Plänen entgegenstellen. Sie hat in der Vergangenheit öfter und teilweise erfolgreich die Funktion eines mächtigen Gegenspielers eingenommen und manche ungeliebte Reform verhindern können.¹⁰

Zu diesen institutionellen Faktoren kommt, dass Emmanuel Macron in seinem Amtsverständnis bewusst an die Tradition de Gaulles anknüpft: ein starker, direkt vom Volk gewählter Präsident, der dem Land die strategischen Leitlinien vorgibt, über den Parteien steht und das Interesse der Nation im Auge hat. Damit macht er sich die von de Gaulle geprägte Formel der „Begegnung zwischen einem Mann und einem Volk“ zu eigen, die die direkte Beziehung zwischen Wählern und Präsident ohne Zwischenglieder wie Parteien hervorhebt. Macrons präzise inszenierten Auftritte, vom Wahlabend des 7.5.2017 (vor dem Louvre, nach gravitatischem Fußmarsch durch den Innenhof zu den Klängen von Beethovens „Ode an die Freude“) bis zur feierlichen Ansprache an die Abgeordneten der Nationalversammlung und des Senats, die als „Kongress“ im Spiegelsaal von Versailles am 3.7.2017 versammelt waren, zeigen eines: Er will dem Amt seine Würde, seine Aura wiedergeben, die unter dem hektischen Aktionismus Sarkozy (Präsident von 2007-12) und der fahrigten, völlig missglückten Amtsführung Hollandes (2012-17) verloren gegangen war. Nicht umsonst ist die Rolle des Präsidenten in der V. Republik als die eines „republikanischen Monarchen“ bezeichnet worden.¹¹ Dies mag aus deutscher Sicht etwas befremdlich erscheinen, kommt aber dem Bedürfnis einer großen Mehrheit der Wähler entgegen: In einer Umfrage im Juni 2017 stimmten 42 Prozent der Befragten (gegen 30 Prozent) der Aussage zu, Frankreich brauche an seiner Spitze einen starken Mann, der sich nicht um das Parlament oder Wahlen kümmern müsse.¹²

Im Übrigen hat Macron Reformen des politischen Systems angekündigt. Eine seiner ersten Initiativen war ein Gesetzentwurf zur Wiederherstellung des Vertrauens zwischen Bürgern und Politik. Das ist die Antwort auf eine Reihe von Skandalen, die ein schlechtes Licht auf die gesamte politische Klasse geworfen haben: Dubiose Praktiken der Parteienfinanzierung; Selbstbedienungsmentalität mancher Politiker; Klientelismus. Künftig sollen neue, strengere Regeln für Mandatsträger und Parteien gelten, um solchen Praktiken einen Riegel vorzuschieben. Darüber hinaus sollen parlamentarische Mandate auf höchstens drei Wahlperioden hintereinander begrenzt und

die Zahl der Parlamentarier um ein Drittel verringert werden. Auch eine Wahlrechtsreform ist vorgesehen, die Elemente der Verhältniswahl mit der jetzt geltenden Mehrheitswahl verknüpft und damit gewährleisten soll, dass alle relevanten politischen Strömungen auch im Parlament vertreten sind.

Macrons Politik: Ende der Reformblockaden?

Von Anfang an stand Emmanuel Macron für eine entschlossene Politik der Reformen, um die Strukturprobleme des Landes nach Jahren der Zaghaftheit anzupacken und die Wirtschaftslage des Landes zu verbessern. Er hat dieses Reformprogramm in den Mittelpunkt seines Wahlkampfes gestellt und kann sich deshalb darauf berufen, ein klares politisches Mandat zur seiner Umsetzung erhalten zu haben. Macron hat gleich zu Beginn seiner Amtszeit gezeigt, dass er – anders als seine Vorgänger – zu schnellem und konsequentem Handeln entschlossen ist.

Priorität hat die politisch sehr umstrittene Reform des Arbeitsmarktes, an der sich schon viele Amtsinhaber die Zähne ausgebissen haben. Sie will den Unternehmen mehr Flexibilität in ihrer Personalpolitik ermöglichen. Die oft langwierigen, kostspieligen Prozeduren der Arbeitsgerichtsprozesse nach Kündigungen sollen vereinfacht und gesetzliche Obergrenzen für die fälligen Entschädigungszahlungen an entlassene Arbeitnehmer festgelegt werden, was vor allem den mittelständischen Unternehmen mehr Planungssicherheit bringt. Der Abschluss von Unternehmensvereinbarungen soll erleichtert werden, auch wenn sie in bestimmten Fällen von den Branchenverträgen abweichen. Arbeitgeber sollen künftig Vereinbarungen mit einer Minderheitsgewerkschaft allen Beschäftigten zur Abstimmung vorlegen können. Ferner ist vorgesehen, die unterschiedlichen Gremien der Arbeitnehmervertreter in den Unternehmen zusammenzulegen. Leistungen der Arbeitslosenversicherung sollen künftig auch Selbständige und Arbeitnehmer erhalten, die selbst gekündigt haben.

Ein zweiter Schwerpunkt liegt auf Sofortmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung für Arbeitslose. 15 Milliarden Euro werden in den kommenden fünf Jahren eingesetzt, um eine Million Langzeitarbeitslose und eine Million jugendlicher Schulabbrecher über Qualifikationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Rechte der Arbeitnehmer auf berufliche Fortbildung werden gestärkt; ab 2018 ist eine gründliche Reform des Systems der beruflichen Ausbildung geplant. Dies berührt einen neuralgischen Punkt des bisherigen Systems: Für Schulabgänger existieren hohe Barrieren, die ihre erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt behindern, mit der Folge einer notorisch hohen Jugendarbeitslosigkeit. Ziel ist die Ausweitung dualer, d.h. alternierend in Schulen und Firmen realisierter Lehrlingsausbildungen.

Ein dritter Schwerpunkt liegt auf schulischen Maßnahmen in schwierigen sozialen Brennpunktvierteln in Vorstädten, deren Jugendliche große Schwierigkeiten haben, Arbeitsplätze zu finden. In den Grundschulen dieser Viertel soll die Größe der Schulklassen von jetzt 24 auf 12 halbiert werden, um die Schüler besser fördern zu können.¹³

Eine vierte Baustelle betrifft die Steuer- und Abgabepolitik. Macron will die Unternehmen weiter und dauerhaft von Sozialabgaben entlasten und die Unternehmenssteuer von 33 auf 25 Prozent senken, aber auch die Kaufkraft der Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen stärken. Allerdings sind die finanziellen Spielräume eng, weil Präsident Hollande weit höhere Defizite hinterlassen hat als bisher angenommen. Da Macron zudem unbedingt die öffentliche Neuverschuldung unter die 3%-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU drücken will, um die Glaubwür-

digkeit Frankreichs gegenüber seinen EU-Partnern zu stärken, müssen inhaltliche und zeitliche Prioritäten gesetzt werden.

Keine einzige dieser Maßnahmen ist für sich genommen revolutionär. In ihrer Summe allerdings sind sie geeignet, Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig zu verändern. Dazu kommt die Macht der Symbole: Galt Frankreich bislang in aller Welt als erstarrt in seinen Überregulierungen, seiner Abwehr der Globalisierung und seinen Reformblockaden, will Macron diese Blockaden sprengen und zeigen, dass Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die Herausforderungen des Wandels aktiv annehmen. Auch deshalb hat die schwierigste Reform (Arbeit und sozialer Dialog) höchste Priorität: Sie gilt allgemein als Test für seine politische Durchsetzungsfähigkeit. Macron hat sich von der Nationalversammlung die Ermächtigung geben lassen, die Arbeitsreformen per staatliche Verordnungen in Gang zu setzen. Das erspart ihm langwierige parlamentarische Detaildiskussionen, die die Reform verzögern oder verwässern könnten. Im September will die Regierung die Verordnungen zur Umsetzung ihrer Reformpläne erlassen. Das Parlament muss diese zwar danach noch billigen, kann sich dann aber nur noch pauschal dafür oder dagegen aussprechen. Die eigentliche Kraftprobe droht ihm im Herbst von den Gewerkschaften: Diese haben in den vergangenen Jahren durch massive Mobilisierungs- und Streikaktionen schon manches Reformprojekt zu Fall gebracht. Auch deshalb hat die Regierung zahlreiche intensive Gesprächsrunden mit allen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden begonnen, die über den gesamten Sommer fortgesetzt werden. Ziel ist es, die gewerkschaftliche Ablehnungsfront durch gezielte Zugeständnisse abzuschwächen oder zu spalten (einige Gewerkschaften sperren sich nicht grundsätzlich gegen die Veränderungen), ohne die Reform zu verwässern. Dies wird dem Präsidenten ein hohes Verhandlungsgeschick abfordern. Wenn er diese Kraftprobe besteht, gewinnt seine Botschaft an Glaubwürdigkeit: Frankreich bewegt sich.

Frankreich ist zurück in Europa

In den erst wenigen Wochen seiner Amtszeit hat Emmanuel Macron die sich bietenden Gelegenheiten geschickt genutzt, um auch in der internationalen Politik Frankreichs Schattendasein zu beenden. Ob beim Europäischen Rat, beim NATO-Gipfel oder beim G20-Treffen in Hamburg: Der Präsident hat mit seinem Elan, seinem entschlossenen, dabei gewinnenden Auftreten, aber auch mit seinen Initiativen und Positionen die Partner überzeugen können. Durch gezielte Einladungen von Putin (nach Versailles anlässlich einer Ausstellung), Trump (zur Parade am Nationalfeiertag anlässlich des 100. Jahrestages des Eintritts der USA in den Ersten Weltkrieg) und Israels Premier Netanyahu (zu einer Gedenkfeier für die von der Vichy-Regierung 1942 deportierten Juden) hat er es vermocht, gerade mit diesen schwierigen Partnern trotz klarer Differenzen den Gesprächsfaden nicht abreißen zu lassen.

In Europa werden dem Präsidenten, der wie kein anderer in der EU seinen Wahlkampf mit einem offensiven Bekenntnis zur europäischen Integration geführt und gewonnen hat, große Sympathien und Erwartungen entgegengebracht. Dabei spielt die Erleichterung darüber eine Rolle, dass er den scheinbar unaufhaltsamen Aufstieg der europafeindlichen Links- und Rechtspopulisten stoppen konnte. Macron hat die EU-Partner, allen voran Deutschland, dadurch gewinnen können, dass er eine klare Priorität gesetzt hat: Zunächst will er mit seinen Reformen und der Rückkehr zur Haushaltsstabilität das Vertrauen in Frankreichs Handlungsfähigkeit und Verlässlichkeit

wiedergewinnen, das seine Vorgänger Sarkozy und Hollande verspielt hatten; dadurch erhofft er sich in einem zweiten Schritt Unterstützung für seine Pläne zur Reform der Europäischen Währungsunion.

Eine Renaissance kann auch die deutsch-französische Partnerschaft erfahren, die in den vergangenen Jahren unter der inneren Krise Frankreichs gelitten hatte. Macron hat keinen Zweifel daran gelassen, dass ihn diese Zusammenarbeit wichtig ist. Wenn es ihm gelingt, seine inneren Reformen zu realisieren, kann Frankreich wieder zum starken Partner Deutschlands werden. Das ist gut für Frankreich, aber auch für Deutschland und Europa: Die Initiativen von Macrons Vorgängern litten angesichts der unbewältigten französischen Schwächen oft unter mangelnder Glaubwürdigkeit und Durchschlagskraft. Die Bundesregierung blockte sie deshalb regelmäßig ab, auch wenn sie inhaltlich durchaus ihre Berechtigung hatten. Macron hat bereits erreicht, dass die Bundesregierung jetzt offener auf seine Vorschläge (z.B. Einrichtung eines eigenen Budgets der Eurozone, das durch einen Finanzminister verwaltet und durch ein Eurozonen-Parlament kontrolliert wird) reagiert. Weil Frankreich sich und seine Politik verändert, kann auch Deutschland aus seiner etwas defensiven Haltung herauskommen und offener für weiterführende Initiativen sein: Dieses positive Szenario einer Erneuerung des deutsch-französischen Motors für Europa ist, nach Jahren des Stillstands, wieder in den Bereich des Möglichen gerückt.

Anmerkungen

- 1 Emmanuel Macron: Rede vor dem Kongress in Versailles, 3.7.2017 (Übersetzung durch den Autor).
- 2 Vgl. dazu Henrik Uterwedde: Wohin steuert Frankreich? In: GWP – Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Nr. 2/2016, Juni 2016, S. 171-176. Zu den Grundlagen und Entwicklungen vgl. Henrik Uterwedde: Frankreich – eine Länderkunde, Opladen: Barbara Budrich 2017.
- 3 Zahlen nach Uterwedde: Frankreich, a.a.O. (Fn. 2), S. 48.
- 4 Institut für Demoskopie Allensbach: Deutschland und Frankreich – zwei Welten. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 26.4.2017 (<https://tinyurl.com/yc5hz254>).
- 5 Henrik Uterwedde: Frankreichs prekäre Rolle in der Weltwirtschaft, in: Bernd Rill (Hrsg.): Frankreichs Grandeur – einst und jetzt, München: Hanns Seidel Stiftung 2014, S. 57-64. Zum Auseinanderklaffen zwischen Realität und Wahrnehmung vgl. France Stratégie: Lignes de faille. Une société à réunifier, Paris, Oktober 2015, sowie Uterwedde: Frankreich, a.a.O. (Fn. 2), Kap. 7.
- 6 Eine Tabelle mit den Ergebnissen der Präsidentschaftswahl findet sich auf dem Blog des Autors: <http://frankreich.budrich.de>
- 7 Zu den Ergebnissen der Parlamentswahlen und zur neuen Zusammensetzung der Nationalversammlung vgl. den Blog des Autors (<http://frankreich.budrich.de>).
- 8 Tatsächlich haben laut Umfragen 14% der Mélenchon-Wähler, aber auch 24% der Fillon-Wähler im zweiten Wahlgang für Le Pen gestimmt.
- 9 Vgl. dazu Uterwedde: Frankreich, a.a.O. (Fn. 2), Kapitel 2.
- 10 Zur Funktionsweise der Institutionen vgl. Uterwedde: Frankreich, a.a.O. (Fn.2), Kap. 2 sowie Kap. 4.2 zur sozialen Mobilisierung.
- 11 Maurice Duverger: La monarchie républicaine – ou comment les démocraties se donnent des rois, Paris: Laffont 1974.
- 12 SciencesPo/CEVIPOF: L'enquête électorale française: comprendre 2017. Vague 15, juin 2017.
- 13 Zur schwierigen Lage der Vorstadtsiedlungen vgl. Uterwedde: Frankreich, a.a.O. (Fn. 2), Kap. 8.2.

Industrie 4.0 und die Herausforderungen für die Politik

Daniel Buhr

Zusammenfassung

Die zunehmende Digitalisierung durchdringt alle Bereiche von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Das löst vielerorts einen Wandel aus, von dem zwangsläufig auch die Wohlfahrtsstaaten betroffen sind. Denn die Digitalisierung verändert nicht nur die industrielle Produktion (externe Modernisierung), sondern auch die Art und Weise, wie Partizipation in Politik und Gesellschaft organisiert ist, wie Staaten und Regierungen soziale Dienste bereitstellen, aber auch wie Teilhabe am Arbeitsmarkt funktioniert (interne Modernisierung). Während einige Studien die Risiken der Digitalisierung für den Arbeitsmarkt in den Vordergrund stellen und ein „Ende der Arbeit“ vorhersagen, rücken andere Autoren die Chancen der Digitalisierung in den Fokus. Diese werden sich aber vermutlich für große Teile der Bevölkerung nur dann einstellen, wenn die Entwicklungen um die Industrie 4.0 auch mit einer Modernisierung des Wohlfahrtsstaats – hin zur Wohlfahrt 4.0 – verknüpft werden.

Schlagwörter: Industrie 4.0; Digitalisierung; Wohlfahrtsstaat; Innovationspolitik; Arbeitsmarktpolitik

1. Einleitung

Industrie 4.0 steht als Chiffre für den Dreiklang aus Automatisierung, Dezentralisierung und Vernetzung, den wir gemeinhin als Digitalisierung bezeichnen und der unser Wirtschafts- und Arbeitsleben dramatisch verändern wird (Buhr/Trämer 2016). Längst hat die Digitalisierung unterschiedlichste Wirtschaftsbereiche durchdrungen – in der



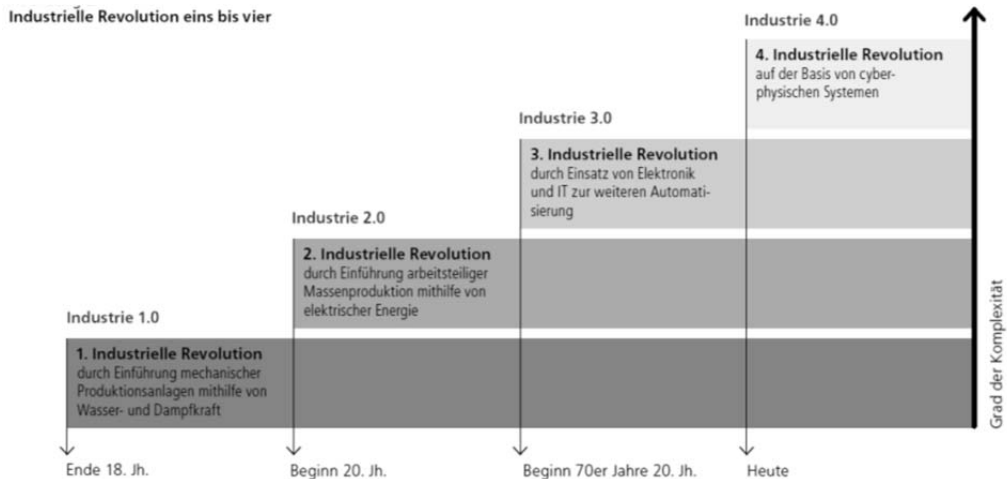
Prof. Dr. Daniel Buhr

lehrt Policy Analyse und Politische Wirtschaftslehre am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Industrie wie in der Landwirtschaft, aber auch im Gesundheitswesen und nicht zuletzt im Handwerk (Brynjolfsson/McAfee 2014). Diese Veränderungen erreichen uns jedoch in unterschiedlicher Intensität und Geschwindigkeit, zeigen sich vielerorts eher schleichend, evolutionär, inkremental, entfalten andernorts jedoch – ganz im Sinne Joseph Schumpeters – sehr wuchtig ihr revolutionäres, disruptives Potenzial (Bower/Christensen 1995). Allerdings fällt es – Stand heute – schwer, ein realistisches Bild über das Ausmaß dieses Wandels zu erhalten. Denn obwohl die Industrie 4.0 bereits in vielen „smarten Fabriken“ Einzug gehalten hat, bleibt noch Vieles zu gestalten. Daher ist die Industrie 4.0 heute vor allem eine Vision bzw. ein Konzept.

Das Konzept beschreibt, wie das sogenannte Internet der Dinge, Daten und Dienste künftig Produktions-, Logistik- und Arbeitsprozesse verändern wird (Schroeder 2016). Es skizziert eine Welt in der alle an der Wertschöpfung beteiligten Instanzen miteinander vernetzt sind und sämtliche relevanten Informationen selbstständig und direkt miteinander austauschen. Das bedeutet eben auch, dass in Zukunft die Objekte direkt und selbstständig miteinander kommunizieren könnten. Sie informieren sich gegenseitig darüber, was mit ihnen passieren soll. Das heißt: Die Objekte werden maschinenlesbar. Auch jene, die bislang noch nicht mit elektronischen Komponenten ausgestattet waren, bekommen nun ihre eigene IP-Adresse. So lassen sich künftig vielerlei Daten aus jedem einzelnen Produkt auslesen. Sensoren und Aktoren sorgen dafür, dass diese Daten über Scanner und Computer verteilt und direkt weiterverarbeitet werden können. Im Zuge dessen entsteht ein Internet der Dinge und Dienste, in dem schließlich die physikalische Welt und die virtuelle Welt zu sogenannten cyber-physischen Systemen (CPS) verschmelzen (Plattform Industrie 4.0 2014; Acatech 2014). Das Ausmaß dieser Veränderungen erscheint so umfassend, dass in diesem Zusammenhang auch gerne von der vierten industriellen Revolution gesprochen wird (Abbildung 1).

Abbildung 1: Industrielle Revolution eins bis vier



Quelle: Buhr 2015 nach Fraunhofer 2013

In diesen Entwicklungen stecken viele Chancen (Effizienz), aber auch viele Risiken und Herausforderungen für die Wirtschaft ebenso wie für die Gesellschaft – beispiels-

weise die wachsende Entgrenzung der Arbeit oder ungelöste Fragen bei Datenschutz und Datensicherheit, aber eben auch das Wegfallen bestimmter Tätigkeiten sowie das Entstehen neuer Qualifikationsanforderungen und Aufgaben. Das hat auch Folgen für den Wohlfahrtsstaat und die sozialen Sicherungssysteme. Hier kommen auf die politischen Akteure in verschiedenen Politikfeldern auf europäischer Ebene, aber vor allem auf nationaler und regionaler Ebene, große Herausforderungen zu, von der Bildungs-, über die Arbeitsmarkt- bis zur Innovationspolitik. Daher stellt sich die Frage, wie unser Wohlfahrtsstaat auf diese Herausforderungen vorbereitet ist und inwiefern die Industrie 4.0 auch einen Wohlfahrtsstaat 4.0 bedingt?

2. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Noch ist es relativ unklar, in welche Richtung sich die Industrie 4.0 entwickeln wird. Doch der Diskurs wurde zunächst von Industrievertretern, ITK-Branchenverbänden, Unternehmensberatern und Technikwissenschaftlern geprägt, die vor allem die Chancen betonen:

- Die Echtzeitvernetzung industrieller Prozesse mache die Produktion günstiger, ressourcenschonender und effizienter.
- Die digitale Vernetzung erlaube die direkte Einbeziehung von Kundenwünschen und die kostengünstige Individualisierung von Produkten und Dienstleistungen.
- Auch die Arbeitswelt könne humaner gestaltet werden.
- Zudem böte Industrie 4.0 enormes Potenzial für neue Produkte, Dienstleistungen und Lösungen, die den Alltag der Menschen bereichern könnten (z.B. im Gesundheits- und Pflegebereich, bei Bildung und Qualifizierung etc.).

Die Chancen der einen sind jedoch die Risiken der anderen. Denn große Traditionsunternehmen der Industrie sehen sich mit neuer Konkurrenz aus der Digitalökonomie konfrontiert. Sie könnten sich künftig in der Rolle eines austauschbaren Zulieferers wiederfinden, wenn sie nicht in der Lage sind, ihren Kunden passgenaue „Smart Services“ anzubieten. Offene Innovationsprozesse (Open Innovation), Einbindung der (End-)Kunden in den Design- und Produktionsprozess sowie zielgerichtete Big Data-Analysen ermöglichen eine Vielzahl neuer Geschäftsmodelle, setzen aber bewährte ebenso massiv unter Druck. Auch in den deutschen Kernbranchen: z. B. im Maschinen-, Anlagen- und Fahrzeugbau. Hier wird ein großer Teil des Umsatzes mit dem Verkauf von Ersatzteilen sowie mit so genanntem „Service & Support“ erzielt. Über Jahre hinweg haben die Anbieter dafür ein dichtes Netz an Vertriebs-, Service- und Kundendienstpartnern aufgebaut, um möglichst nah und direkt an den Kunden zu sein. In der Industrie 4.0 könnten sich durch intelligente Software mit entsprechenden Datenanalysen an der bisherigen Schnittstelle zwischen Hersteller und Kunden ganz neue Marktteilnehmer einklinken: Dienstleister, die herstellerübergreifend Service, präventive Wartung und schnelle Ersatzteilversorgung anbieten (Buhr 2015).

3. Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die großen Industrialisierungswellen der Vergangenheit gingen stets einher mit großen gesellschaftlichen Veränderungen – und eben auch mit einem grundlegenden

Wandel der Arbeitswelt. Zu Industrie 1.0 bis 4.0 können wir also Arbeit 1.0 bis 4.0 hinzufügen. Weil sich mit der Industrialisierung immer mehr neue und vor allem soziale Probleme ergaben, verschärften sich auch die gesellschaftlichen Konflikte, die wiederum zu einer gesellschaftlichen, zu einer sozialen Innovation führten: die Einführung der ersten Sozialversicherung. In diesem Sinne bildete Arbeit 2.0 auch den Beginn unserer heutigen Wohlfahrtsstaaten.

Und auch die vierte industrielle Revolution verspricht ein enormes Chancenpotenzial. Durch die Verschmelzung von Gütern und Dienstleistungen zu intelligenten Objekten, könnten Produkte künftig schneller, ressourcenschonender und damit effizienter hergestellt werden. Neue Unternehmensorganisationen, Beschäftigungsformen und Geschäftsmodelle könnten uns vielerlei Dienste schneller, besser und günstiger bereitstellen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer könnten von ungesunden, gefährlichen und wenig sinnstiftenden Tätigkeiten entlastet werden. So könnten sich auch soziale Chancenpotenziale entfalten – durch mehr Flexibilität, Inklusion und bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Alter und Behinderung.

Aber diesen Chancen stehen Risiken gegenüber. Zum Beispiel die Zunahme der digitalen Spaltung und Polarisierung in der Gesellschaft. Der weitere Verlust sowie die Entgrenzung und Verdichtung von Arbeit, weitere Beschleunigung, Intensivierung und Stress. Wenn immer mehr Tätigkeiten von Maschinen übernommen werden, könnten wir sukzessive eine Reihe von Fähigkeiten und Fertigkeiten verlieren: körperliche und handwerkliche, aber eben auch intellektuelle, beispielsweise unseren Orientierungssinn, Empathie und vieles mehr. Erlerntes Wissen wird in dieser dynamischen Welt stetig entwertet und damit steigt der Bedarf an permanenter Qualifizierung. Auch sensible Bereiche wie Datenschutz und Datensicherheit sowie das wachsende Kontrollpotenzial der Systeme sind noch mit großen Fragezeichen belegt, zudem drohen mächtige Datenmonopolisten, die sich weitestgehend staatlicher Kontrolle und Besteuerung entziehen könnten (Buhr 2015).

4. Industrie 4.0 und die Zukunft der Arbeit

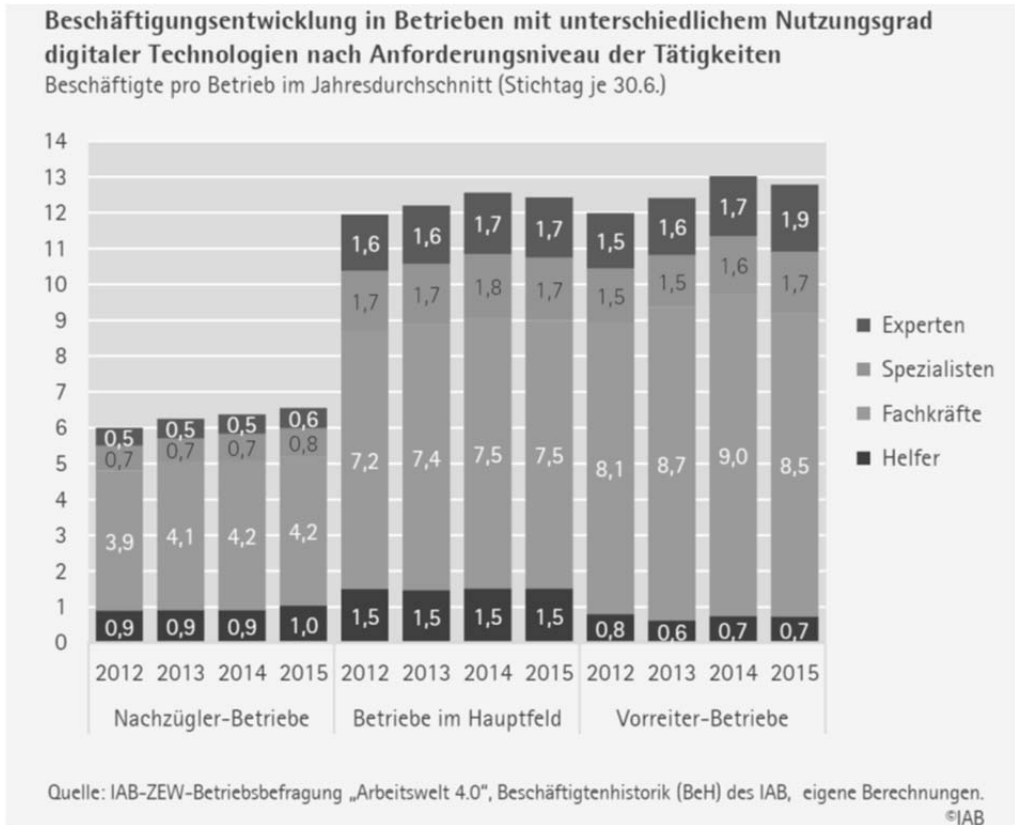
Was bedeuten diese Entwicklungen für die Arbeitswelt? Die Arbeitsabläufe werden stärker digitalisiert, enthierarchisiert, dezentralisiert – und transparenter. Immer mehr Routinetätigkeiten werden digitalisiert und automatisiert und die Arbeitsgestaltung wird zeitlich und räumlich immer flexibler, mit entsprechenden Risiken der Entgrenzung und Verdichtung von Arbeit (Menez et al. 2016). Führen diese Entwicklungen zu mehr oder weniger Beschäftigung? Hier zeichnet sich (noch) kein klares Bild ab – nicht zuletzt unterliegen diese Entwicklungen ja auch starker politischer Steuerung und gesellschaftlicher Gestaltung. Zu Beginn der Debatte überwogen die alarmistischen Töne, nicht zuletzt ausgelöst durch die Veröffentlichung einer Studie der beiden britischen Wissenschaftler Carl Benedikt Frey und Michael A. Osborne, die darin die Frage stellten: „How susceptible are jobs to computerisation?“ (Frey/Osborne 2013). Ihre Antwort zeichnete ein düsteres Bild: fast die Hälfte der Beschäftigten in den USA gingen Berufen nach, die in den nächsten 10 bis 20 Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit (> 70 %) automatisiert werden könnten. In der Folge wurden weltweit eine Reihe von Büchern veröffentlicht und zahlreiche Studien angefertigt, die entweder das Ende der Arbeit (Brynjolfsson/McAfee 2014) vorhersagten – oder die drastischen Prognosen zu relativieren suchten (z.B. Arntz/Gregory/Zierahn 2016; Dengler 2017).

Kurzum: es zeigt sich bisher eher ein diffuses Bild. Aktuelle Ergebnisse (Lehmer/Matthes 2017) zeigen jedoch zumindest auch, dass Investitionen in die Digitalisierung im Durchschnitt der vergangenen Jahre weder zu massiven Beschäftigungsverlusten noch zu deutlichen Gewinnen geführt haben. „Festzuhalten bleibt, dass keine pauschalen Aussagen über Gewinne und Verluste von bestimmten Beschäftigengruppen aufgrund der Digitalisierung getroffen werden können. Vielmehr sind die Auswirkungen nach Sektor- und Betriebsmerkmalen sehr unterschiedlich.“ (Lehmer/Matthes 2017: 8) Folgen wir einem Klassiker der Arbeitsforschung zur Digitalisierung, der Polarisierungsthese (Acemoglu/Autor 2011): Danach gewinnen die bisher am unteren und oberen Qualifikationsrand eingeordneten, weniger automatisierbaren, eher erfahrungs- und interaktionsbasierten Berufsfelder an Relevanz (z.B. im Sozialwesen). Hier könnten auch verstärkt neue Berufsfelder entstehen (Picot/Neuburger 2014).

Denn Industrie 4.0 bedeutet wesentlich mehr als die Vernetzung der Produktion. Die Zukunft umfasst intelligente Datenaufnahme, -speicherung und -verteilung durch Objekte und Menschen. Aufgaben traditioneller Produktionsarbeiter und Wissensarbeiterinnen wachsen weiter zusammen. Das heißt aber auch: Administrations- und Produktionsprozesse werden weiter automatisiert. In diesem Zuge gewinnen analytische und interaktive Tätigkeiten der Beschäftigten an Bedeutung – und werden dementsprechend besser entlohnt. Bestimmten Arbeitsprozessen und Berufsgruppen (vor allem den hochqualifizierten Experten) eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten für die Gestaltung des eigenen Arbeitslebens, sowohl was die zeitliche und örtliche Abwicklung als auch die Art der Tätigkeit und den Zugang zu ihr betrifft. Andere Tätigkeiten werden hingegen entwertet. So gerät eine Vielzahl an Berufen unter Druck, auch im Maschinenbau, aber vor allem im Einzelhandel, Papier- und Druckgewerbe oder der öffentlichen Verwaltung (Vogler-Ludwig/Düll/Kriechele 2016).

Florian Lehmer und Britta Matthes vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) belegen in ihrer Studie, dass die Gesamtbeschäftigung der Kernbelegschaft gerade in den Betrieben wächst, die stark in neue digitale Technologien investierten (Vorreiter-Betriebe). Die „Nachzügler“-Gruppe hingegen hat zwischen 2011 und heute weder in Wirtschaft-4.0-Technologien investiert noch gibt sie an, diese Technologien aktuell zu nutzen. Als dritte Gruppe versammelt das „Hauptfeld“ den Rest der Betriebe, die schon in gewissem Umfang, aber nicht massiv in neue digitale Technologien investiert haben. Abbildung 2 gibt Einblicke in die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigungsentwicklung in diesen drei unterschiedlichen Betriebsgruppen. Sie zeigt die durchschnittlichen Beschäftigtenzahlen pro Jahr und Betrieb, unterschieden nach Vorreiter- Hauptfeld- und Nachzügler-Betrieben hinsichtlich ihres Digitalisierungsgrades. In den Vorreiter-Betrieben steigt demnach die Gesamtbeschäftigung im Zeitraum von 2012 bis 2015 um 7 Prozent von im Schnitt 12,0 auf 12,8 Beschäftigte pro Betrieb. Das ist also deutlich mehr als im Hauptfeld, in dem die Beschäftigtenzahl nur um 4 Prozent von 11,9 auf 12,4 Beschäftigte anstieg. Zudem fällt auf, dass gerade die sogenannte mittlere Beschäftigung (Fachkräfte) bei den „Nachzüglern“, die im Schnitt auch eine deutlich kleinere Betriebsgröße aufweisen, von 6,0 auf 6,6 Beschäftigte mit 9 Prozent relativ am stärksten gewachsen ist. Vorreiter-Betriebe sind vor allem im Dienstleistungssektor zu finden, Nachzügler-Betriebe eher im produzierenden Bereich. In Summe bleibt also festzuhalten, dass über alle untersuchten Branchen und Betriebe hinweg bisher sogar ein – wenngleich sehr moderater – positiver Beschäftigungseffekt auszumachen ist.

Abbildung 2: Digitalisierung und Beschäftigungseffekte



Zahlen in den Säulen = Personen (-Anteile)

y-Achse: Anzahl der Beschäftigten pro Betrieb (Kernbeschäftigte, ohne Leiharbeitnehmer, geringfügig Beschäftigte, Auszubildende, Werksstudenten, Praktikanten im Jahresdurchschnitt)

Quelle: Lehmer/Matthes 2017

5. Digitalisierung und die Folgen für den Wohlfahrtsstaat

Mit der zunehmenden Digitalisierung und Vernetzung von Wirtschaft und Gesellschaft verändern sich die kapitalistischen Produktionsregime moderner Industriegesellschaften grundlegend. Davon sind auch der Wohlfahrtsstaat und seine sozialen Sicherungssysteme betroffen: „Verändert sich das Produktionsregime, so erzeugt dies spezifische Probleme, Härten und Bedürfnisse, die von Staat und Gesellschaft kompensiert werden müssen. Dies geschieht in der Regel über die Wohlfahrtssysteme, denn Kapitalismus und Wohlfahrtsstaat sind zwei Seiten einer Medaille.“ (Buhr et al. 2016: 4; Offe 1972) So unterliegen sowohl das industrielle Produktionssystem als auch das wohlfahrtsstaatliche Redistributionssystem einem digitalen Wandel. Doch während Produktionssysteme sich rasant verändern und anpassen, sind die Redistributionssysteme der Wohlfahrtsstaaten pfadabhängig und persistent. Dadurch geraten die bestehenden Wohlfahrtsstaatsarchitekturen unter Druck und müssen Anpassungsleistungen erbringen.

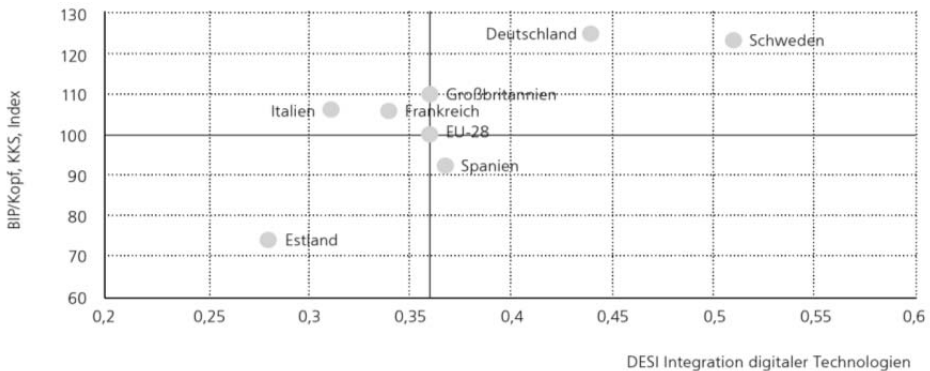
Hier lassen sich grundlegend zwei Arten von Auswirkungen der Digitalisierung auf den Wohlfahrtsstaat unterscheiden (Buhr et al. 2016):

1. Durch die digitale Transformation entsteht ein neues Zeitalter der industriellen Produktion – Industrie 4.0. Dies kann als **externer Modernisierungseffekt** für Wohlfahrtsstaaten bezeichnet werden. Durch die Veränderung der Produktion und die Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie die Automatisierung werden insbesondere neue Anforderungen an die Arbeit an sich und an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gestellt. Die Verarbeitung dieser Neuerungen und Herausforderungen muss vom Wohlfahrtsstaat (vor allem im Bildungssystem) getragen werden.
2. Die Digitalisierung induziert für das wohlfahrtsstaatliche Redistributionsregime aber auch **interne Modernisierungseffekte**. Diese betreffen einerseits die digitalisierte Verwaltung und Produktion von Wohlfahrt (beispielsweise im Gesundheitswesen) und die technischen Rahmenbedingungen wie etwa die Verbreitung von Internetanschlüssen und den Breitbandausbau. Andererseits betrifft die interne Modernisierung die Entwicklung von Kompetenzen und Fähigkeiten, damit die Menschen auch im Zuge der Digitalisierung am gesellschaftlichen Leben und am Arbeitsmarkt teilhaben können. Hinzu treten neue Herausforderungen, zum Beispiel, wie der Wohlfahrtsstaat mit (neuen) sozialen Ungleichheiten wie der digitalen Spaltung umgeht und welche Lösungen für die Auswirkungen der Digitalisierung gefunden werden.

6. Wo wir heute stehen

Dass die Digitalisierung der Ökonomie – neben der Förderung digitaler Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger sowie der generellen Entwicklung des Humankapitals – ein Schlüssel für die Steigerung der Wohlfahrt und der ökonomischen Entwicklung in einer Volkswirtschaft zu sein scheint, zeigt sich beispielsweise am Zusammenhang zwischen dem Grad der Integration digitaler Technologien und dem volkswirtschaftlichen Output, gemessen am BIP/Kopf (vgl. Abbildung 3). Staaten mit einer besseren Integration digitaler Technologien haben tendenziell auch eine höhere Wirtschaftskraft (siehe Schweden und Deutschland) und umgekehrt. Meist sind jene Länder auch in den einschlägigen Innovationsrankings der Europäischen Kommission aber auch im iit-Innovationsfähigkeitsindikator¹ auf den vorderen Plätzen zu finden.

Abbildung 3: Digitale Ökonomie und wirtschaftliche Produktivität im Vergleich



x-Achse: Digitalisierung. schlechtester Wert = 0, höchst erreichbarer Wert = 1
 y-Achse: Bruttoinlandsprodukt (BIP, angegeben in Kaufkraftstandard); 100 = EU-Durchschnitt
 Quelle: Buhr et al. 2016 auf der Basis von DESI 2016 und Eurostat

Im Digital Economy and Society Index (DESI) der Europäischen Kommission hat sich Deutschland in den vergangenen Jahren Stück für Stück verbessert. Deutschland rangiert im DESI (2016) zwar nur auf einem im Mittelfeld gelegenen neunten Platz, wird aber als progressiv („running ahead“) klassifiziert.² Im Bereich der Integration digitaler Technologien in der Ökonomie liegt Deutschland auf dem siebten Platz und verzeichnet in allen Bereichen eine positive Entwicklung. Trotz dieser Fortschritte hat das Land im Bereich der Digitalisierung sowohl im Breitbandausbau als auch im Ausbau mobiler Netze noch Verbesserungspotenzial. Mit einer durchschnittlichen IPv4-Verbindungsgeschwindigkeit (Internet Protocol Version 4) von 13,9 Megabits per second (Mbps) fällt Deutschland beispielsweise deutlich hinter führende Staaten wie Südkorea (29), Norwegen (21,3) und Schweden (20,6) zurück. Auch bei den mobilen Geschwindigkeiten befindet sich Deutschland mit durchschnittlich 15,7 Mbps im europäischen Mittelfeld (Akamai 2016).

Dennoch gehört Deutschland aufgrund der schnellen positiven Entwicklung der letzten Jahre in den Bereichen Humankapital, Internetnutzung und Digitalisierung der Ökonomie zu den Vorreitern in der EU. Betrachtet man die digitale Entwicklung unter Einbezug sozialer und ökonomischer Faktoren, so liegt Deutschland in der europäischen Spitzengruppe. Weitere Stärken Deutschlands sind die weite Verbreitung von digitalen Kompetenzen in der Bevölkerung, die hohe Anzahl an Internetnutzenden und deren breites Spektrum an Aktivitäten. Neben dem schleppenden, flächendeckenden Breitbandausbau hat Deutschland vor allem beim E-Government nach wie vor erheblichen Entwicklungsbedarf.

Mit der Hightech-Strategie und der Digitalen Agenda 2014-2017 versucht die Bundesregierung die Chancen der Digitalisierung in Deutschland zu nutzen. Dabei ist die deutsche Strategie sehr breit angelegt und reicht von der Förderung der digitalen Fähigkeiten der Bevölkerung („digitale Wissensgesellschaft“), über digitale Infrastruktur (Gesetzentwurf zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze), digitales Arbeiten (Industrie 4.0, IT-Gipfel), digitale Wirtschaft, digitale Integration (Bürgerdialog) bis hin zur digitalen Verwaltung (Digitale Verwaltung 2020, Nationale E-Government-Strategie 2014).

Das Politikfeld Arbeit

Als Arbeitsmarktpolitik werden diejenigen politischen Interventionen und Regulierungen bezeichnet, die den Austausch von Angebot und Nachfrage an Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt stimulieren sollen (Schmid 2017). Nicht zuletzt durch die oben erwähnten, anfangs sehr düsteren Prognosen zu den Auswirkungen dieser Entwicklungen auf den Arbeitsmarkt, hat sich die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland schon recht früh mit der Industrie 4.0 auseinandergesetzt. Denn auch wenn die Statistiken aktuell noch keine so eindeutigen Befunde zulassen, besteht sehr wohl die Gefahr, dass die vorhin skizzierten Entwicklungen sehr schnell vom Arbeitsmarkt in weitere sozialpolitischen Bereiche übergreifen, weil der Wandel vermutlich gerade jene treffen wird, die schwach ausgeprägte Schlüsselqualifikationen besitzen (Lesen, Alltagsmathematik, IT-Grundkenntnisse).

Damit verbunden ist ein Wandel der Einkommensungleichheit, der sich mit der These des Skill-Biased Technological Change (SBTC) erklären lässt: Neue Produktionsketten erfordern neue Kenntnisse in informationsverarbeitenden Computertechnologien. Diese sind komplementär zu höher qualifizierten Arbeitsfeldern, ersetzen vor-

wiegend nichtmanuelle Routinetätigkeiten und tragen so zu einer Polarisierung der Nachfrage nach Arbeitskraft bei (vgl. Groß 2015: 217). In der Folge bringt eine „digitale Spaltung“ der Gesellschaft (der sogenannte „digital divide“) insbesondere für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in gering qualifizierten und gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen Prekarisierungsrisiken mit sich, weil zum einen durch die Digitalisierung bestimmte Tätigkeiten und mitunter auch ganze Berufe sukzessive wegfallen könnten; zum anderen, weil immer mehr durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Teilzeitarbeit, z.B. als Click- und Crowd-Working, immer weniger in die Sozialversicherungssysteme einbezahlt und dadurch im Alter einem erhöhtem Armutsrisiko ausgesetzt sind. So stellt der Wandel des Produktionsregimes sowohl die Bildungs- als auch die Arbeitsmarktpolitik (sowie Rentenpolitik) vor große Herausforderungen.

International zeigt sich, dass die politischen Rahmenbedingungen von Arbeitsmärkten in den letzten Jahren fundamental verändert wurden (Stichworte „Fordern und Fördern“, zum Beispiel für Deutschland im Rahmen von Hartz IV). Unter dem Leitbild der Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erlangen Erwerbstätige arbeitsmarktliche Sicherheit in erster Linie durch Beschäftigungsfähigkeit (Employability) und lebenslanges Lernen. Damit werden Bildung und Kompetenzen zur Zieldimension (arbeitsmarkt-)politischer Maßnahmen. Noch ist offen, wie die Beschäftigungsbilanz der digitalen Ökonomie aussehen wird. Sicher ist aber, dass zu Industrie 4.0 auch Arbeit 4.0 gehört: Es entstehen neue Arbeitsmodelle (Telework, Cloudwork, Crowdwork ...), die Arbeitszeitgestaltung wird immer flexibler und entgrenzter. Zudem könnte sich durch die wachsende Entbetrieblichung der Arbeit die Schar der „Click-Worker“ und „Cloud-Arbeiter“, die schlechter bezahlt und als Freelancer sozial weniger abgesichert sind, deutlich erhöhen. Noch ist davon allerdings – zumindest in den deutschen Arbeitsmarktstatistiken – wenig zu sehen (z.B. Brenke/Beznoska 2016; Eichhorst/Spermann 2015)

Dabei beschreibt Arbeit 4.0 (noch) nicht die Realität in allen Betrieben. Das Konzept weist vielmehr auf politischen Gestaltungsbedarf hin und zeigt neue Herausforderungen auf, denen sich der Wohlfahrtsstaat stellen muss. In Deutschland hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen umfassenden – teils öffentlichen, teils fachlichen – Dialog angestoßen, bei dem es vor allem darum geht, neue Leitbilder „Guter Arbeit“ zu entwerfen und vorausschauend die Spielregeln künftiger Arbeitswelten zu gestalten. Die Debatte begann mit dem „Grünbuch Arbeiten 4.0“. Ende 2016 fand der Dialog mit einem „Weißbuch Arbeiten 4.0“ seinen Abschluss. Daneben gibt es vielfältige Aktivitäten von Gewerkschaften sowie Arbeitgeberverbänden. Diese sollen Wege aufzeigen, wie Arbeitgeber und Arbeitnehmer von den neuen Entwicklungen profitieren können (Degryse 2016).

Das Politikfeld Innovation

Die Aufgaben der Innovationspolitik sind in Deutschland sowohl über mehrere Ebenen (vertikal) als auch verschiedene Ministerien (horizontal) verteilt. Im Gegensatz zu anderen Ländern findet sich in Deutschland jedoch keine zentrale Institution (z. B. Innovationsrat oder Innovationsagentur) für die Koordination der Innovationspolitik. Um zumindest die Innovationspolitik der zuständigen Bundesministerien (z. B. BMBF, BMWi) besser zu koordinieren, hat die Bundesregierung 2006 die „Hightech-Strategie“ (HTS) eingeführt, die 2010 und 2014 nochmals überarbeitet wurde. Die HTS folgt ei-

nem stärker missions- und nachfrageorientierten Ansatz als die frühere Politik und soll sich zu einer umfassenden, ressortübergreifenden Innovationsstrategie erweitern, die sich sowohl mit technologischen als auch mit sozialen Innovationen beschäftigt (Buhr 2015).

Mit ihrer „Digitalen Agenda 2014-2017“ misst die Bundesregierung, wie bereits oben angedeutet, den mit dem digitalen Wandel einhergehenden Chancen und Herausforderungen inzwischen eine größere Bedeutung bei (EFI 2016). Hintergrund für die Digitale Agenda war auf nationaler Ebene vor allem die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft, die von 2010 bis 2013 bestand und in ihrem Abschlussbericht Empfehlungen zur weiteren politischen Entwicklung gegeben hatte. Die Digitale Agenda formuliert „Grundsätze der Digitalpolitik“, aus denen Entwicklungsmöglichkeiten für einzelne Politikfelder abgeleitet werden (digitale Infrastruktur, digitale Welt, Wirtschaft, öffentliche Verwaltung, digitale Teilhabe, Bildung, europäische und internationale Entwicklung). Die Agenda wird unter Beteiligung verschiedener Bundesministerien „federführend gemeinsam“ vom Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gesteuert, wobei schon allein die Konstellation aus drei „federführenden“ Ministerien die Koordination ziemlich erschwert. Im Frühjahr 2016 hat das BMWi die „Digitale Strategie 2025“ vorgestellt, die an die Digitale Agenda anknüpft. Im Aktionsprogramm Digitalisierung wird die „Digitale Strategie 2025“ weiter konkretisiert, Aufgaben werden benannt und priorisiert. Dass die Digitalisierung konsequent als Chance zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaates genutzt werden soll, ist der Digitalen Agenda und der Zusammensetzung des Steuerkreises bisher jedoch noch nicht zu entnehmen.

7. Fazit: Braucht die Industrie 4.0 auch Wohlfahrt 4.0?

Die institutionellen Wurzeln des konservativen Wohlfahrtsstaats reichen weit zurück. So hat sich sein Rahmen sukzessive, vor allem im Laufe des 20. Jahrhunderts, weiterentwickelt und sich gegenüber politischen (z.B. deutsche Einheit, Europäisierung) und wirtschaftlichen Veränderungen (z.B. Globalisierung) als ziemlich robust, geradezu konservierend (Esping-Andersen 1990) erwiesen. „Größere Sozialreformen beschränkten sich auf einzelne Leistungssysteme, etwa die Rentenreform von 1957, die Einführung der Pflegeversicherung (1995) oder die Hartz-Reformen der Arbeitsmarktpolitik (2002/3).“ (Kaufmann 2016: S. 37) Franz-Xaver Kaufmann argumentiert, dass seine institutionelle Stabilität zum einen dem sozialstaatlichen Grundkonsens der sich bisher in der Regierungsverantwortung abwechselnden großen Volksparteien zuzuschreiben sei; andererseits dem erheblichen Einfluss sozialpolitisch aktiver Verbände (Kaufmann 2016). Doch in Anbetracht der großen gesellschaftlichen Herausforderungen – vom demografischen Wandel bis zur Digitalisierung – stellt sich die Frage, ob der konservative Wohlfahrtstaat alter Prägung auch in Zukunft bestehen kann. Denn durch ihr Umlagesystem und die Fixierung auf die sozialversicherungspflichtigen Normarbeitsverhältnisse und eine schleichende Erosion des Korporatismus (gerade bei der Mitbestimmung und der Tarifvertragsbindung) sind die konservativen Wohlfahrtsstaaten sehr stark von externen Modernisierungseffekten getrieben. Der Wohlfahrtsstaat adaptiert sich nachlaufend an externe Herausforderungen der Industrie 4.0. Dabei wird die Frage der Neujustierung der innergesellschaftlichen Umverteilung von Arbeit und Wohlfahrtsleistungen eine der zentralen Aufgaben (Buhr et al 2016).

Angesichts eines „zweiten Maschinenzeitalters“ (Brynjolfsson/McAfee 2014), in dem menschliche Arbeit in bestimmten Bereichen durch Maschinen substituiert werden und sich dadurch weite Teile des Produktionssektors mitunter radikal verändern dürften, könnten in den Sozialversicherungssystemen zum einen Einnahmen wegbrechen und zum anderen massive Transformationskosten entstehen (Schmadlbauer 2016), gerade in der Bildungs- und Innovationspolitik sowie der Arbeitsmarktpolitik. Das zeigt sich auch in der aktuellen Debatte (z.B. Arbeit 4.0) und hängt im Wesentlichen mit der Schlüsselfunktion von Arbeit für die moderne Gesellschaft zusammen, weil Einkommens-, Teilhabe- und Lebenschancen direkt oder durch Vermittlung privater und öffentlicher Haushalte an die Erwerbsarbeit gekoppelt sind. Somit seien, argumentiert Josef Schmid (Schmid 2017), hohe Arbeitslosigkeit oder „schlechte“ Arbeit die Folgen eines Versagens sowohl des Marktes als auch des Staates: „Allerdings liegt die „Haftung“ asymmetrisch beim Staat, denn vor allem dieser wird mit hohen Erwartungen und Ansprüchen konfrontiert, während der Markt weitgehend anonym bleibt.“ (Schmid 2017: 11)

Daraus leiten sich in Zeiten der Digitalisierung eine Vielzahl von Aufgaben ab, gerade in der Arbeitsmarktpolitik. Dementsprechend vielfältig sind die Reformvorschläge. Sie reichen von Konzepten eines lebensphasenorientierten Arbeitszeitmodells oder einer proaktiven Arbeitsmarktpolitik, die nicht nur nachholend Transfereinkommen und die Umschulung von Arbeitslosen bezahlt, sondern schon zuvor in Bildung und Qualifizierung der Beschäftigten investiert (Arbeitsversicherung; Arbeitslosengeld Q), über Wertschöpfungsabgaben, Daten-, Maschinen- bzw. Roboter-Steuern, um neue Einnahmequellen für diese gesamtgesellschaftliche Gestaltungsaufgabe zu generieren, bis hin zu vieldiskutierten Konzepten des bedingungslosen Grundeinkommens.

Davon ist auch die Innovationspolitik betroffen. Denn Systeminnovationen wie die Industrie 4.0 zeichnen sich durch das Zusammenspiel von technologischer und sozialer Innovation aus. Hier kommen also technologische und soziale Aspekte zusammen und ermöglichen umfassendere, eingebettete Veränderungsprozesse. Dieses ganzheitliche Innovationsverständnis braucht damit auch ein umfassenderes Verständnis von Innovationspolitik. Dazu gehören Fragen der Forschungsfinanzierung, des Erkenntnis-transfers aus der Wissenschaft in die Wirtschaft ebenso, wie Fragen nach der Förderung moderner und partizipativer Personalpolitik, der Effizienz des Wissenschaftssystems, der Internationalisierung, der Etablierung neuer Geschäftsmodelle, der Dienstleistungsforschung, der zukünftigen Organisation der Arbeitswelt und der gesellschaftlichen Akzeptanz neuer Technologien. Die deutsche Innovationspolitik fokussiert traditionell sehr stark auf die Förderung technischer Innovationen und setzt dabei vor allem auf die Angebotsseite (sogenannter Technology Push). Sie wird künftig aber zudem stärker auf die Nachfrageseite vertrauen (Demand Pull) und die Entwicklung sozialer Innovationen fördern müssen, um die Akzeptanz für die technologischen Innovationen zu erhöhen und deren damit einhergehenden gesellschaftlichen Verwerfungen zu verringern (Ogburn 1957; Kopp 2016). So erscheint es angebracht, die Innovationspolitik künftig viel stärker mit den Bedürfnissen des Wohlfahrtsstaats zu verzahnen und damit stärker auf die Nachfrage und Diffusion von Neuerungen zu zielen. Dann könnten sich gute technische Ideen auch flächendeckend in unserem Alltag durchsetzen und für sozialen Fortschritt sorgen, z. B. für weniger Ressourcenverbrauch, mehr Qualifizierung, Weiterbildung und „Gute Arbeit“, bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das klingt nach Wohlfahrt 4.0? Dann wäre erreicht, dass möglichst viele von der Digitalisierungsrendite einer Industrie 4.0 profitieren. Bis dahin ist es aber noch ein weiter Weg.

Anmerkungen

- 1 entwickelt vom Institut für Innovation und Technik (iit) Berlin
- 2 Auch der Networked Readiness Index sieht Deutschland in einem eher (im europäischen Vergleich) mittleren Platz 16/139 im Jahr 2016 (vgl. Baller et al. 2016: 16). Im Standortindex DIGITAL 2015 liegt Deutschland ebenfalls mit Platz sechs von zehn im Mittelfeld (vgl. BMWi 2015: 8).

Literaturverzeichnis

- Acatech; Arbeitskreis Smart Service Welt (2014): Smart Service Welt: Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Internetbasierte Dienste für die Wirtschaft, Berlin.
- Acemoglu, Daron/Autor, David (2011): Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 16082, Cambridge.
- Akamai (2016): Akamai's State of the Internet Report, Volume 9 (1).
- Arntz, Melanie/Gregory, Terry/Zierahn, Ulrich (2016): The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries.: A Comparative Analysis., OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189. <https://doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>
- Baller, Silja/Dutta, Soumitra/Lanvin, Bruno (Hrsg.) (2016): The Global Information Technology Report 2016: Innovation in the Digital Economy, Genf: World Economic Forum/INSEAD/ Cornell University.
- Bower, Joseph L./Christensen, Clayton M. 1995: Disruptive Technologies. Catching the Wave. In: Harvard Business Review, Bd. 69 (1995), S. 19-45.
- Brenke, Karl/Beznoska, Martin (2016): Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe. Kurzexpertise für das BMAS., Forschungsbericht 465, Berlin.
- Brynjolfsson, Erik/McAfee, Andrew (2014): The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, New York.
- Buhr, Daniel (2015): Soziale Innovationspolitik für die Industrie 4.0, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Buhr, Daniel/Trämer, Markus (2016): Industrie 4.0 braucht soziale Innovation. In: Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Jg. 39 (4), S. 36-44.
- Buhr, Daniel/Christ, Claudia/Frankenberger, Rolf/Fregin, Marie-Christine/Schmid, Josef/Trämer, Markus (2016): Auf dem Weg zu Wohlfahrt 4.0? Die Digitalisierung des Wohlfahrtsstaates in den Politikfeldern Arbeit, Gesundheit und Innovation im europäischen Vergleich. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Westeuropa/Nordamerika. Politik für Europa #2017 plus. Electronic ed.: Berlin: FES, 2016. ISBN 978-3-95861-687-5.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2015): Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2015, Berlin.
- Degryse, Christophe (2016): Digitalisation of the Economy and Its Impact on Labour Markets, European Trade Union Institute (ETUI), Working Paper 2016/02.
- Dengler, Katharina (2017): Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt: Beschäftigungsabbau oder Beschäftigungswachstum? In: Ifo-Schnelldienst, Jg. 70, H. 7, S. 9-12
- Eichhorst, Werner/Spermann, Alexander (2015): Sharing Economy – Chancen, Risiken und Gestaltungsoptionen für den Arbeitsmarkt, . IZA Research Report No. 69, Bonn.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2016): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2016, Berlin.
- Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) (2013): Produktionsarbeit der Zukunft: Industrie 4.0, Stuttgart.

- Frey, Carl Benedikt/Osborne, Michael O. (2013): *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*, Oxford.
- Groß, Martin (2015): *Klassen, Schichten, Mobilität: Eine Einführung*. 2. Aufl., Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-19943-6>
- Kaufmann, Franz-Xaver (2016): *Sozialstaat im gesellschaftlichen und politischen Wandel*, in: *Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte*, S. 37.
- Kopp, Ralf (2016): *Industrie 4.0 und soziale Innovation – Fremde oder Freunde?* FGW-Studie, Düsseldorf.
- Lehmer, Florian/Matthes, Britta (2017): *Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 05/2017, Nürnberg.
- Menez, Raphael, Oestreicher, Elke, Pfeiffer, Sabine, Suphan, Anne (2016): *Digitale und mobile Arbeit – Gute Arbeit in der IKT?* In: Schröder, Lothar/Urban, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Gute Arbeit. Digitale Arbeitswelt – Trends und Anforderungen*, Frankfurt am Main.: Bund Verlag, S. 173-185.
- Münchner Kreis 2013: *Innovationsfelder der digitalen Welt: Bedürfnisse von übermorgen*, Zukunftsstudie Münchner Kreis Band V, München.
- Offe, Claus (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt (am Main): Suhrkamp.
- Ogburn, W. F. (1957): *Cultural Lag as Theory*, in: *Sociology and Social Research*, 41. Jg., H. 3, S. 167-174.
- Picot, Arnold/Neuburger, Rahild (2014): *Arbeit in der digitalen Welt: Zusammenfassung der Ergebnisse der AG 1-Projektgruppe anlässlich der IT-Gipfelprozesse 2013 und 2014*, Hamburg; München.
- Plattform Industrie 4.0 (2014): *Industrie 4.0: Whitepaper FuE-Themen*, http://www.plattform-i40.de/sites/default/files/Whitepaper_Forschung%20Stand%203.%20April%202014_0.pdf (12.3.2015).
- Schmadlbauer, Harald (2016): *Arbeit 4.0 – Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme*, in: *WISO* 4/16, S. 133-152.
- Schmid, Josef (2017): *Der Arbeitsmarkt als Problem und Politikum. Entwicklungslinien und aktuelle Tendenzen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschehen, APuZ* 26/2017, S. 11-17.
- Schroeder, Wolfgang (2016): *Die deutsche Industrie 4.0-Strategie: Rheinischer Kapitalismus im Zeitalter der Digitalisierung*, *Kasseler Diskussionspapiere* i3, Nr. 6/2016.
- Vogler-Ludwig, Kurt/Düll, Nicola/Kriechel, Ben (2016): *Arbeitsmarkt 2030 – Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter*. München.



GLOBALE POLITIK

—
\\ KRITISCH
\\ INTERNATIONAL
\\ UNABHÄNGIG

Die Entwicklungen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Machtverhältnisse in den internationalen Beziehungen, Klimapolitik und Abrüstung: *Welt* analysiert und diskutiert internationale Politik – unabhängig, kritisch, monatlich

ISSN 0944-8101 | 4,80 Euro | 7

Von Abstiegsangst bedroht? Befunde der Umfrageforschung zur Lage der Mittelschichten

Holger Lengfeld & Jessica Ordemann

Zusammenfassung:

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, wie sich die Angst vor dem sozialen Abstieg der Mittelschichten im Zeitverlauf entwickelt hat. Dazu untersuchen wir den Verlauf der Abstiegsangst der Angehörigen der Oberschicht, der Mittel- und der unteren Schichten über einen Zeitraum von 30 Jahren in Gesamtdeutschland sowie in Ost- und Westdeutschland getrennt. Unter Verwendung von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und des Indikators der Sorge vor Arbeitsplatzverlust zeigen wir, dass in Westdeutschland von Mitte der 1980er Jahre bis Mitte der 2000er Jahre alle Schichten einen stetigen Anstieg von Abstiegsangst zeigten. Seit 2006 waren die Sorgen stark rückläufig. Sie lagen am Ende des Beobachtungszeitraums 2014 wieder auf dem niedrigen Niveau der frühen 1990er Jahre. Sowohl während des viele Jahre währenden Anstiegs als auch während des rasanten Rückgangs der Abstiegsangst in letzter Zeit zeigte die mittlere Mittelschicht besonders starke Reaktionen. Die Ursachen für diese besondere Sensibilität der mittleren Mitte diskutieren wir abschließend.

Einleitung

Die deutsche Mittelschicht hat Angst vor dem Abstieg – oder doch nicht?¹ Seit den 2000er Jahren wird diese Frage in den Massenmedien intensiv diskutiert. Zugespitzt gesagt, sind sich „ZEIT“, „FAZ“, „Süddeutsche Zeitung“ und Co. in ihrer Diagnose einig: Die Mittelschicht fühlt sich vom sozialen Abstieg bedroht. Doch nicht nur in den Medien, auch in der politischen Sphäre sind die Abstiegsängste der Bürger ein viel diskutiertes Thema. So proklamierte der Spitzenkandidat der SPD für den Bundeswahlkampf 2017, Martin Schulz: Die Abstiegsängste nehmen zu, und die Politik müsse sich der Sorgen der Menschen wieder mehr annehmen.²



Prof. Dr. Holger Lengfeld
Professor für Soziologie an der Universität Leipzig.



Jessica Ordemann, M.A.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für
Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)

Auch die sozialwissenschaftliche Umfrageforschung diskutiert den Verlauf der Abstiegsängste intensiv. Einig sind sich die Studien darin, dass von Beginn der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre die Zahl der Menschen, die sich vor dem Abstieg sorgen, deutlich angestiegen ist. Blickt man bis 1984 zurück, so kann man bis Mitte des letzten Jahrzehnts einen starken Anstieg der Sorgen in allen Schichten erkennen, darunter auch in den Mittelschichten (Burkhardt et al. 2013; Burzan et al. 2014; Lengfeld & Hirschle 2009). In welcher Schicht die Abstiegsängste am stärksten zugenommen haben, ist in der Forschung aber umstritten. Einige Studien argumentieren, dass die Sorgen in den untersten Schichten besonders angestiegen sind (Burkhardt et al. 2013; Burzan et al. 2014; Schöneck et al. 2011), andere Studien legen dar, dass der Anteil der Personen, die sich vor Arbeitsplatzverlust sorgen, zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 2000er Jahre in der erwerbstätigen mittleren Mittelschicht am stärksten angewachsen ist (z.B. Lengfeld & Hirschle 2009).

Diese Uneinigkeit in der Forschung scheint nebensächlich zu sein, sie ist es aber nicht. Denn würde die Sorge vor sozialem Abstieg in der Mitte der Gesellschaft im Zeitverlauf nur absolut (im Niveau) ansteigen, nicht aber auch relativ stärker ansteigen als in den anderen Schichten, so würde es sich bei der Abstiegsangst um ein Ereignis handeln, das zwar auch in der Mittelschicht beobachtbar ist, aber es wäre eben kein dort auffindbares spezifisches Phänomen. Dieses Phänomen würde sich dann im emotionalen Haushalt mehrerer Schichten gleichermaßen spiegeln. In diesem Fall müsste man sich aus Sicht von Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft um die Mittelschicht nicht mehr Sorgen machen als um die Angehörigen anderer betroffener Schichten. Steigen die Sorgen in der Mittelschicht aber stärker als in allen anderen Schichten an, so könnte dies Anlass geben, sich um die Mitte der Gesellschaft Sorgen zu machen. Ob dies berechtigt ist, untersuchen wir in diesem Beitrag.

2. Der Verlauf der Abstiegsangst 1984-2014

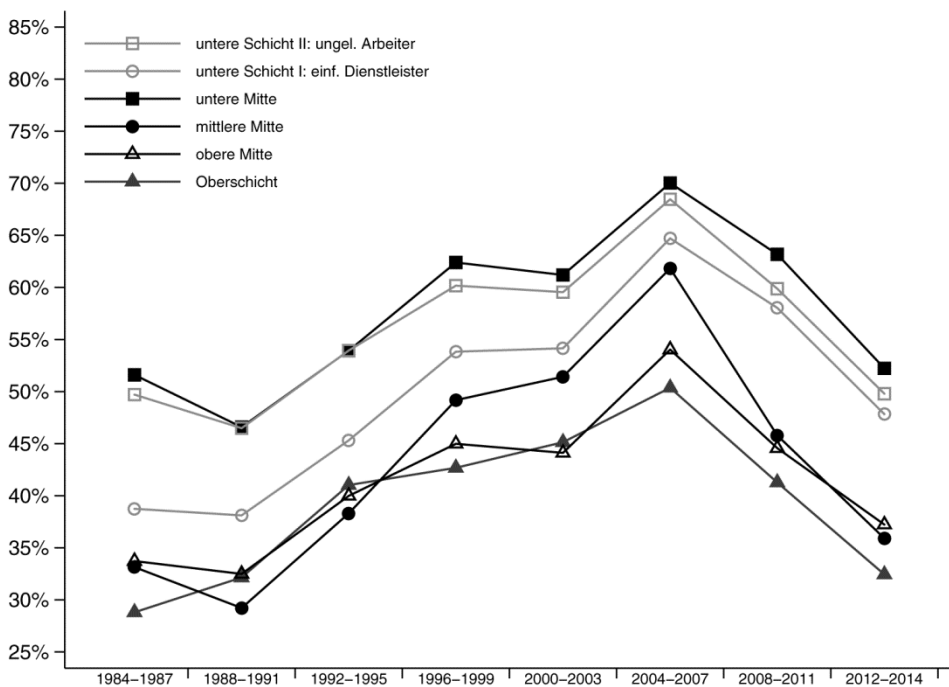
Um die Abstiegsängste der Deutschen über die vergangenen dreißig Jahre zu untersuchen, kann die Sozialforschung auf die reichhaltigen Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zurückgreifen. Das SOEP ist eine Wiederholungsbefragung, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) seit 1984 durchführt. Jährlich werden dabei in deutschen Haushalten lebende Personen zu wirtschaftlichen und sozialen Themen befragt (Wagner et al. 2007). Das besondere des SOEPs ist die wiederholte Befragung von denselben Personen über einen längeren Zeitraum (Panel). Damit ist es der Wissenschaft möglich, Lebens- und Erwerbsverläufe der Deutschen so präzise wie möglich zu analysieren. Dies wollen wir im Folgenden tun. Dazu verwenden wir Angaben von über 40.000 Erwerbstätigen, die vom SOEP wiederholt befragt wurden.³

Nun ist Abstiegsangst kein theoretisch gehaltvoller Begriff, sondern er kommt aus der Alltagssprache. Damit nicht jeder etwas anderes darunter versteht, muss er für die Analyse präzise definiert werden. Kurz gesagt, bezieht sich der Begriff auf eine Bewegung im sozialen Raum, nämlich die der Abwärtsmobilität von einer Position, die ein Mensch in der Sozialstruktur einnimmt und die ihm den Zugriff auf bestimmte knappe Güter mit dem Wert x ermöglicht, hin zu einer weniger wertgeschätzten Position mit dem Wert $y < x$. Diese Abwärtsmobilität geht also mit teilweise erheblichen Einbußen von materiellen Gütern einher. Hiervor, das sagt der Begriff „Angst“, fürchtet man sich. Nun sind allgemein wertgeschätzte Positionen in einer Erwerbsgesellschaft und die damit verbundenen materiellen Güterzuflüsse eng an die ausgeübte Erwerbstätig-

keit geknüpft. Daher gehen wir davon aus, dass Personen dann vor einem sozialen Abstieg Angst haben, wenn sie in näherer Zukunft fürchten müssen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Ohne Arbeit ist der gewohnte Lebensstandard nicht zu halten, soziale Kontakte gehen verloren, und viele Betroffene schämen sich, im Beruf versagt zu haben. Abstiegsangst bedeutet aus unserer Sicht daher, sich Sorgen um die Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes zu machen. Das SOEP erhebt diese Sorgen mit der folgenden Frage: „Wie ist es mit den folgenden Gebieten – machen Sie sich da Sorgen? Nur wenn Sie erwerbstätig sind : (...) Um die Sicherheit Ihres Arbeitsplatzes“.

Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Sorgen vor dem Arbeitsplatzverlust in der alten Bundesrepublik (bis 1990) und in Gesamtdeutschland (ab 1991) im Gesamtzeitraum von 1984 bis 2014. Wir unterscheiden sechs Schichten: die Oberschicht (akademisch qualifizierte Tätigkeiten mit Führungsverantwortung), drei Mittelschichten, bestehend aus der oberen Mitte (akademisch qualifizierte Tätigkeiten ohne Führungsverantwortung), der mittleren Mitte (beruflich qualifizierte Angestellte mit Routinetätigkeiten) und der unteren Mitte (Techniker, Facharbeiter und Beschäftigte unterer Leitungstätigkeiten im manuellen Gewerbe), und zwei untere Schichten, die einfachen Dienstleister (gering oder nicht qualifizierte Angestellte in Dienstleistungsberufen) und die ungelerten Arbeiter. ⁴ Abbildung 1 zeigt die Antworten auf die Frage nach dem Verlust des Arbeitsplatzes. Angegeben sind Personen, die sich etwas oder sehr vor diesem Verlust sorgen.

Abb. 1: Sorge vor Arbeitsplatzverlust nach Schichtposition 1984-2014 – bis 1990 nur Westdeutschland, danach Gesamtdeutschland – nach Schichtposition und Periode



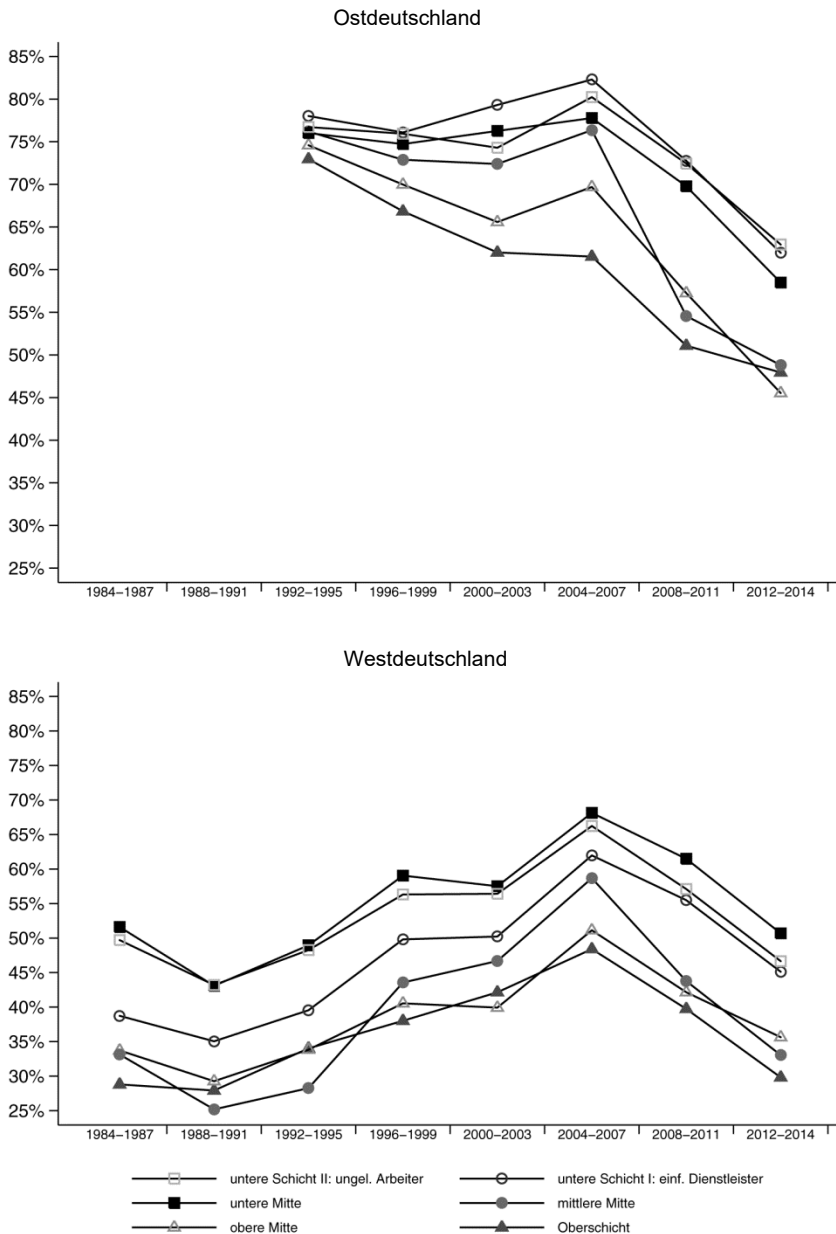
Anmerkungen: Quelle: DOI: 10.5684/soep.v31, 1984 – 2014 (gewichtet), eigene Berechnungen aus Lengfeld & Ordemann (2017). Relative Häufigkeiten auf der Basis gleitender Durchschnitte. 40.019 Personen (252.401 Beobachtungen), nur Erwerbstätige ohne Personen in Berufsausbildung und ohne kleine Selbständige in Handel und Gewerbe. Bis 1990 nur Westdeutschland.

Abbildung 1 zeigt, dass das absolute Niveau der Sorgen von Beginn des Beobachtungszeitraums an bis zum Zeitraum 2004 - 2007 in allen Schichten nahezu kontinuierlich zunahm. Blicken wir auf die Verteilung der Sorgen für die verschiedenen Schichten. Zu sehen ist, dass sich die untere Mitte, die Techniker und Facharbeiter, am meisten sorgt. Dies ist überraschend, denn diese Schicht verfügt im Vergleich zu den unteren Schichten über ein höheres Einkommen und hat ein geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko.⁵ Dass die untere Mitte ein solch hohes Sorgenniveau berichtet, kann darauf hindeuten, dass die Angehörigen dieser Schicht stärker als andere Schichten glauben, vom Konjunkturverlauf abhängig zu sein, schließlich ist die deutsche Industrie stark exportorientiert und damit abhängig von weltwirtschaftlichen Entwicklungen. Das ist aber lediglich eine Vermutung, die wir methodisch nicht prüfen können. Die Schichten mit einem ebenfalls hohen Sorgenniveau sind die beiden unteren Schichten der ungelerten Arbeiter und der gering qualifizierten Dienstleistungsbeschäftigten. Dagegen sorgen sich die Oberschicht und die obere Mitte deutlich weniger.

Interessant ist die mittlere Mitte, die beruflich qualifizierten Angestellten mit Routinetätigkeiten: sie weist bis Mitte der 2000er Jahre den stärksten Anstieg an Sorgen auf. In den ersten drei Perioden lag ihr Sorgenniveau noch unter dem der oberen Mitte. Zwischen Mitte der 1990er und Mitte der 2000er Jahre entfernt es sich von der oberen Mitte und nähert sich dem Sorgenniveau der unter ihr liegenden Schichten an. Dass es sich tatsächlich um den stärksten Anstieg handelt, zeigen zusätzliche, aufwändige multivariate Berechnungen, die wir an anderer Stelle durchgeführt haben (Lengfeld & Hirschle 2009; Lengfeld & Ordemann 2017). Dies bedeutet: Tatsächlich ist die Abstiegsangst in der Mitte der Gesellschaft am stärksten angestiegen, wie verschiedene Beobachter der gesellschaftlichen Entwicklung vermuteten. Doch dieser Anstieg betraf nicht die gesamte Mittelschicht, sondern nur eines ihrer Segmente, die mittlere Mitte. Warum das so ist, kann man anhand dieser Analysen nicht erkennen. Wir kommen weiter unten noch darauf zurück.

Blicken wir nun auf den Verlauf ab Mitte der 2000er Jahre. Wie detaillierte Datenreihen zeigen, ist seit 2006, zwei Jahre vor der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise, das Sorgenniveau in allen Schichten wieder deutlich abgesunken. Selbst für die heiße Phase der Krise, die Jahre zwischen 2008 und 2010, ist kein Kriseneffekt im Sinne eines großen Anstiegs der Sorgen in Deutschland erkennbar. Im letzten Zeitraum 2012/2014 lag das Sorgenniveau für fast alle Schichten nur knapp über dem Niveau des ersten (westdeutschen) Zeitraums Mitte der 1980er Jahre und sogar unterhalb des Niveaus der Periode nach der Wiedervereinigung. Und auch hier stellen wir fest, dass die mittlere Mittelschicht eine besondere Rolle spielte: In keiner anderen Schicht ist die Zahl der Menschen, die sich vor Arbeitslosigkeit sorgten, so stark gesunken wie in diesem Segment. Auch bei ihr löste die Finanz- und Wirtschaftskrise keinen erneuten Anstieg an Unsicherheit aus.

Abb. 2: Sorgen vor Arbeitsplatzverlust nach Schichtposition 1991-2014 – Ost- und Westdeutschland – nach Schichtposition und Periode



Anmerkungen: Quelle: DOI: 10.5684/soep.v31, 1984 – 2014 (gewichtet), eigene Berechnungen aus Lengfeld & Ordemann (2017). Relative Häufigkeiten auf der Basis gleitender Durchschnitte. West 30.555 Personen (194.203 Beobachtungen) und Ost 9.464 Personen (58.198 Beobachtungen), nur Erwerbstätige ohne Personen in Berufsausbildung und ohne kleine Selbständige in Handel und Gewerbe.

Nun schließt unsere Langzeitbetrachtung mit der deutschen Einheit ein Ereignis ein, das zumindest in den ostdeutschen Bundesländern zu einem besonderen Verlauf der Sorgen geführt hat. Bereits mit der Währungsunion zum 1. Juli 1990 begann auf dem Gebiet der damaligen DDR ein historischer Prozess der Deindustrialisierung und damit eine massive Freisetzung von Arbeitskräften aus den Kombinat- und Produktionsgenossenschaften. Hauptursache war die geringe Produktivität der ehemaligen staatseigenen Betriebe, die es nicht erlaubte, wettbewerbsfähige Produkte auf dem freien Markt abzusetzen. Problemverschärfend wirkte die Überbewertung der DDR-Mark gegenüber der D-Mark aufgrund des politisch verordneten paritätischen Konvertierungskurses der Löhne und Gehälter sowie des Zusammenbruchs des osteuropäischen und sowjetischen Absatzgebiets. Die gleichzeitige Einführung eines neuen marktwirtschaftlichen Systems sowie die Erfahrung der neuen, diesem System immanenten Risiken haben dazu geführt, dass die Erwerbstätigen zu Beginn der Befragung 1991 ein sehr hohes Niveau an Sorgen berichteten.

Dies ist in Abbildung 2 zu erkennen. Ein Jahr nach der Wiedervereinigung sorgten sich alle Schichten auf dem ostdeutschen Gebiet gleichermaßen auf sehr hohem Niveau. Bis Ende des Jahrzehnts sanken die Sorgen jedoch schichtübergreifend. Wir interpretieren dies als Lern- und Erfahrungseffekte im Umgang mit den Regeln der Marktmechanismen und den Systemen der sozialen Sicherung. Zugleich differenzieren sich die Sorgenniveaus der einzelnen Schichten im Zeitverlauf aus. Man kann auch sagen: Sie nähern sich den westdeutschen Befindlichkeiten zum Zeitpunkt der Deutschen Einheit an. Je niedriger die Schichtposition, desto höher war Ende der 1990er Jahre das Sorgenniveau. Dennoch zeigte sich ein unterschiedliches Muster zu Westdeutschland. Anders als dort nahm die untere Mitte in den ostdeutschen Flächenländern nie die Spitzenreiterposition im Sorgenniveau ein. Vielmehr waren es die unteren Schichten der ungelerten Arbeiter und einfachen Dienstleister, die sich am stärksten vor Abstieg sorgten. Wie in Westdeutschland ging die Verunsicherung auch im Osten seit Mitte der 2000er Jahre deutlich zurück. Sie lag 2014, im letzten Jahr des Beobachtungszeitraums, auf dem niedrigsten in Ostdeutschland je gemessenen Niveau.

3. Ursachen der Verunsicherung

Wie kann man den zentralen Befund des letzten Abschnitts, den zuerst stärksten Anstieg und zugleich später stärksten Rückgang der Abstiegsangst in der mittleren Mittelschicht, erklären? Für die Zunahme der Abstiegsangst (a) gibt es verschiedene Erklärungsansätze, für den Rückgang ab Mitte der 2000er Jahre (b) dagegen bislang nur eine Interpretation.

(a) Sorgenanstieg: Die gegenwärtige Forschung führt diesen Effekt auf die Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung zurück. Im Zuge der internationalen wirtschaftlichen Vernetzung versuchen Unternehmen in Westeuropa ihre zunehmenden Risiken an ihre Beschäftigten weiterzureichen. Formen von flexibler Beschäftigung (Vertragsbefristungen, Flexibilisierung der Länge und Lage der Arbeitszeit, geringfügige Beschäftigung) aber auch Auslagerung von Beschäftigung (Outsourcing, Leiharbeit) nahmen in den 2000er Jahren zu. Insbesondere gering qualifizierte Beschäftigte mussten daher zunehmend Erwerbsunterbrechungen und Einkommenseinbußen in Kauf nehmen. Aber auch Angehörige der Mittelschicht waren betroffen, vor allem Angestellte mit mittleren beruflichen Qualifikationen im Dienstleistungssektor. Teile von ihnen übten

berufliche Tätigkeiten aus, die im Zuge raschen technologischen Wandels entweder wegfielen oder in die Tätigkeitsprofile der höher qualifizierten Angestellten verlagert wurden. Allein die Angehörigen der oberen Schichten waren aufgrund der Spezifität ihres Qualifikationsniveaus gegenüber Risikoverlagerungen weitgehend geschützt.

Hier stellt Deutschland eine Besonderheit dar. In kaum einem anderen Land sind Bildungssystem und Arbeitsmarkt so stark verzahnt wie hier. Zugleich weisen nur wenige Länder in Europa ein derart geschlossenes, von Kündigungsschutz und Senioritätsregeln geprägtes Beschäftigungssystem auf. In einem solchen System führt die Globalisierung dazu, dass die Angehörigen der gut ausgebildeten und gut bezahlten oberen Schichten aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach den von ihnen erstellten Produkten und Dienstleistungen zusätzliche Lohnrenditen erzielen können, während die Angehörigen der Schichten der gering qualifizierten Beschäftigten entweder einen starken Rückgang an Nachfrage nach ihren Fähigkeiten (v.a. ungelernete Arbeiter) erleben, oder aufgrund der geringen Produktivität Jobs im Niedriglohnbereich mit kurzen Vertragslaufzeiten und hohem Entlassungsrisiko hinnehmen müssen. Folgt man dieser Argumentation, dann traf die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts nicht nur gering Qualifizierte, sondern auch Teile der Mittelschicht. Sie sorgte sich zunehmend.

Problematisch an dieser Erklärung ist, dass sie für die Segmente der Mitte nicht so recht passt, weil diese nicht zur globalisierungsbedingten Risikogruppe (dies sind die unteren beiden Schichten) zählen. Hier geben zwei andere Interpretationen Aufschluss. Zum einen wird in der Armutsforschung argumentiert, dass insbesondere flexible Beschäftigung, wenn sie Mittelschichtsangehörige betrifft, dort zu „prekärer Wohlstand“ führt (siehe Bude 2008: 38ff.). Sind sie nicht zusätzlich über ein zweites Erwerbseinkommen abgesichert, so befinden sich auch Personen mit gehobenen Mittelschichtpositionen, wie Bankfinanzberater, spezialisierte Techniker oder Grundschullehrerinnen, in prekären Wohlstandslagen. Ist also der objektive Wohlstand durch die Verstärkung der Instabilität ihrer Erwerbsverläufe bedroht, dann kann angenommen werden, dass sich auch Mittelschichtsangehörige stärker als andere Schichten sorgen (Kraemer 2008).

Die zweite Erklärung haben wir an anderer Stelle „Spill Over-Effekt“ der Abstiegsangst genannt (Lengfeld & Hirschle 2009): Trotz individueller Nichtbetroffenheit schwappte die Sorge um die eigene materielle Zukunft von den unteren Schichten auf die besser qualifizierten Facharbeiter und Techniker, qualifizierte Sachbearbeiter, Lehrer und öffentlich Bedienstete über, ohne dass diesem Überschwappen eine objektiv bestimmbare deutliche Verschlechterung der eigenen Lage entsprach. So argumentiert auch Bude, wenn er sagt: „Wenn die ‚Bedrohte Arbeitermitte‘ etwas von Verarmung und Ausschlusstendenzen hört, fühlt sie sich zuerst selbst angesprochen. Von anderen, die wirklich bedroht sind und die auf einem schmalen Grat wandeln, will dieser Teil der gesellschaftlichen Mitte nichts wissen“ (Bude 2008: 46 f.).

b) Der Rückgang der Sorgen: Die Gründe für die enorme Abnahme der Sorgen seit 2007 sind dagegen nicht offensichtlich. Ein jüngst formulierter Erklärungsansatz bezieht sich auf den besonderen Modus der Lebensführung der Mitte der Gesellschaft, das „Investitionskalkül“ (Schimank et al. 2014). Zusammengefasst gesagt: Angehörige der Mittelschicht müssen permanent in ihren sozialen Status investieren, etwa durch stetige Weiterbildung oder durch besondere berufliche Anstrengungen. Würden sie nicht investieren, wäre ihr Status bedroht. Angehörige der unteren Schicht verfolgen dieses Investitionskalkül nicht, da sie nicht die Ausbildung haben und daher nicht die beruflichen Positionen einnehmen können um in die Mittelschicht aufzusteigen. Es

fehlt ihnen im Unterschied zur Mitte der zum Investieren nötige „Kapitalstock“. Auch die Oberschicht lebt weitgehend losgelöst von der stetigen Not in ihren eigenen Status zu investieren. Sie kann auf ihr hohes und spezifisches Humankapital vertrauen sowie auf weitreichende, teilweise aus eigenem Einkommen stammende Vermögensreserven zurückgreifen.

Die Besonderheit, unter dem ständigen Druck des potentiellen Statusabstiegs zu investieren, führt bei der mittleren Mitte zu einer ausgeprägten Sensibilität im Hinblick auf erwerbswirtschaftliche Risiken. Unsere These ist: Aufgrund der Möglichkeit und zugleich der Notwendigkeit zur Investitionsarbeit reagiert sie grundsätzlich stärker als andere Schichten auf externe ökonomische und institutionelle Schocks oder potentiell kritische Ereignisse im Erwerbsverlauf (Lengfeld & Ordemann 2017). Den Rückgang der Sorgen ab 2007 könnte man aus dieser Perspektive so interpretieren, dass die mittlere Mitte sich mit den neuen Risiken (ob erfahren oder perzipiert) auf dem Arbeitsmarkt arrangiert hat. Sie hat einen Weg gefunden, damit umzugehen. Schimank (2015) nennt dies die Strategie des „Durchwurstelns“. Diese Karriereplanung erfolgt nicht mehr langfristig, sondern „auf Sicht“. Wenn es im aktuellen Job nicht rund läuft, sucht man sich eben den nächsten. Das hat Vorteile für das eigene Sicherheitsempfinden. Wer keine lange Betriebsbindung erwartet, wird auch weniger enttäuscht, wenn die erhoffte Beförderung beim aktuellen Arbeitgeber ausbleibt oder auf den befristeten Vertrag keine Verlängerung folgt.

4. Fazit

In diesem Aufsatz haben wir gefragt, wie sich die Abstiegsangst in der Mitte der Gesellschaft über einen Zeitraum von über 30 Jahren entwickelte. Wir konnten zeigen, dass die Sorge vor dem sozialen Abstieg in allen Schichten bis Mitte der 2000er Jahre zunahm, um danach schichtübergreifend zurückzugehen. In der mittleren Mitte fiel der lange Anstieg der Verunsicherung in den ersten 20 Jahren sowie der anschließende drastische Rückgang im Vergleich zu den anderen Schichten am stärksten aus. Dieser Trend zeigt sich selbst dann, wenn man die möglicherweise unterschiedlichen Lebens- und Erwerbssituationen der Angehörigen der verschiedenen Schichten berücksichtigt.

Dieser besondere Verlauf der Abstiegsängste der mittleren Mitte macht sie aus unserer Sicht zum „sensiblen Zentrum der Gesellschaft“. Ihre mittlere Ausstattung mit Bildungs- und ökonomischem Kapital führt dazu, dass sie kontinuierlich in ihren eigenen Status investieren muss. Dies macht sie sensibel für Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen. Verschlechtern sich diese, dann nehmen die Statussorgen der mittleren Mitte stärker zu als bei anderen Schichten; verbessern sie sich, weicht ihre Unsicherheit rascher dem Optimismus und der Hoffnung auf Statusverbesserung. Die mittlere Mitte ist damit wie ein Seismograph, der auf Veränderungen der ökonomischen Tektonik der deutschen Gesellschaft heftiger als andere Schichten reagiert.

Eine interessante Frage ist, was aus diesen Reaktionen der Mitte für die Stabilität der Gesellschaft folgt. Gemeinhin wird unterstellt, dass die Bundesrepublik gerade aufgrund ihrer im Vergleich zu anderen Ländern breiten Mittelschicht genau aus diesem Grund eine Jahrzehnte währende politische Stabilität aufweist: Die Mittelschichten wählen die großen Parteien der politischen Mitte, CDU oder SPD, die jeweils miteinander als auch mit kleineren gemäßigten Parteien koalieren können. Wenn die Mittelschichten jedoch verunsichert sind, könnten sie die von ihnen bislang unterstützten Parteien für die Ursachen der Unsicherheit verantwortlich machen. Die Bürger könn-

ten ihre bisher bevorzugte Partei bei der nächsten Gelegenheit an der Wahlurne abstrafen und sich stattdessen für eine radikalere, vielleicht populistische Partei entscheiden, oder sie bleiben der Wahl fern. Ob die Angehörigen der Mitte sich in Deutschland so verhalten, hat die Forschung nicht klären können. Denn obwohl das formulierte Argument plausibel ist und seit 2013 tatsächlich eine rechtspopulistische Partei, die „Alternative für Deutschland“ (AfD), erstaunliche Wahlerfolge erzielt, scheinen die Fakten diesen Zusammenhang nicht zu bestätigen. Denn zum einen ist die AfD erst lange nach dem Allzeithoch der Abstiegsangst im Jahr 2005 gegründet worden; seither sind die Sorgen stark abgesunken. Zum anderen deuten jüngste Analysen darauf hin, dass Personen mit Abstiegsangst nicht dazu neigen, die AfD bei der Bundestagswahl wählen zu wollen (Lengfeld 2017). Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit tun daher gut daran, das Thema Abstiegsangst mit gebotener Nüchternheit zu behandeln und nicht für kurzfristige politische Ziele zu instrumentalisieren.

Anmerkungen

- 1 Dieser Aufsatz basiert teilweise auf Ergebnissen aus zwei Studien, die wir in den letzten Jahren zum Thema publiziert haben (Lengfeld & Hirschle 2009; Lengfeld & Ordemann 2017) und führt diese fort.
- 2 Siehe etwa „Gefühlte Wahrheit. Die Angst vor dem sozialen Abstieg. SPD-Kanzlerkandidat Martin Schulz sagt: Die Sorgen der Menschen nehmen zu. Daten und Fakten widersprechen ihm. Eine Analyse.“ *Der Tagesspiegel* v. 14.5.2017, S. 22.
- 3 Für Details zur näheren Begründung des Schichtungsschemas, der Stichprobe, Datenaufbereitung und Berechnung siehe Lengfeld & Ordemann (2017).
- 4 Nicht Erwerbstätige wie Hausfrauen bzw. Hausmänner, Personen in Aus- und Weiterbildung, Schüler, Studenten sowie Personen im Ruhestand lassen wir außen vor. Weiterhin schließen wir Selbständige ohne oder mit sehr wenig Angestellten in Gewerbe und Handel aus, da wir der Auffassung sind, dass die Ursachen der Abstiegsangst bei dieser Gruppe andere sind als bei abhängig beschäftigten Erwerbstätigen.
- 5 So betrug der durchschnittliche Einkommensunterschied zwischen der unteren Mitte und den ungelerten Arbeitern sowie den ungelerten Dienstleistern über den gesamten Beobachtungszeitraum rund 500€ (siehe Lengfeld & Ordemann 2017, Tabelle 2).

Literatur

- Bude, H. (2008): *Die Ausgeschlossenen*. München: Hanser.
- Burkhardt, C., Grabka, M.M., Groh-Samberg, O., Lott, Y. und Mau, S. (2013): *Mittelschicht Unter Druck?* Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Burzan, N., Kohrs, S. und Küsters, I. (2014): *Die Mitte der Gesellschaft: Sicherer als erwartet?* Weinheim: Beltz Juventa.
- Kraemer, K. (2008): Prekariat – was ist das? *Arbeit*, 17 (1): 77-90.
- Lengfeld, H. (2017): Die Alternative für Deutschland: Eine Partei für Modernisierungsverlierer? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 69: 209-232.
<https://doi.org/10.1007/s11577-017-0446-1>
- Lengfeld, H. und Hirschle, J. (2009): Die Angst der Mittelschicht vor dem sozialen Abstieg: Eine Längsschnittanalyse 1984-2007. *Zeitschrift für Soziologie*, 38: 379-399.
- Lengfeld, H. und Ordemann, J. (2017): Der Fall der Abstiegsangst, oder: Die mittlere Mittelschicht als sensibles Zentrum der Gesellschaft. Eine Trendanalyse 1984-2014. *Zeitschrift für Soziologie*, 46: 167-184. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2017-1010>

- Schimank, U. (2015): Lebensplanung!? Biografische Entscheidungspraktiken irritierter Mittelschichten. *Berliner Journal für Soziologie*, 25: 7-31. <https://doi.org/10.1007/s11609-015-0277-8>
- Schimank, U., Mau, S. und Groh-Samberg, O. (2014): Statusarbeit unter Druck? Zur Lebensführung der Mittelschichten. Weinheim: Beltz Juventa.
- Schöneck, N. M., Mau, S. und Schupp, J. (2011): Gefühlte Unsicherheit. Deprivationsängste und Abstiegssorgen der Bevölkerung in Deutschland. *SOEPpapers*, 428.
- Wagner G., Frick, J.R. und Schupp, J. (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, evolution and enhancements. *Schmollers Jahrbuch*, 127: 139-169. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1028709>

Rechtspopulismus und Rechtsextremismus als Herausforderungen der Demokratie in der Bundesrepublik

Frank Decker

Zusammenfassung

In der Bundesrepublik hatten rechtspopulistische Parteien bis zum Aufkommen der AfD 2013 keine Chancen, sich im Parteiensystem dauerhaft zu etablieren. Gleichzeitig gab und gibt es eine starke Präsenz des Rechtsextremismus in unterschiedlichen Erscheinungsformen – von der intellektuellen Neuen Rechten bis hin zu terroristischer Gewalt. Der Aufsatz stellt die verschiedenen Ausprägungen des Rechtspopulismus und -extremismus dar, analysiert ihre Wechselwirkungen und stellt Überlegungen an, mit welchen Mitteln ein weiteres Vordringen der mit ihnen verbundenen demokratiegefährdenden Tendenzen gestoppt werden kann.

Begriffliche Abgrenzungen

Rechtsextremismus ist neben Linksextremismus und religiösem Extremismus eine der Hauptspielarten des politischen Extremismus. Dabei handelt es sich um eine Ideologie oder Gesinnung, die am besten negativ definiert wird – als Absage an die grundlegenden Werte, Verfahren und Institutionen der freiheitlichen Demokratie (Backes/Jesse 1993). „Positiv“ kennzeichnen den Extremismus ein absoluter, dogmatisch vertretener Wahrheits- und Exklusivitätsglaube. Konstitutiv für den rechten Extremismus ist die Negation der fundamentalen menschlichen Gleichheit. An deren Stelle tritt der Suprematie- bzw. Reinheitsanspruch bestimmter Rassen oder Kulturen, der sich in der Vorstellung des ethnisch homogenen Nationalstaats verdichtet. Träger rechtsextremen Gedankenguts können Personen, Gruppierungen oder ganze Regime sein. Gleichzeitig lassen sich intellektuelle, aktionistische oder terroristische Spielarten unterscheiden.



Prof. Dr. Frank Decker

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

Für die wissenschaftliche Analyse bietet sich wiederum eine Differenzierung zwischen dem Ideengut, der Strategie und der Organisation der als rechtsextrem eingestuften Phänomene an (Decker/Miliopoulos 2005).

Wo die Trennlinie zwischen Extremismus und Nicht-Extremismus verläuft, lässt sich nicht immer exakt bestimmen. Zur Entkräftung des Extremismusverdachts nicht geeignet ist der Verzicht auf Gewaltausübung, da sich dahinter auch taktisch motivierte Verschleierungsabsichten verbergen können. Schwieriger wird es, wenn sich die Wertenegation nicht auf den demokratischen Verfassungsstaat in Gänze bezieht, sondern lediglich auf einzelne seiner Elemente. Manche Autoren versuchen dies zu berücksichtigen, indem sie zwischen harten und weichen Extremismen unterscheiden bzw. für die weiche Form andere Bezeichnungen wie Rechtsradikalismus oder Rechtspopulismus verwenden (Jesse 2009).

Zumindest mit Blick auf den Rechtspopulismus erweist sich eine solche Begriffsabgrenzung allerdings als unscharf. Im Zentrum des Populismus stehen die Kritik der herrschenden Eliten und der Rekurs auf das einfache Volk (Decker 2004: 21 ff.). Dabei handelt es sich nicht nur um eine Agitationsform oder ein politisches Stilmittel, wie gelegentlich behauptet wird, sondern auch um ein ideologisches Merkmal. Im Unterschied zum Rechtsextremismus versteht sich der Rechtspopulismus keineswegs als anti-demokratisch; er beansprucht im Gegenteil die wahre Form der Demokratie zu vertreten, indem er den vermeintlichen Volkswillen gegen die Rechte von Einzelnen oder Minderheiten in Stellung bringt. Je anti-liberaler und anti-pluralistischer er dabei auftritt, desto größer sind seine Schnittmengen zum Extremismus (Müller 2016).

Dass Rechtsextremismus und Rechtspopulismus eine erfolgreiche Verbindung eingehen können, lässt sich historisch an den Beispielen des Nationalsozialismus und italienischen Faschismus belegen. Blickt man auf die heutigen Rechtsaußenparteien, gilt die Formel allerdings nur eingeschränkt. Standen Parteien wie der französische Front National oder der belgische Vlaams Blok in der Vergangenheit für eine extremistische Spielart des Rechtspopulismus, war es bei den anderen Neuankömmlingen – von den skandinavischen Fortschrittsparteien über Berlusconi's Forza Italia bis hin zu Wilders' Freiheitspartei in den Niederlanden – von Anfang an unstrittig, dass sie nicht als rechtsextrem gelten konnten (Decker/Henningsen/Jakobsen 2015). Andererseits kann es rechtsextreme Parteien geben, denen die typischen Merkmale des Populismus fehlen. Dies gilt etwa für die bundesdeutsche NPD, deren – gemessen am Erfolg anderer Rechtsparteien in Europa – bis heute äußerst bescheidener Wählerzuspruch nicht zuletzt hierin ihren Grund hat.

Erscheinungsformen

Generell und in zugegebener Vereinfachung lassen sich in der Bundesrepublik folgende vier Erscheinungsformen des Rechtspopulismus und Rechtsextremismus unterscheiden:

1. Parteien

Die wichtigste, weil potenziell folgenreichste (wirksamste) Form sind Parteien. Der Rechtspopulismus konzentriert sich in dieser Form, da die Wähleransprache, das "sich zum umworbenen Volk in Beziehung setzen" zu seinen konstitutiven Prinzipien gehört. Für den Rechtsextremismus ist demgegenüber charakteristisch, dass er auch in anderen Formen auftritt.

Sowohl rechtspopulistische als auch rechtsextremistische Parteien hatten in der Bundesrepublik bis zum Auftreten der AfD nur sporadischen Erfolg. Nach dem raschen Abebben der ersten Welle zu Beginn der fünfziger und der zweiten Welle Ende der sechziger Jahre setzte zu Beginn der achtziger Jahre eine dritte Welle ein, die bis heute nicht abgerissen ist. Keinem der rechtspopulistischen und keinem der rechtsextremen Akteure gelang auf dieser Welle jedoch die dauerhafte parteipolitische Etablierung. Unter den gescheiterten Rechtspopulisten sind die Hamburger Statt-Partei, der Bund Freier Bürger und die ebenfalls von Hamburg aus gestartete Schill-Partei zu nennen, unter den auf regionaler Ebene gelegentlich erfolgreichen Rechtsextremisten neben der NPD vor allem die (später in der NPD aufgegangene) DVU. Die als rechtskonservative Abspaltung von der CSU entstandenen Republikaner wurden unter dem Vorsitz von Franz Schönhuber rasch zu einer rechtspopulistischen Kraft transformiert, in deren Ideologie und Organisation rechtsextreme Elemente zunehmend einsickerten. Nach einigen spektakulären Landtagswahlerfolgen verschwand die Partei ab Mitte der neunziger Jahre ebenso rasch wieder in der Bedeutungslosigkeit (Decker 2000).

Eine vergleichbare Entstehungsgeschichte hat die AfD hinter sich. Auch sie ist als liberal-konservative Abspaltung im bürgerlichen Lager entstanden und hat sich dann bald dem Rechtspopulismus und Rechtsextremismus geöffnet. Aus der vergleichenden Forschung weiß man, dass es in der Regel einer bestimmten gesellschaftlichen Krisenkonstellation bedarf – der amerikanische Historiker Lawrence Goodwyn (1976) spricht von „populistischen Momenten“ –, um neue Parteien und Bewegungen hervorzubringen. Im Falle der AfD war dies die Finanz- und Eurokrise. Sie öffnete das Gelegenheitsfenster für eine neue EU-kritische Partei, deren programmatische Kernforderungen – kontrollierte Auflösung der Währungsunion und Absage an eine weitere Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses – geeignet waren, um daran eine breitere rechtspopulistische Plattform anzudocken.

Begünstigend wirkte sich dabei aus, dass der Neuling auf ein bereits vorhandenes Netzwerk an gesellschaftlichen und politischen Strukturen zurückgreifen konnte. Die AfD fing also bei ihrer offiziellen Gründung im April 2013 nicht bei Null an (Bebnowski 2015). Als Vorläufer und Sammlungsbewegungen im Vorfeld sind unter anderem zu nennen: die bereits erwähnte, im Gefolge des Maastricht-Vertrags 1993 entstandene und 2000 wieder aufgelöste europakritische Partei Bund Freier Bürger, die Hayek-Gesellschaft, die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, das Bündnis Bürgerwille, die Wahlalternative 2013 und das von Beatrix von Storch initiierte fundamentalchristliche Kampagnennetzwerk Zivile Koalition. Letzteres weist darauf hin, dass die Verbindung von wirtschaftlich liberalen und gesellschaftlich konservativen beziehungsweise nationalen Positionen in der politischen Stoßrichtung der AfD von Beginn an angelegt war.

Viele der AfD-Führungsfiguren stammten und stammen aus dem bürgerlichen Lager von Union und FDP, hier allerdings nur aus der „zweiten Reihe“. So kehrte beispielsweise Bernd Lucke, der bis zu seinem Austritt im Juli 2015 das bekannteste Gesicht der Partei war und neben Alexander Gauland und Konrad Adam zu ihrem Gründungstrio gehörte, der CDU wegen deren Kurs in der Eurokrise den Rücken, während Gauland auf seine negativen Erfahrungen mit dem „Berliner Kreis“ verweist – einem Zusammenschluss von Vertretern der Parteirechten innerhalb der CDU, der von der Vorsitzenden Angela Merkel und ihrem damaligen Generalsekretär Hermann Gröhe offen bekämpft wurde. Der frühere Industrieverbandspräsident Hans-Olaf Henkel hatte wiederum – nach einem kurzen Umweg über die Freien Wähler – von der FDP zur AfD gefunden.

Die Abspaltungstendenzen lassen sich nachvollziehen, wenn man die Entwicklung bedenkt, die CDU und FDP in den letzten eineinhalb Jahrzehnten genommen haben. Die FDP fiel als euroskeptische Stimme aus, nachdem sich die Parteibasis mit knapper Mehrheit für eine Unterstützung der Rettungspolitik ausgesprochen hatte. Auch in anderen Fragen gelang es ihr nicht, in der gemeinsamen Regierung ein Gegengewicht zur Union zu bilden und eigene Positionen (etwa in der Steuerpolitik) durchzusetzen. Die CDU hat sich wiederum unter Merkels Führung einerseits wirtschaftspolitisch „sozialdemokratisiert“ und der von Merkel selbst zu Beginn noch favorisierten liberalen Reformagenda abgeschworen. Andererseits ist sie kulturell immer mehr in die Mitte gerückt, indem hergebrachte Positionen in der Familien- und Gesellschaftspolitik reihum aufgegeben wurden – von der Anerkennung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften über die Einführung einer gesetzlichen Frauenquote in Unternehmen bis hin zur Öffnung für ein modernes Einwanderungsrecht liegt die Partei heute ganz auf der Linie des Zeitgeistes. Beide bürgerliche Parteien haben also durch ihren programmatischen Kurs und ihr Regierungshandeln eine Nische im Parteiensystem geöffnet, in die die AfD hineinspringen konnte.

Bei der Suche nach den Ursprüngen und Erfolgsursachen darf schließlich die Sarrazin-Debatte nicht unerwähnt bleiben. Die in Buchform veröffentlichten Thesen des SPD-Politikers und früheren Bundesbankvorstands zum angeblichen Scheitern der Einwanderungs- und Integrationspolitik, die die Bundesrepublik im Sommer 2010 für mehrere Monate in Atem hielten, trugen dazu bei, den diskursiven Raum für den Rechtspopulismus zu öffnen (Sarrazin 2010). Dies galt zumal, als Sarrazin seine Programmformel mit Büchern zur Eurokrise und Political Correctness weiter ausbuchstabierte. Insofern könnte man ihn als eine Art *Spiritus rector* der AfD bezeichnen und sich fragen, warum er nicht längst von der SPD zu den Rechtspopulisten übergewechselt ist.

2. Die Neue Rechte

Damit ist auf eine zweite Erscheinungsform verwiesen: den intellektuellen Rechtspopulismus und -extremismus, der in Deutschland und anderen Ländern unter dem Sammelbegriff der Neuen Rechten firmiert (Weiß 2017). Dabei handelt es sich um keine zusammenhängende oder gar einheitliche Organisation, sondern um ein eher lockeres und zugleich ideologisch heterogenes Netzwerk aus Personen, politischen Projekten, Publikationen und Verlagen. Als wichtigste Vertreter sind in der Bundesrepublik zum einen das Institut für Staatspolitik mit seinem Frontmann Götz Kubitschek zu nennen, das unter anderem die Zeitschrift *Sezession* herausgibt, zum anderen die Wochenzeitung *Junge Freiheit*. Weil das IfS eine radikale und die *Junge Freiheit* eine gemäßigttere Ausrichtung der Neuen Rechten verfißt, stehen sich beide inzwischen in deutlicher Abneigung gegenüber (Kellershohn 2016). Ziel der Neuen Rechten ist es, auf die politische Kultur der Bundesrepublik im Sinne ihrer Ziele einzuwirken, um die Hegemonie in den Köpfen zu erringen. Ihrem Auftreten und Selbstverständnis nach verkörpert sie eine Art „Bewegungselite“. Charakteristisch für das Denken und die Ideologie der Neuen Rechten sind unter anderem folgende Merkmale: Freund-Feind-Denken im Rückgriff auf Carl Schmitt, ethnopluralistische Konzeption einer homogenen, von fremden Einflüssen freigehaltenen nationalen Gemeinschaft, autoritärer Ektismus, Wahrheitsanspruch, Vorrang des Kollektivs vor dem Individuum, Anti-Universalismus und Distanzierung von der NS-Ideologie. Laut einer viel bemühten Interpretationsfigur von Wolfgang Gessenharter (1994: 57ff.) bildet die Neue Rechte ein Scharnier zwischen dem demokratischen Konservatismus und dem Rechtsextremismus. Dagegen fremdelt sie mit dem sich bewusst anti-elitär gebenden Populismus.

3. *Militanz und Gewalt*

Die dritte Erscheinungsform des Rechtsextremismus sind Militanz und Gewalt. Die Aufdeckung der sich über ein Jahrzehnt erstreckenden Mordserie des Nationalsozialistischen Untergrunds hat noch einmal ins Bewusstsein gerückt, dass darunter auch terroristische Aktionen und Strukturen fallen. So schlimm die genannten Erscheinungen einer organisierten rechtsextremen Gewaltkriminalität sind, stellen sie gegenüber den spontanen, unorganisiert auftretenden Gewaltakten mit rechtsextremem oder fremdenfeindlichem Hintergrund das geringere Problem dar. Auch diese treten in der Bundesrepublik zwar nur sporadisch in Erscheinung, doch handelt es sich um ein konstanteres und in der Fläche weiter verbreitetes Phänomen als der Rechtsterrorismus (Miliopoulos 2015).

Ihrem ersten Höhepunkt strebten die zumeist unter der Beteiligung rechtsextremer Skinheads durchgeführten Gewaltdelikte in den Jahren 1991 und 1992 zu. Die Brandanschläge auf Asylbewerberheime bzw. von Ausländern bewohnte Häuser in Hoyerswerda, Rostock, Mölln und Solingen haben sich bis heute tief in das kollektive Gedächtnis eingepägt. Die Zahl der Gewalttaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund stieg Anfang der neunziger Jahre sprunghaft an und hat sich seither auf konstant hohem Niveau gehalten. Im Zuge der Flüchtlingskrise sollte sie 2015 und 2016 noch einmal neue Rekordwerte erreichen. Nach Angaben des Bundeskriminalamts wurden 2015 894 politisch motivierte, mithin extremistische Straftaten gezählt, davon 153 Gewaltakte. In der Mehrzahl der Fälle handelte es sich um Brandanschläge auf Flüchtlingsunterkünfte.

4. *Aktionen unterhalb der Gewaltschwelle*

Die vierte Erscheinungsform stellen Aktionen dar, die unterhalb der Gewaltschwelle verlaufen. Diese reichen von der herkömmlichen Demonstration bis hin zu Formen der Spaß- und Kommunikationsguerilla, wie sie heute z.B. von der Identitären Bewegung eingesetzt werden. Gemeinsam ist diesen Formen, dass sie man sie eigentlich eher aus dem linken Lager kennt bzw. sie dorthin stammen, und zwar sowohl auf Seiten der radikalen als auch der gemäßigten Linken.

Ein besonderer Blick lohnt in diesem Zusammenhang auf die Pegida-Bewegung, die in der sächsischen Landeshauptstadt Dresden seit Oktober 2014 tausende von Menschen Woche für Woche zu Massendemonstrationen auf die Straße lockte. Aus einer Facebook-Gruppe hervorgegangen, bildete Pegida rasch Ableger in anderen ost- und westdeutschen und sogar ausländischen Städten (Wien, Kopenhagen, Newcastle). Deren Zulauf blieb aber nicht nur deutlich hinter dem Dresdner Original, sondern auch hinter den nun geballt einsetzenden Gegendemonstrationen zurück. Letztere waren in ihrer Wirkung insofern ambivalent, als sie die mediale Aufmerksamkeit für Pegida über Gebühr verstärkten, was zugleich ein starkes wissenschaftliches Interesse an dem Phänomen nach sich zog. Tatsächlich handelte und handelt es sich bei Pegida in hohem Maße um ein regionales – ostdeutsches und sächsisches – beziehungsweise lokales – Dresdner – Phänomen (Patzelt/Klose 2016).

Dies zeigt sich auch daran, dass die Pegidisten in ihrer Aktionsform bewusst an die Tradition der „Montagsdemonstrationen“ anknüpften, die auf die Massenproteste gegen das untergehende DDR-Regime im Herbst 1989 zurückging und seither auch bei anderen Anlässen aktiviert wurde (etwa bei den Protesten gegen die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der Schröder-Regierung im Jahre 2004). Ihren Höhepunkt erreichten die Demonstrationen in Dresden im Januar 2015, als geschätzt etwa 20.000 Teilnehmer wöchentlich auf die Straße gingen. Danach ebte der Zulauf rasch ab, um sich

– nach einem kurzen Zwischenhoch im Umfeld der Flüchtlingskrise – 2016 bei etwa 2.000 bis 3.000 Personen einzupendeln.

Wechselwirkungen

Aus sozial- und politikwissenschaftlicher Sicht drängt sich vor diesem Hintergrund die Frage auf, in welchem Verhältnis die verschiedenen Äußerungsformen zueinander stehen. Sind die Phänomene um selben Entstehungszusammenhang, etwa als Ausdruck einer gesellschaftlichen Proteststimmung zu deuten, könnten sie einerseits funktionale Äquivalente bilden, die sich in ihrem Auftreten und ihrer Wirksamkeit gegenseitig begrenzen. Ruud Koopmans (1995) hat in einer internationalen Vergleichsuntersuchung, die inzwischen allerdings über 20 Jahre zurückliegt, Belege für einen solche Kanalisierungsfunktion beigebracht. In den Ländern, in denen starke rechtspopulistische Parteien dem Protest eine Stimme verliehen wie z.B. in Frankreich oder Österreich, war danach das Niveau an rechtsextremer Gewalt geringer als dort, wo es an einer solchen Stimme fehlte. Parteien und Bewegungen wie AfD und Pegida könnten also durchaus eine nützliche Rolle spielen, wenn sie dazu beitragen, dass der Protest nicht in schlimmere, sprich: gewaltsame Bahnen oder rechtsextremes Sektiererertum abgleitet. Der umgekehrte Zusammenhang erscheint aber theoretisch genauso plausibel. Machen Rechtspopulisten Stimmung gegen die Fremden und diejenigen, die das Eindringen der Fremden betreiben, erzeugen sie ein Klima, das zur Gewaltanwendung womöglich erst ermuntert (Backes/Mletzko/Stoye 2010). Der Anstieg der rechtsextrem und fremdenfeindlich motivierten Gewalttaten, den die Verfassungsschutzämter seit 2014 vermelden, scheint dem Recht zu geben. Die neuen Länder und hier wiederum vor allem Sachsen sind dabei überproportional vertreten. Gleichzeitig mehrten sich die Hinweise, dass die Pegida-Bewegung in Ostdeutschland in dieses gewaltbereite Milieu „diffundiert“ ist.

Am deutlichsten lässt sich der Verstärkereffekt an der Entwicklung der AfD ablesen. Charakteristisch für die neunziger und 2000er Jahre war, dass der Schwäche des parteiförmigen Rechtspopulismus in Deutschland eine hohe Kontinuität der verschiedenen Ausprägungen des Rechtsextremismus gegenüberstand. Dieser hatte spezifische Ursachen, die nur zum Teil auf das Vorliegen einer gesellschaftlichen Proteststimmung zurückgeführt werden konnten, weit in die Zeit davor zurückreichten und in die neuen Länder aus dem Westen größtenteils exportiert wurden.

Das Fortbestehen bzw. Wiedererstarken des Rechtsextremismus war und bleibt vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Vergangenheit einerseits erstaunlich. Andererseits hat das NS-Erbe dafür gesorgt, dass die rechtsextremen Erscheinungen in der Bundesrepublik in jeglicher Hinsicht – gesellschaftlich, politisch und rechtlich – stigmatisiert sind. Gerade hier liegt die Erklärung für die starke Sogwirkung, die Parteien wie die AfD im rechtsextremen Lager entfalten. Weil sich die Rechtspopulisten einen gemäßigteren Anstrich geben, bieten sie den rechtsextremen Akteuren Gelegenheit, ihre eigene Stigmatisierung zu überwinden. Dem Schicksal, von diesen Akteuren unterwandert und in Beschlag genommen zu werden, ist bisher keine rechtspopulistische Gruppierung in der Bundesrepublik entkommen – von den Republikanern über den Bund Freier Bürger bis zur Schill-Partei. Das lag auch daran, dass diese Parteien selbst häufig der Versuchung erlagen, sich das organisatorische und elektorale Potenzial dieser Akteure zunutze zu machen.

Auch die AfD hat ihre Brücken nach ganz rechtsaußen zunehmend ausgebaut und verstärkt (Häusler/Roeser 2015). Das gilt nicht nur, aber besonders für Ostdeutsch-

land, wo Teile der Partei offen rassistische und demokratiefeindliche Positionen vertreten. Wie schwierig es geworden ist, klare Trennlinien zum Rechtsextremismus zu ziehen, zeigt der Umgang mit dem Thüringer Landesvorsitzenden Björn Höcke, dessen vom Bundesvorstand im Mai 2015 eingeleitetes Ausschlussverfahren nach der Abwahl Bernd Luckes eingestellt wurde. Höcke, der Kontakte zum NPD-Umfeld der Neuen Rechten und zur Identitären Bewegung pflegt, ist mit seinen radikalen Ansichten nicht nur den gemäßigeren Teilen der Partei ein Dorn im Auge, sondern auch vielen national-konservativen Vertretern, die sich um die Reputation der AfD im bürgerlichen Lager sorgen. Bleiben deren künftigen Wahlergebnisse hinter den Erwartungen zurück, was nach einem Abflauen der Proteststimmung gegen die Flüchtlings- und Migrationspolitik leicht der Fall sein kann, dürfte die Auseinandersetzung zwischen den Gemäßigten und Radikalen an Schärfe zunehmen. Die Spaltung, die die Partei 2015 zunächst deutlich zurückwarf, bevor sie durch das „Geschenk“ der Flüchtlingskrise zu ihrem elektoralen Höhenflug ansetzte, muss also keineswegs die letzte gewesen sein.

Rosiger sind die Aussichten der AfD, wenn man den Blick weg von der Akteurs- auf die Nachfrageseite lenkt. Vergegenwärtigt man sich die immensen Herausforderungen und den Veränderungsdruck, mit denen die deutsche Gesellschaft in den kommenden Jahren und Jahrzehnten durch die Zuwanderer konfrontiert sein wird, wäre es verwunderlich, wenn eine migrationskritische Partei wie die AfD daraus keinen Nutzen ziehen könnte. Die Motivlagen der AfD-Wähler lassen sich vielleicht mit dem Begriffspaar „Unsicherheit“ und „Unbehagen“ am besten umschreiben. Unsicherheit bezieht sich dabei mehr auf die soziale Situation, also die Sorge vor Wohlstandsverlusten, während Unbehagen auf kulturelle Entfremdungsgefühle abzielt, den Verlust vertrauter Ordnungsvorstellungen und Bindungen. Beide Motive verbinden sich im Bedürfnis, die staatlichen Leistungen auf die eigene, einheimische Bevölkerung zu konzentrieren – die vermeintlich nicht-zugehörigen Zuwanderer sollen ausgeschlossen bleiben („Wohlfahrtschauvinismus“). Dass die Angst vor dem Fremden nicht dort am größten ist, wo die meisten Fremden leben, ist keine neue Erkenntnis, ebenso wenig die Verbreitung rechtsextremer Einstellungsmuster bis in die Mitte der Gesellschaft (Zick/Küpper/Krause 2016). Indem sie den Protest gegen die von allen übrigen Parteien (mit Ausnahme der CSU) im Grundsatz mitgetragene Flüchtlingspolitik anfacht, bringt die AfD diese latenten Überzeugungen an die politische Oberfläche. Gleichzeitig profitiert sie von nicht-extremistischen Überzeugungswählern aus dem bürgerlich-konservativen Bereich, die sich von der nach links gerückten CDU nicht mehr vertreten fühlen.

Blickt man noch einmal gesondert nach Ostdeutschland, so dürfte neben dem intellektuellen Umfeld der Neuen Rechten auch der von Pegida auf die Straße getragene Protest zum Erfolg der AfD beigetragen haben. Offizielle Solidaritätsadressen, Unterstützungsbekundungen oder eine Einladung zur Zusammenarbeit mit Pegida blieben von Seiten der Partei zwar aus, weil man Sorge hatte, mit etwaigen rechtsextremen Tendenzen sowohl in der Organisation der Protestbewegung als auch unter den Demonstrationsteilnehmern in Verbindung gebracht zu werden. Dennoch erscheint es naheliegend, Pegida als Ausdruck derselben rechtspopulistischen Grundstimmung in weiten Teilen der ostdeutschen Wählerschaft zu deuten, die der AfD dort ein in etwa doppelt so hohes Wählerpotenzial sichert wie in der alten Bundesrepublik. Ob Pegida ohne die „Vorarbeit“ der AfD in dieser Form entstanden wäre und einen so großen Zulauf gehabt hätte, ist fraglich. Umgekehrt dürfte deren Etablierung im Parteiensystem, die dem Protest eine kontinuierlich vernehmbare, politisch wirksame Stimme ver-

leht, mit dazu beigetragen haben, dass die Demonstrationsbewegung nach ihrem Höhepunkt Anfang 2015 relativ rasch in sich zusammengefallen ist.

Gegenmittel

Die Bundesrepublik, die auf der Landkarte des europäischen Rechtspopulismus lange Zeit ein weißer Fleck war, muss sich an die neu entstandenen Kräfteverhältnisse noch gewöhnen. Auch in den anderen europäischen Demokratien haben die populistischen Akteure die Parteiensysteme nachhaltig verändert. Ihre Bezeichnung als „Protestparteien“ täuscht über die Langlebigkeit des Phänomens hinweg. Treffender erscheint es, die neu entstandenen Parteien als „Sprachrohre der Unzufriedenheit“ zu betrachten, die Repräsentationslücken der etablierten Politik offenlegen und ausgleichen. In diesem Sinne und soweit sie sich im Rahmen des „Verfassungsbogens“ bewegen, erfüllen die Populisten eine für die Demokratie potenziell nützliche Funktion (Decker 2017).

Die Einschränkung „potenziell“ ist wichtig. Sie weist darauf hin, dass die herausgeforderten Parteien unterschiedliche Möglichkeiten haben, auf die Herausforderer zu reagieren. Dabei geht es nicht einfach um die Alternative „Anpassung oder Abgrenzung“, wie es häufig plakativ heißt. So macht es z.B. einen Unterschied, ob die Formen und Stilmittel des Populismus übernommen werden oder dessen inhaltliche Positionen. Eine Abgrenzungsstrategie muss nicht ausschließen, dass man sich der unliebsamen Konkurrenz in der Substanz annähert. Umgekehrt kann eine Anpassungsstrategie von heftigen verbalen Attacken auf die populistischen Akteure begleitet sein.

Zu fragen ist weiter, worauf sich die Abgrenzung oder Anpassung genau bezieht. Wenn die etablierten Parteien sich der Probleme/Themen annehmen, die von den Herausforderern aufgebracht werden, heißt das noch lange nicht, dass sie auch die Antworten oder Lösungsvorschläge für diese Probleme teilen. Zum Wesen des Populismus gehört, dass er solche Antworten entweder gar nicht gibt. Oder die Antworten gehen an der Komplexität der Probleme vorbei. Wenn Politiker und Parteien sich gegenseitig Populismus vorwerfen, ist in der Regel genau dieses gemeint.

Die Politikunfähigkeit des Populismus muss von seinen Anhängern aber nicht unbedingt als Problem empfunden werden. Wäre das der Fall, dann könnten die populistischen Parteien ihre Glaubwürdigkeit nur in der Oppositionsrolle ausspielen bzw. bewahren. Die Realität hat diese Erwartung zum Teil widerlegt. Während die Liste Pim Fortuyn in den Niederlanden und die FPÖ in Österreich nach ihrem Regierungseintritt einen dramatischen Absturz in der Wählergunst hinnehmen mussten, zeigt der anhaltende Erfolg der Schweizerischen Volkspartei, dass sich Widerstand gegen europäische Integration, Einwanderungsskepsis und Anti-Islamismus mit einer Regierungsbeteiligung sehr wohl vertragen. Auch Italien wurde lange von einer rechtspopulistischen Allianz der Forza Italia Berlusconi mit der Lega Nord regiert. Die Dänische Volkspartei ist zwar nicht direkt in Regierungsverantwortung gewesen, bestimmte aber von 2001 bis 2011 als tolerierender Partner der liberal-konservativen Regierung deren Kurs maßgeblich mit. Unter ihrem Druck wurden die Einwanderungs- und Asylgesetze drastisch verschärft sowie eine Renationalisierung der Europapolitik eingeleitet.

Auf der anderen Seite stehen Länder, die um die populistische Konkurrenz einen „Schutzgürtel“ legen und ihr gegenüber strikte Distanz halten. So ist z.B. in Schweden jegliche Form der Zusammenarbeit mit den Schwedendemokraten verpönt, es gibt nicht einmal Gesprächskontakte. Auch politikinhaltlich wetteiferten die etablierten Vertreter lange Zeit darum, sich von den restriktiven Positionen der rechten Heraus-

forderer in der Einwanderungs- und Asylpolitik möglichst stark abzuheben. Falls das Ziel dieser Politik darin bestanden haben sollte, den Vormarsch der Rechtspopulisten zu stoppen, war der liberale schwedische Ansatz genauso wenig erfolgreich wie die dänische Anpassungsstrategie. Inzwischen liegen die Schwedendemokraten in den Umfragen bei über 20 Prozent.

Neben den thematischen Gelegenheiten auf der Nachfrageseite wirken sich auch der Wandel der politischen Kommunikationsstrukturen begünstigend für den Rechtspopulismus aus. Stellte es für die Außenseiter- oder Randparteien früher ein Problem dar, dass ihnen der Zugang zu den traditionellen Medien erschwert war oder diese ihnen überwiegend kritisch bis ablehnend begegneten, so können sie ihre Anhänger heute ohne dazwischen geschaltete Filter über die sozialen Netzwerke auf direktem Wege ansprechen. Dies gibt ihnen zugleich die Chance, die traditionellen Medien als Teil des verhassten politischen und gesellschaftlichen Establishments zu brandmarken. Am stärksten werden die sozialen Medien in der Bundesrepublik gegenwärtig von der AfD eingesetzt, die z. B. auf Facebook über mehr als doppelt so viele Fans verfügt wie Union und SPD zusammen.

Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus diesen Erfolgsbedingungen und dem Scheitern der bisherigen, gegensätzlichen Bekämpfungsstrategien ableiten? Neben der unmittelbaren politischen Auseinandersetzung, die sich als Empfehlung von selbst versteht, erscheinen folgende vier Aufgaben(felder) wesentlich, um das Übel bei der Wurzel (der gesellschaftlichen und politischen Probleme) zu packen:

Erstens bedarf es auf der nationalen wie auf der europäischen Ebene einer Politik, die ökonomischen und sozialen Zusammenhalt der Gesellschaften wieder stärker in den Mittelpunkt rückt. Das Bewusstsein der Bedeutung, die der Wohlfahrtsstaat für diesen Zusammenhalt gewinnt, ist in der Vergangenheit mehr und mehr abhandengekommen. Sie zeigt sich gerade mit Blick auf den internationalen Wettbewerb: Je weiter sich die Volkswirtschaften nach außen öffnen, umso wichtiger werden Bildung und Ausbildung (um sich für den Wettbewerb zu wappnen), aber auch die Absicherung gegen die durch den Wettbewerb entstehenden Risiken im Inneren. Gelingt es der Politik nicht, eine Gesellschaft auf der Basis von Chancengleichheit und Fairness zu errichten, kann das Populismus-Potenzial nicht reduziert werden.

Zweitens muss man beim Rechtspopulismus versuchen, der Konkurrenz auf deren eigenem Feld zu begegnen – der Wertepolitik. Dies stellt vor allem für die in ihrem Werteverständnis eher materialistisch geprägten Sozialdemokraten ein schwieriges Problem dar, die verloren gegangenen Kredit aber nur zurückgewinnen können, wenn sie der rechten „Gegenmodernisierung“ ein eigenes, nicht-regressives Modell einer guten Gesellschaft entgegenstellen, das die Bedürfnisse der Menschen nach Zugehörigkeit aufnimmt. Dies gilt vor allem für die Zuwanderungspolitik. So entschieden man der rechtspopulistischen Perfidie entgegentreten muss, soziale Konflikte in rein kulturelle oder nationale Konflikte umzudeuten, so wenig sollte man umgekehrt der Versuchung unterliegen, kulturelle Differenz (und den Umgang mit ihr) auf ein ausschließlich soziales Problem zu reduzieren.

Drittens gilt es deutlich zu machen, warum eine Politik, die die Märkte auf der europäischen und transnationalen Ebene reguliert und dazu nationale Zuständigkeiten abgibt (bzw. abzugeben bereit wäre), dennoch im nationalen Interesse ist. Diese Herausforderung stellt sich in der Auseinandersetzung mit dem rechten und linken Populismus gleichermaßen. Die zunehmend europamüden Bürger lassen sich für das Integrationsprojekt nur zurückgewinnen, wenn die sozialen und kulturellen Nebenfolgen, die sich aus dem Marktgeschehen ergeben, nicht mehr ausschließlich der national-

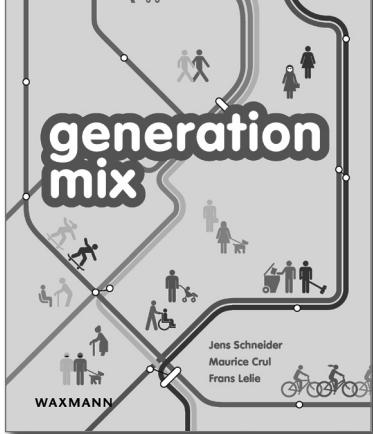
staatlichen Politik aufgebürdet werden. In anderen Bereichen – etwa der Außen- und Verteidigungspolitik – wäre es geboten, dass die politischen Eliten selbst über ihren Schatten springen; hier scheitert die Überwindung des nationalen Denkens nicht an den Widerständen der Bevölkerung.

Und viertens müssen die Parteien sich nach außen hin gegenüber den Bürgern öffnen. Dies verlangt nach einem anderen Repräsentations- und Organisationsverständnis, das mit dem heutigen Modell der von oben gesteuerten Mitglieder- und Funktionsparteien bricht. Überlegt werden sollte auch, ob und in welcher Form man die repräsentative Parteiendemokratie durch direktdemokratische Beteiligungsverfahren ergänzen kann – damit sich die Rechtspopulisten dieser Forderung nicht exklusiv bemächtigen. Vor allem braucht es eine neue Kultur des Zuhörens und Aufeinanderzugehens. Die in einer Demokratie unverzichtbare Volksnähe des Politikers gebietet nicht, dem Volkswillen hinterherzulaufen, sondern den Bürgern Gehör zu schenken. Dies setzt voraus, dass man die Lebenswirklichkeiten seiner Wähler kennt oder ihnen zumindest nicht ausweicht.

Literatur

- Backes, Uwe/Eckhard Jesse (1993), *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- Backes, Uwe/Matthias Mletzko/Jan Stoye (2010), *NPD-Wahlmobilisierung und politisch motivierte Gewalt*, Köln.
- Bebnowski, David (2015), *Die Alternative für Deutschland. Aufstieg und gesellschaftliche Repräsentanz einer rechten populistischen Partei*, Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-08286-4>
- Decker, Frank (2000), Über das Scheitern des neuen Rechtspopulismus in Deutschland. Republikaner, Statt-Partei und der Bund Freier Bürger, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29 (2), S. 237-255.
- Decker, Frank (2004), *Der neue Rechtspopulismus*, 2. Aufl., Opladen.
<https://doi.org/10.1007/978-3-663-09621-4>
- Decker, Frank (2017), Populismus in Westeuropa. Theoretische Einordnung und vergleichende Perspektiven, in: Gertraud Diendorfer/Günther Sandner/Elisabeth Turek (Hg.), *Populismus – Gleichheit – Differenz*, Schwalbach/Ts., S. 11-28.
- Decker, Frank/Bernd Henningsen/Kjetil Jakobsen, Hg. (2015), *Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa. Die Herausforderung der Zivilgesellschaft durch alte Ideologien und neue Medien*, Baden-Baden.
- Decker, Frank/Lazaros Miliopoulos (2005), Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Bundesrepublik: Eine Bestandsaufnahme, in: *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005*, hgg. Von Martin H. W. Möllers und Robert Chr. Van Ooyen, Frankfurt a.M., S. 117-155.
- Gessenharter, Wolfgang (1994), *Kippt die Republik? Die Neue Rechte und ihre Unterstützung durch Politik und Medien*, München.
- Goodwyn, Lawrence (1976), *Democratic Promise. The Populist Moment in America*, New York.
- Häusler, Alexander/Rainer Roeser (2015), Zwischen Euro-Kritik und rechtem Populismus: Merkmale und Dynamik des Rechtsrucks in der AfD, in: Andreas Zick/Beate Küpper, Wut – Verachtung – Abwertung, Bonn, S. 124-145.
- Kellershohn, Helmut (2016), Das Institut für Staatspolitik und das jungkonservative Hegemonieprojekt, in: Stephan Braun u.a. (Hg.), *Strategien der extremen Rechten*, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 439–467. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01984-6_20
- Jesse, Eckhard (2009), Die NPD und die Linke. Ein Vergleich zwischen einer harten und einer weichen Form des Extremismus, in: Uwe Backes/Alexander Gallus/ders. (Hg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie*, Band 21, Baden-Baden, S. 13-31.

- Miliopoulos, Lazaros (2015), Rechtsterrorismus in Deutschland in historisch-politischer Perspektive. Was tun?, in: Frank Decker/Bernd Henningsen/Kjetil Jakobsen (Hg.), Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa, Baden-Baden, S. 359-377.
- Müller, Jan-Werner (2016), Was ist Populismus? Ein Essay, Berlin.
- Patzelt, Werner J./Joachim Klose (2016), Pegida. Warnsignale aus Dresden, Dresden.
- Sarrazin, Thilo (2010), Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, München.
- Weiß, Volker (2017), Die autoritäre Revolte. Die Neue Rechte und der Untergang des Abendlandes, Stuttgart.
- Zick, Andreas/Beate Küpper/Daniela Krause (2016), Gespaltene Mitte – feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016, Bonn.



generation mix

Die superdiverse Zukunft
unserer Städte und
was wir daraus machen

132 Seiten, br., 19,90 €,
durchgehend vierfarbig,
ISBN 978-3-8309-3182-9

E-Book: 18,99 €,
ISBN 978-3-8309-8182-4

In den europäischen Städten vollzieht sich eine demographische Revolution. In Amsterdam, London und Brüssel ist es schon weit, in Deutschland werden Frankfurt, Augsburg und Stuttgart erste folgen: Es gibt in ihnen keine „Mehrheitsgesellschaft“ mehr. Gleichzeitig werden klare ethnische Zuordnungen immer schwieriger, Mehrdeutigkeiten und Mehrfach-Identitäten immer wichtiger. Der englische Fachbegriff dafür: Superdiversity.

Was muss gegeben sein, damit die superdiverse Stadt als Gemeinwesen funktioniert und ein Fundament hat, das gleichberechtigte Teilhabe und Freiheit ermöglicht? Was ist die gemeinsame Basis einer Stadt, die nur aus Minderheiten besteht?

Ausgehend von der europäischen TIES-Studie zeigen die Autoren, dass wir genau jetzt an einer wichtigen Weggabelung stehen: Nur die Städte, die allen ihren Talenten einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung, Jobs und Zugehörigkeit bieten, werden dabei erfolgreich sein. Die Protagonisten des Gelingens sind diejenigen jungen Leute, die die neue urbane Wirklichkeit bereits leben. Die Generation Mix ist mehrsprachig und interkulturell, sie pflegt das kulturelle Erbe der Eltern und kreiert gleichzeitig die neue Stadtkultur.

Öffentlichkeit und öffentlicher Raum als Elemente einer demokratischen Gesellschaft

Bauten für die Demokratie

Bernhard Schäfers

1 Öffentlichkeit als Prinzip einer demokratischen Gesellschaft

Öffentlichkeit bezeichnet zunächst ein Prinzip des allgemeinen Zugangs, z.B. zu Parlaments- oder Gerichtsverhandlungen. Dann den Grundsatz der Publizität als Voraussetzung für Transparenz bei Angelegenheiten von allgemeinem, öffentlichem Interesse sowie zur Sicherung der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger. Und schließlich – als politische Öffentlichkeit – ist sie ein Strukturmerkmal moderner Demokratien als Medium der Etablierung und der Kontrolle von Herrschaft.

Öffentlichkeit ist in demokratischen Gesellschaften nicht auf Staat und Verwaltung, Rechtsordnung und Rechtsprechung, Herrschaft und allgemeine soziale Kontrolle beschränkt. Sie gilt auch für die Wissenschaften und Künste, für die Presse, Film und Fernsehen – quasi als kontrollierendes Pendant zu der im Grundgesetz Art. 5 zugestandenen Freiheit der Betätigung in diesen Bereichen. Um das Prinzip der Öffentlichkeit in den genannten Dimensionen zur Darstellung und Wirkung kommen zu lassen, bedarf es städtebaulich der öffentlichen Räume und Plätze und entsprechender Einrichtungen in Rathäusern und Parlamenten.

Eine so verstandene Öffentlichkeit lässt sich in ersten Ansätzen weit in die europäische Geschichte zurückverfolgen, bis zur griechischen Polis, mit der *Agora* im Zentrum, und der Anlage der römischen *urbs*. Vitruv's etwa 25 v. Chr. verfassten „Zehn Bücher über Architektur“ geben zahlreiche Hinweise für die Bedeutung öffentlicher Plätze, Märkte und Foren für eine funktionierende Stadtgesellschaft (vgl. Vitruv 1976, v.a. Buch V).

Auch die mittelalterliche Stadt ist so angelegt, dass Elemente ihrer sozialen Struktur und Herrschaftsordnung zur Anschauung kommen. Architektonisch prachtvolle



Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers
Co-Herausgeber von GWP

Rathäuser und Häuser der Patrizier, aber auch der Zünfte und Gilden am städtischen Hauptmarkt zeigen das bis heute (zur Etablierung und Differenzierung der Stadträte seit dem 13. Jahrhundert vgl. Planitz 1997: 295ff.). Hier bereitet sich vor, was zur Grundlage der bürgerlichen Gesellschaft werden sollte, wie Max Weber (1864-1920) in seiner Untersuchung über Rationalisierungs- und Demokratisierungsprozesse in der mittelalterlichen Stadt gezeigt hat (Weber 1999).

Öffentlichkeit im heutigen Verständnis gab es jedoch nicht. Erst in der bürgerlichen Gesellschaft wurde sie zu einer epochaltypischen Kategorie, zu einem Organisationsprinzip der gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung (Habermas 1969) und damit zu einem Medium, in dem die Belange der Bürger zum öffentlichen Interesse und über das Parlament zum staatlichen Willen und Gesetz werden konnten. Die bürgerliche Gesellschaft (vgl. GWP Heft 1/2017) hatte die Trennung und Ausdifferenzierung von staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre ebenso zur Voraussetzung wie die von privatem und öffentlichem Bereich.

2 Öffentlicher Raum und öffentliches Verhalten

Bei den Planungen der bürgerlichen Stadt im 19. Jahrhundert – beispielhaft seien Barcelona und Hamburg, Paris und Wien genannt – galt ein besonderes Augenmerk dem öffentlichen Raum, zumal der Gestaltung öffentlicher Plätze. Sie waren nicht länger nur Orte für den Austausch von Gütern, der Information und Kommunikation. In den rasch wachsenden Städten der bürgerlich-industriellen Gesellschaft kamen ihnen weitere Funktionen zu, um die neuen Lebensformen und die zunehmende Komplexität der Lebenswelt zur Anschauung zu bringen. Öffentliche Plätze wurden zu Orten, an denen der kulturelle und gesellschaftliche Wandel offenkundig wurde und politische und soziale Spannungen in vielfältiger Weise zum Ausdruck gebracht werden konnten.

Kunst im öffentlichen Raum folgte nicht länger ständisch-religiösen Vorgaben – so wie in der Mitte barocker Plätze fast immer eine Marienstatue und ein Brunnen zu finden sind. Kunst war nun frei in der Wahl der Mittel und Objekte. Der tolerante Umgang mit z.T. provozierenden Werken profaner Kunst trug – und trägt bis heute – letztlich zur Einübung toleranten politischen Verhaltens bei.

Öffentlichkeit setzt aber nicht nur eine spezifisch gebaute Umwelt voraus, sondern Bürgerinnen und Bürger, die sich im Sinne einer „Kultur der Öffentlichkeit“ entsprechend verhalten können und wollen. Die für eine öffentliche Kommunikation erforderlichen Werte und Normen, ihrer Sprache und Gestik, Mimik und Symbolik setzen lange Prozesse der Sozialisation voraus.

Auf die besonderen Qualitäten und Anforderungen des Verhaltens im öffentlichen Raum hat der Soziologe Hans Paul Bahrdt in seinem 1961 erschienenen Band, *Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau*, hingewiesen. Dort heißt es: „Öffentlichkeit entsteht dort, wo durch spezifische Stilisierungen des Verhaltens dennoch Kommunikation und Arrangement zustande kommen“ (Bahrdt 1998: 93). Dieser Anspruch erfordert eine differenzierte „Darstellung“ von Distanz und Nähe und bestimmte Formen des repräsentativen Verhaltens (zu den Begriffen „darstellendes Verhalten“ und „Repräsentation“ vgl. Bahrdt 1998: 89ff.).

Als urban definierte Bahrdt eine Stadt, in der das Spannungsverhältnis von Privatheit und Öffentlichkeit deutlich erlebbar sei. Je stärker die Polarität zwischen öffentlichem und privatem Verhalten ausgeprägt sei und ihr städtebaulich entsprochen werde, desto urbaner sei das städtische Leben (Bahrdt 1998: 81ff.).

Dieser idealtypischen Betrachtung des Verhaltens im öffentlichen Raum entspricht die Realität nur noch zum Teil. Vor allem Entwicklungen im medialen Bereich haben dazu geführt, dass die von Bahrndt vorausgesetzte Spannung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten vielfältigen Erosionen ausgesetzt ist.

3 Öffentlicher Raum und politischer Protest

Der öffentliche Raum, zumal zentrale öffentliche Plätze, sind auch Orte, auf denen politisches Protestverhalten zur Sprache kommt. In der Durchsetzung demokratischer Forderungen spielen öffentliche Plätze eine große Rolle. Das gilt bis in die Gegenwart, man denke an den „arabischen Frühling“ 2010f. mit dem Kairoer al-Tachrir-Platz, auch „Platz der Befreiung“ genannt, im Zentrum, oder, 2013ff., an die Proteste in der Ukraine auf dem Majdan-Platz in Kiew.

Die Herstellung wie die Zerstörung von Urbanität und Öffentlichkeit im liberal-demokratischen Verständnis fand auch auf öffentlichen Plätzen statt. Dem Nationalsozialismus und dem Städtebau in sozialistischen Staaten war im Hinblick auf die Struktur bürgerlicher (Stadt-) Öffentlichkeit gemeinsam, dass sie diese pervertierten. In beiden Systemen spielten Umbenennungen und Umnutzungen öffentlicher Räume eine nicht unwichtige Rolle. Die Schaffung großer innerstädtischer Plätze erfolgte in sozialistischen Ländern nicht mehr unter den Vorzeichen von Öffentlichkeit und Urbanität; sie dienten nun der Versammlung von Kollektiven und Brigaden.

Da es eine vom bürgerlichen Subjekt oder bestimmten politischen Gruppen ausgehende spezifische Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes nicht mehr gab, bestanden kaum Möglichkeiten, dem Anderen, dem Fremden in der Öffentlichkeit zu begegnen – mit bis heute spürbaren Auswirkungen für Angehörige fremder Kulturen und Ethnien im öffentlichen Raum. Erst nach 1990 wurde die Zerstörung der bürgerlichen Stadt durch den Zusammenbruch der kommunistischen Systeme gestoppt. Öffentlichkeit und öffentliche Räume konnten nach 1990 zu großen Teilen, sowohl architektonisch als auch funktional, ihre frühere Bedeutung zurück gewinnen. Die Entwicklung von Leipzig, dieser Bürgerstadt *par excellence*, aber auch die von Chemnitz, Halle oder Magdeburg sind anschauliche Beispiele.

Aus den genannten Gründen und vorrangig dem, den öffentlichen Raum für alle möglichen Veranstaltungen, auch für politische Proteste und Kundgebungen, offen zu halten, hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in mehreren Urteilen für Einschränkungen der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) strikte Auflagen formuliert*. Für viele Bürgerinnen und Bürger ist immer wieder überraschend, dass auch offenkundig links- oder rechtsradikale oder fanatisch-religiöse Gruppen, die einen islamischen Gottesstaat errichten wollen, den öffentlichen Raum für ihre Propaganda nutzen dürfen. Verfassungsrechtliche Grundlage dafür ist Art. 8 Grundgesetz: „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“. „Versammlungen unter freiem Himmel“ können jedoch „auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden“ (Abs 2).

Richtungweisend für die Einstellung des BVerfG ist eine Entscheidung aus dem Jahr 1985, das sog. „Brokdorf-Urteil“ (BVerfGE 69, 315). In Brokdorf gab es heftige Proteste gegen die Errichtung eines Atomkraftwerkes. Die Oberverwaltungsgerichte der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein hatten entsprechende Proteste verboten. Das BVerfG sah die Grundrechte aus Artikel 8 verletzt und hob die Beschlüsse der Oberverwaltungsgerichte auf. Schaut man sich weitere Urteile zur Versammlungs-

freiheit und zum öffentlichen Protestverhalten an, so sind die Einschränkungen im Hinblick auf die zuvor einzuholende Erlaubnis der Veranstaltung oft jedoch nicht unerheblich, wie zuletzt bei der Aufhebung eines Urteils des Obergerichtes Hamburg angesichts der Proteste gegen den G20-Gipfel Anfang Juli 2017 (Pfad für das Auffinden von Urteilen des BVerfG: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; Versammlungsfreiheit).

4 Gefährdungen des öffentlichen Raumes

Nachdem es seit Mitte der 1970er Jahre gelungen war, durch Sanierungen, Rückbau des Straßenraumes oder Umgestaltung öffentlicher Plätze viele Verkehrs- und Parkflächen für den öffentlichen Raum zurück zu gewinnen, drohte eine neue Gefahr: die Zweckentfremdung durch Kommerzialisierung und Intimisierung. Veränderungen des Verhaltens gingen einher mit „Inszenierungen“ der Städte, vor allem ihrer attraktiven öffentlichen Plätze, zu Marketingzwecken. Die Schließung von Kantinen in Behörden und Banken im Innenstadtbereich, die Anwesenheit von immer zahlreicheren Angehörigen europäischer, türkischer und anderer Herkunft führten dazu, dass Teile des öffentlichen Raumes einem „multikulturellen Essraum“ gleichen. In Städten von einiger Attraktivität wurden die interessantesten Plätze möbliert (jeder „öffentliche“ Stuhl der Cafés und Gaststätten bringt etwa 50 EUR/Jahr) oder für Events aller Art vermarktet, manche Plätze bis zu 200 Mal im Jahr.

Zum Offenhalten städtischer Räume gehört auch, dass sie angstfrei genutzt werden können. Hier gibt es Entwicklungen, bei denen zu hinterfragen ist, ob rechtzeitig gegengesteuert wurde. Video-Überwachungen öffentlicher Räume (der halböffentlichen, wie z.B. in den *Malls*, ohnehin) sind keine Abhilfe, zumal die Gefahr besteht, dass sie den Trend staatlich kontrollierter Überwachungen des privaten Verhaltens stützen. Dies wird verstärkt durch Entwicklungen, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst ausgehen. Das Smartphone lenkt immer mehr Menschen von der Wahrnehmung des öffentlichen Raumes ab und führt mit seinen Navigationssystemen und *Apps* dazu, dass der Fremde nicht mehr darauf angewiesen ist, einen Einheimischen nach dem Weg zu bestimmten Plätzen und Sehenswürdigkeiten zu fragen. Das reduziert die Wahrnehmung des Anderen, des Fremden und Möglichkeiten der Kommunikation.

5 Bauten für die Demokratie: Rathäuser und Parlamente

Demokratie, Öffentlichkeit und Parlamentarismus stehen in der bürgerlichen Gesellschaft in einem wechselseitigen Zusammenhang. Seit Ende des 18. Jahrhunderts wird diskutiert, wie das baulich umgesetzt werden kann. Am Beginn steht, Richtungweisend für diesen Prozess, das Kapitol in Washington. 1793 wurde mit dem Bau für seine beiden Kammern, Repräsentantenhaus und Senat, begonnen (über die wechselvolle Geschichte des Baus im griechisch-antikesierenden Stil vgl. von Beyme 1992).

Gebäude für die Selbstverwaltung der Bürger haben eine lange Tradition. Zu ihr gehören seit dem 13. Jahrhundert insbesondere die Rathäuser der mittelalterlichen Städte. Sie wurden zu Symbolen stadtbürgerlicher Autonomie und Selbstverwaltung. Sie markierten den zentralen Ort städtischer Öffentlichkeit. Die Rathäuser von Bremen und Brüssel, Lübeck und Münster veranschaulichen das bis heute.

Die Wiederherstellung städtischer Autonomie durch die Stein'sche Städteordnung für Preußen von 1808 leistete einen wichtigen Beitrag zur Wiederbelebung des Bürgerwillens nach den Niederlagen gegen Napoleon. Rathäuser wurden zum Ausdruck des Bürgerstolzes, aber auch der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft. Bis heute bemerkenswert sind die Rathäuser in München und Wien, Hamburg und Hannover.

An die Tradition des Rathauses als Ort von Bürgerwille und städtischer Autonomie wurde auch nach 1945 angeknüpft. Die Ausschreibungen zu Rathausneubauten forderten Visualisierungen des demokratischen Geistes ein, ob in Marl oder Mainz, in Wolfsburg oder Offenbach (vgl. Damus 1988). Es wurde bald deutlich, dass sich die immer umfangreichere kommunale Selbstverwaltung architektonisch nur noch unzulänglich abbilden ließ. So entstanden die Technischen Rathäuser bereits in den Formen relativ gesichtsloser Architektur und häufig am Rande der Innenstadt.

Wenn es bei den Rathäusern wegen ihrer Allzuständigkeit für das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger nur unzureichend gelang, das Demokratische und Repräsentative architektonisch sichtbar zu machen, so waren die Parlamentsgebäude auf Bundes- und Landesebene hier in einer besseren Position. Der Landtag von Baden-Württemberg, der 1961 eingeweiht wurde, war der erste Neubau eines Parlamentes in Deutschland nach 1945 und wurde als vorbildlich gelobt (vgl. Jaeger 1992).

Im Erdgeschoss befindet sich eine großzügig bemessene, nach allen Seiten hin transparente Halle, die als Begegnungsstätte zwischen Parlamentariern und Bürgern gedacht war. Doch wie bei anderen Bauten im Dienst der Demokratie ist diese Offenheit und Öffentlichkeit seit Ende der 1960er Jahre strengen Sicherheitskontrollen unterworfen.

Im Obergeschoss und zentral eingefügt befindet sich der fensterlose Plenarsaal, mit der üblichen Anordnung der Abgeordnetensitze im Halbrund, den Stenografenplätzen neben dem Rednerpult und den leicht erhöhten Regierungsbänken beiderseits der nochmals erhöhten Präsidiumsbank in der Mitte. Galerien für Presse und Öffentlichkeit schweben über allem an den Seitenwänden (zur „Philosophie“ demokratischer Sitzanordnungen, die sich bis in die Frankfurter Paulskirche 1848 zurückverfolgen lässt, vgl. Wefing 1995: 135ff.).

Der erste Parlamentsneubau in den neuen Bundesländern ist der 1994 eingeweihte Sächsische Landtag am Dresdner Elbufer. Eine Besonderheit ist die kreisrunde Anordnung im Sitzungssaal. Der Kreis gilt als natürliche, als *die* demokratische Form einer Versammlung. Es ist wohl nicht zufällig, dass in der Übergangsphase von der DDR zu den neuen Bundesländern die *Runden Tische* eine wichtige Funktion für den Ausdruck des Volkswillens hatten.

Auf Bundesebene, also vor allem in der ehemaligen Bundeshauptstadt Bonn, gab es über Jahrzehnte hin große Zurückhaltung, durch eine entsprechende Architektur das neue Staatswesen Bundesrepublik repräsentativ zu veranschaulichen. In der „provisorischen Hauptstadt“ war aus historischen Gründen Zurückhaltung geboten. Vielen Politikern war bewusst, dass es beim Provisorium und der „Rechnungshof-Architektur“ (Adolf Arndt) nicht bleiben konnte. Die Diskussion wurde eingeleitet durch eine breit rezipierte Rede des SPD-Abgeordneten Adolf Arndt vor der Berliner Akademie der Künste im Jahr 1960 zum Thema „Demokratie als Bauherr“ – die bis heute bekannteste Rede zu diesem Thema (vgl. Arndt 1992). Zu den Kernsätzen gehören folgende Aussagen:

- Demokratische Architektur verlange – im Gegensatz zur geometrisierenden Architektur des Obrigkeitsstaates mit seinen Ordinaten der Unter- und Überordnung – von ihrem Ansatz her, dass alles, auch das Bauen, auf den mündigen Bürger abgestellt sein müsse.

- Ohne Zweifel habe es der Totalitarismus mit seinen klaren Hierarchien einfacher als die Demokratie, sich baulich darzustellen.
- Als Leitmaxime könne gelten, den Zusammenhang zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie und einer äußeren wie inneren Durchsichtigkeit und Zuständigkeit ihrer öffentlichen Bauwerke architektonisch zum Ausdruck bringen zu wollen.
- Auch wenn die Demokratie und damit die öffentliche Hand Bauherr sei, dürften nicht die Rechnungshöfe und staatlichen Bauverwaltungen Zeichen- und Rotstift führen.

Das erste Gebäude, das aus demokratischem Geist und zu seiner Repräsentation auf Bundesebene gebaut wurde, war das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Das 1964-1969 nach Plänen von Paul Baumgarten errichtete BVerfG wirkt transparent; es überschreitet mit seinen insgesamt sieben pavillonartigen, miteinander verbundenen Bauten nicht die Höhe von drei Stockwerken. Es liegt in unmittelbarer Nähe zum Schloss und grenzt an den auch architektonisch bedeutenden Botanischen Garten. Da es von allen Seiten leicht einsehbar ist, vermittelt das oberste deutsche Gericht den Eindruck eines öffentlichen Gebäudes. Das sehr schön gestaltete Foyer zeigt bis in Details Leichtigkeit und Offenheit.

Im Zusammenhang mit der im Karlsruher Raum besonders aktiven Rote-Armee-Fraktion war bald Schluss mit Offenheit und Zugänglichkeit. Ein Rundgang um das Gebäude geschieht quasi in Begleitung von bewaffneter Polizei. Hier ist nicht nur die „machtgeschützte Innerlichkeit“ (Thomas Mann) der Deutschen zu beklagen, sondern die machtbewehrte Demokratie. Statt der „wehrhaften Demokratie“ (Art. 20 Abs. 4 GG) finden sich überall Anzeichen für einen Verlust an allgemeiner Sicherheit im öffentlichen Raum und in Gebäuden, die die „freiheitlich-demokratische Grundordnung“ (Art. 18 GG) repräsentieren.

Ein anschauliches Beispiel für Bauten, die demokratischen Geist zum Ausdruck bringen, ist das Bonner Bundeshaus. Es sollte den Plenarsaal des Bundestages der „alten“ Bundesrepublik ersetzen. Noch während der Bauphase wurde vom Deutschen Bundestag am 20. Juni 1991 beschlossen, dass Berlin die künftige Hauptstadt Deutschlands sei. Der Plenarsaal des Bonner Bundestages wurde gleichwohl am 30. Oktober 1992 feierlich eröffnet. Bei der Einweihung sagte Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth: „Dieses Parlamentsgebäude beansprucht mehr als die architektonische Umsetzung parlamentarischer Funktionen. Es will selbst ein bestimmtes Demokratieverständnis zum Ausdruck bringen: Offenheit und Transparenz durch Glas, Nähe der Parlamentarier zu den Bürgern“ (zit. bei Wefing 1995: 116). Zu den „parlamentarischen Funktionen“ gehört auch die in Art. 42 GG geforderte Öffentlichkeit der Verhandlungen des Bundestages.

Die Entwürfe stammten von Günter Behnisch (der auch durch bemerkenswerte, den Geist von Offenheit und Toleranz repräsentierende Schulgebäude hervor getreten ist). Seit der Planung des Geländes für die Olympiade 1972 in München stand sein Name – wie der von Frei Otto, der die zeltartige Struktur der Olympia-Bauten entworfen hatte – für eine offene, humane Architektur und Gesellschaft. Zum Bonner Bundeshaus gehört neben dem fast geschlossen kreisrunden Plenarsaal eine große, von Licht durchflutete Eingangshalle für Begegnungen mit Bürgern bzw. den Zuhörern der Plenarsitzungen mit ihren Abgeordneten.

Nach der Entscheidung für Berlin als Hauptstadt und Sitz des gesamtdeutschen Parlaments beschloss der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, dass der Reichstag

wiederhergestellt werden sollte. Mit dem 1894 eröffneten Reichstag verbinden sich nicht nur Erinnerungen an den Wilhelminischen Obrigkeitsstaat, sondern auch an den Beginn eines demokratischen Deutschland. Von einem Fenster des Reichstags rief der SPD-Politiker Philipp Scheidemann am 9. November 1918 die Republik aus.

Mit dem Umbau des Reichstags zum Parlamentssitz wurde der britische Architekt Sir Norman Foster beauftragt. Als „Ersatz“ für die von Beginn an heftig umstrittene Kuppel des Wallot-Baus ersann das Team von Foster eine begehbare, transparente Glaskuppel. Sie bietet der Öffentlichkeit die Möglichkeit, über eine Rampe bis zur Aussichtsplattform aufzusteigen und in den Plenarsaal zu blicken. „So erheben sich die Bürger symbolisch über ihre Volksvertreter tief unter ihnen im Plenarsaal [...]. Wenn es dunkel wird und die Kuppel vom Licht des darunter liegenden Reichstags erfüllt ist, wissen die Berliner, dass das Parlament tagt. So ist das Bauwerk zur Leuchtbarke geworden, die die Überzeugungskraft demokratischer Strukturen in Deutschland sinnhaft zum Ausdruck bringt“ (Foster 2000: 130).

6 Schlussbemerkungen

Die Ausführungen sollten deutlich machen, dass Öffentlichkeit, Parlamentarismus und Demokratie auch auf architektonischen und städtebaulichen Voraussetzungen beruhen. Öffentlichkeit und öffentliche Plätze sind eng mit der politischen Öffentlichkeit verbunden. Darum sollte der öffentliche Raum nicht noch mehr für beliebige Schließungen und partikulare, vermarktete Nutzungen zur Verfügung stehen. Er ist eine *conditio sine qua non* einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft. Das setzt auch ein bestimmtes Verhalten der Bürgerinnen und Bürger voraus.

Bei den architektonisch zum Teil sehr bemerkenswerten Bauten für die Demokratie, zumal den Parlamenten, ist zu beklagen, dass sie nur eine streng kontrollierte Öffentlichkeit zulassen. Die öffentliche Sicherheit ist zu einem vorrangigen Staatsziel geworden. Die Hoffnung ist gegenwärtig gering, dass es sich um eine vorübergehende Phase handelt. Die Politik allein kann hier nicht gegensteuern, so wenig wie es noch mehr Gesetze oder schärfere Sicherheitsvorkehrungen vermögen. Es bedarf auch des mündigen Bürgers und eines hier und da veränderten Verhaltens im öffentlichen Raum: dass er bewusst wahrgenommen und offen gehalten wird für alle Nutzungen und Begegnungen.

* Für Hinweise zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts danke ich Herrn Heiner Adamski

Literatur

- Adolf Arndt, Demokratie als Bauherr. Vortrag von 1960, in: *Ingeborg Flagge/Wolfgang Jean Stock*, Hrg., a.a.O., S. 52-65
- Hans-Paul Bahrdt, Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau, hrsg. von *Ulfert Herlyn*, Opladen 1998 (1. Aufl. rde 1961)
- Klaus von Beyme, Demokratie, Parlamentarismus und Öffentlichkeit. Die Visualisierung demokratischer Grundprinzipien im Parlamentsbau, in: *Ingeborg Flagge/Wolfgang Jean Stock*, Hrg., a.a.O., S. 32-45
- Günter Behnisch, Bauen für die Demokratie, in: *Ingeborg Flagge/Wolfgang Jean Stock*, Hrsg., a.a.O., S. 66-75

- Martin Damus*, Das Rathaus. Architektur und Sozialgeschichte von der Gründerzeit bis zur Postmoderne. Schwerpunkt: Rathausbau 1945-1986 in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1988
- Ingeborg Flage/Wolfgang Jean Stock*, Architektur und Demokratie. Bauen für die Politik von der amerikanischen Revolution bis zur Gegenwart, hrsg. vom Deutschen Bundestag. Mit einem Vorwort von Rita Süßmuth, Stuttgart 1992
- Norman Foster*, Architektur und Demokratie, in: *Ders.*, Der Neue Reichstag, Mannheim 2000, S. 130-163
- Jürgen Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 4. Aufl. Neuwied und Berlin 1969
- Falk Jaeger*, Gehäuse des Föderalismus. Neubauten deutscher Landtage nach 1949, in: *Ingeborg Flage/Wolfgang Jean Stock*, Hrsg., a.a.O., S. 76-100
- Hans Planitz*, Die deutsche Stadt im Mittelalter, 5. Aufl., Wiesbaden 1997
- Bernhard Schäfers*, Architektursoziologie. Grundlagen – Epochen – Themen, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2014
- Vitruv*, Zehn Bücher über Architektur/*Vitruvii*, De Architectura. Libri Decem, übersetzt und mit Anmerkungen versehen von Curt Fensterbusch, Darmstadt 1976
- Max Weber*, Die Stadt, Tübingen 1999 (zuerst 1922)
- Heinrich Wefing*, Parlamentsarchitektur. Zur Darstellung der Demokratie in ihren Bauwerken. Eine Untersuchung am Beispiel des Bonner Bundeshauses, Berlin 1995

Fußball ist unser Leben – Zum Bombenanschlag auf den BVB-Mannschaftsbus

Tim Griebel und Georg Schneider

Sport und gerade der beliebteste Sport Fußball ist ein bedeutender Teil der kollektiven Identität Deutschlands, wofür symbolisch nicht zuletzt das „Wunder von Bern“ von 1954 sowie das „Sommermärchen“ während der Fußballweltmeisterschaft 2006 stehen. Fußball ist im wahrsten Sinne des Wortes ein Gesellschaftsspiel, das sowohl Spiel und Spiegel der jeweiligen Gesellschaft als auch der emotionale Kitt einer Gemeinschaft ist und somit viel über die Prozesse und Widersprüche sowie Ängste und Hoffnungen der deutschen Gesellschaft aussagt. So zeigt auch und gerade der Verlauf der kontroversen Diskussion nach dem Anschlag auf den Mannschaftsbus des BVB am 11.04.2017 vor dem Champions-League-Spiel gegen den AS Monaco viel über die Rolle des Fußballs in der Gesellschaft und die erwarteten gesellschaftlichen Leistungen von Fußballprofis aus. Auch die Diskussion über die möglichen Motive und Hintergründe der Tat lassen tief in die Seele der deutschen Gesellschaft blicken, da sie offenbart, was in Deutschland in welchem Kontext kontrovers dokumentiert wird und was nicht. Bei der folgenden Rekonstruktion der Diskussion sollen ganz bewusst auch Diskussionsbeiträge zu Wort kommen, welche sich später als falsch erwiesen haben, da sie sehr viel über die Reflexe der deutschen Öffentlichkeit aussagen.

Grundlage der Kontroverse ist die Detonation von drei mit Metallstiften bespickten Sprengsätzen direkt neben dem BVB-Mannschaftsbus, bei der der Dortmunder Verteidiger Marc Bartra sowie ein Polizist verletzt wurden. Der Bus befand sich gerade auf dem Weg vom Team-Hotel l'Arrivée zum Dortmunder Signal Iduna Park, in dem knapp zwei Stunden später das Hinspiel des Champions League Viertelfinals am 11.04.2017 stattfinden sollte. Relativ rasch nach der Explosion wurde festgelegt, dass



Dr. Tim Griebel

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



Georg Schneider

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

das Spiel am folgenden Abend, also weniger als 24 Stunden später nachgeholt werden sollte. Über die Frage, ob dies die richtige Entscheidung war, wurde ebenso kontrovers diskutiert, wie über die Hintergründe und Wirkungen der Tat.

Im Zuge des Anschlags wurden aufgrund mehrerer Bekennerschreiben sowohl in den Medien als auch in der breiteren Öffentlichkeit teils wilde Spekulationen über die Motive der Tat angestellt, die sowohl ins links- und rechtsextreme wie auch in das terroristische Lager reichten. Kurz nach den Ereignissen

„ist sich die Kommi oder Like-Schwarmintelligenz sicher: Waren nur Polenbölller, wahrscheinlich von verfeindeten Ultras. Dann kommt die Meldung: Es handelte sich um professionell angefertigte Bomben. Und es gab drei Bekennerschreiben von Islamisten. Die Besserwisser stehen Gewehr bei Fuß. Sie haben jetzt den Schuldigen, den sie sich jedes Mal wünschen, wenn irgendetwas passiert. Ob Anschlag, Schlägerei oder Elefant im Briefkasten, das Herz hüpft, wenn der Muselman verantwortlich gemacht werden kann. Doch dann, hurra, ein weiteres Bekennerschreiben, von der Antifa. Das ist wie ein Sechser im Lotto, auch wenn der Inhalt absurder nicht sein könnte. Himmelhoch jauchzend, zu Tode betrübt sind sie, die hinterhältigen Beileidsbekunder. [...]“

Unterdessen verkündet die Polizei, man habe jetzt doch ein paar Rechtsextreme ins Visier genommen, zur Sicherheit aber auch ein paar Islamisten verhaftet. Das sei ja nur ein Ablenkungsmanöver, sagen die einen, die anderen wiederum wussten schon die ganze Zeit, dass es sich um Nazi-Terror handelt. Nach einer Woche ist jedoch nur eine einzige Sache klar: Dass überhaupt nichts klar ist.“

<http://www.taz.de/!5398282/>

Der Terrorverdacht sollte sich im Verlauf der Diskussion aber zunächst als der zentrale gesamtgesellschaftliche Rahmen etablieren, durch den die Rolle des Fußballs für die Gesellschaft speziell gedeutet wurde. Es zeigt sich auch, dass diese Vorstellung einige Anknüpfungspunkte an frühere Terrorakte und somit auch an das emotionale Befinden der Öffentlichkeit bereitstellte. Die Ereignisse von Dortmund zielten aus dieser Sicht

„mitten ins Herz des westlichen Lebensstils. Wer immer genau dahintersteckt – die Zielrichtung direkter Gewalt gegen die Akteure macht diesen Dienstag, den 11. April 2017, zu einem weiteren historischen Datum des Terrors. [...] Schon als am Abend des 13. Novembers 2015 130 Menschen in Paris von islamischen Terroristen ermordet und 350 weitere verletzt wurden, begann die Gewalt in einem Fußballstadion. Der Islamische Staat hatte sich mit perfider Logik ein Freundschaftsspiel der beiden europäischen Kernländer für seine bislang schlimmste Attacke ausgesucht. Einige Tage später sagten die überforderten deutschen Sicherheitsbehörden ein weiteres Länderspiel gegen die Niederlande ab – der Fußball war plötzlich, wie vom IS gewünscht, zum Kriegsgebiet geworden.“

Dirk Schümer, Der Ball und der Terror, in: Die Welt vom 13.04.2017, S. 1.

Es ist Terror! Sie sollten für uns und um ihrer selbst willen spielen!

Weil sich der Terrorverdacht am hartnäckigsten als These zum Tatmotiv hielt, schlossen sich an diese Deutung der Ereignisse auch spezielle Instrumentalisierungen der Tat an, welche um die Frage kreisten, ob die schnelle Neuansetzung des Spiels gerechtfertigt war. Gerade aus der zentralen Rolle des Fußballs für die Gesellschaft wird eine spezielle Verantwortung der Spieler und der Vereine zu Zeiten des Terrors – auch wenn dieser nur vermutet wird – abgeleitet. Diese hätten aufgrund der emotionalen Bindung der Fans an die Vereine eine zivile Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. Gerade weil der Terrorismus auf die Verbreitung von Angst setze, musste das Spiel schnell stattfinden:

„Es ist natürlich besonders hart weiterzumachen, wenn man selbst Opfer eines Anschlags war, wie die Spieler von Dortmund. Aber andere haben das auch geschafft. Nach dem weit schlimmeren Anschlag auf die Satirezeitschrift ‚Charlie Hebdo‘ arbeiteten die Überlebenden sofort an der nächsten Ausgabe weiter. Oder waren die Fußballer zu jung für diese Zumutung? Von den Zwanzigjährigen haben die Gesellschaften immer den meisten Mut und größten Einsatz erwartet, und jetzt ging es, zum Glück, nicht darum, in den Krieg zu ziehen, sondern ein hochgradig abgesichertes Spiel zu spielen. [...]

Niemand sollte nach einem solchen Anschlag spielen müssen, wenn er nicht will, wenn er nicht kann. Rückzug ist weder feige noch verantwortungslos, sondern verständlich. Individuelle Absagen wären daher völlig in Ordnung gewesen. Für das gesamte Spiel und die beiden Vereine gilt etwas anderes. Hier geht es um den kollektiven Aspekt, die Rolle des Fußballs in den Zeiten des Terrors. Bei Redaktionsschluss war noch nicht klar, was den oder die Attentäter von Dortmund angetrieben hat. Aber das Spiel wurde angesetzt unter dem Eindruck, der Anschlag könne Terror sein, es war damit eine Antwort auf den Terrorverdacht. Terror hat immer zum Ziel, den Alltag mit Ängsten zu spicken, die Normalität zu unterbrechen oder abzuschaffen. Wenn Attentätern das gelingt, haben sie einen Sieg davongetragen. [...]

Fußball ist nicht die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln, aber Fußballspieler haben eine zivile Verantwortung für die Gesellschaft, weil ihr Sport eine emotionale Heimat für zig Millionen ist. Die Bindung an einen Klub, an eine Nationalmannschaft erzeugt Zugehörigkeit, gibt Halt. An den Spieltagen findet die Nation als Erregungsgemeinschaft eine gemeinsame Basis, und Sportpatriotismus ist eine zumeist harmlose Form, internationale Rivalitäten auszuleben.“

Dirk Kurbjuweit, Das Gesellschafts-Spiel, in: Der Spiegel vom 15.04.2017, S. 8.

Dieser pathetische Rahmen dient auch anderen Argumenten als Grundlage. Für den Präsidenten von Borussia Dortmund, Reinhard Rauball, rechtfertigt dieser Hintergrund letztendlich die schnelle Neuansetzung des Spiels, auch wenn sportpolitische Gründe im Sinne externer Zwänge in Form des Spielplans als Hauptgrund für die schnelle Neuansetzung ins Feld geführt werden:

„Natürlich war jeder der Meinung, dass möglichst viel zeitlicher Abstand zwischen den Detonationen und dem Nachholtermin liegen sollte. Es stellte sich aber heraus, dass es grundsätzlich keine realisierbare Alternative zum Mittwoch gab, da wir innerhalb von 28 Tagen neun Spiele auf nationaler und internationaler Ebene bestreiten. [...] Die einzige realistische Möglichkeit wäre gewesen, auf die weitere Teilnahme an der Champions League zu verzichten, indem wir am Mittwoch nicht angetreten wären. Diese Diskussion wurde intern geführt mit dem Ergebnis, dass diese Möglichkeit ausscheidet. Die Terroristen hätten damit eines ihrer Ziele erreicht und übrigens auch den Traum dieser Mannschaft zerstört.“

<http://sportbild.bild.de/fussball/champions-league/champions-league/rauball-verteidigt-schnelle-neuansetzung-bombenanschlag-borussia-dortmund-51340566.sport.html>

Innerhalb dieser großen Terror-Erzählung wird darauf verwiesen, dass eine schnelle Neuansetzung nicht nur aufgrund der Hoffnung, die Träume der Mannschaft noch zu realisieren, sondern auch aus psychologischer Sicht das Beste für die Spieler selbst gewesen sei.

„Als der Psychiater Mazda Adli, 47, Chefarzt der Flieger Klinik in Berlin, davon erfuhr, dass das Spiel gleich am folgenden Tag ausgetragen werden sollte, da hat er gedacht: ‚Das ist eine ganz schön gewaltige Aufgabe für die Spieler. Es geht nicht mehr nur ums Spiel, sondern die Welt schaut mit ganz anderen Augen zu.‘

Adli sagt, Psychiater hätten die Augenzeugen von Terroranschlägen befragt und dabei herausgefunden, dass ‚die Verarbeitungskapazität zwischen den Menschen extrem unterschiedlich‘ sei. Es spräche aber einiges für die Entscheidung, das Spiel sofort nachzuholen: ‚Es ist gut, sich durch den Anschlag nicht komplett aus der Tagesordnung

bringen zu lassen. Es hat für die Menschen und Fans etwas Beruhigendes, wenn sie sehen: Die machen weiter‘ auch wenn sich bei einigen Spielern mögliche Folgen wie Flashbacks oder Schlafstörungen erst mit zeitlicher Verzögerung zeigen könnten. Dann habe man es mit einer posttraumatischen Belastungsstörung zu tun. Der Psychiater Manfred Lütz, 63, Chefarzt am Alexianer-Krankenhaus in Köln, verweist auf die hohe symbolische Bedeutung des Fußballspiels. Sich der Situation zu stellen, das sei grundsätzlich nicht falsch. Papst Johannes Paul II., der im Mai 1981 auf dem Petersplatz in Rom niedergeschossen wurde, habe danach Audienzen wieder dort abgehalten.“

Jörg Blech, Weitermachen, in: Der Spiegel vom 15.04.2017, S. 28.

Auch die Tatsache, dass ein Mitspieler verletzt würde und auch eventuell vorhandene Angst seien kein Problem, letztere könne sogar leistungssteigernd wirken:

„Wenn einer mit dieser Situation nicht zurechtkommt, muss er sagen: Ich kann das nicht. Bartras Verletzung sollte für die anderen auch kein Hindernis sein, um zu spielen. Verletzungen bei Fußballern kommen immer wieder vor. Wenn einer schwer verletzt auf dem Spielfeld liegt, wird auch nicht abgepfiffen. Deswegen ist es richtig, zu sagen – jetzt erst recht, wir lassen uns nicht einschüchtern. Nicht nur den Terroristen gegenüber, sondern auch der Bevölkerung gilt es zu zeigen, wir geben nicht nach. [...] Angst kann zwei Sachen bewirken: Entweder man ist völlig gelähmt oder man steigert sogar die Leistung. Dafür gibt es ein Gesetz, benannt nach den amerikanischen Wissenschaftlern Yerkes und Dodson. Fußballspieler haben normalerweise immer Angst.“

<https://www.welt.de/sport/fussball/champions-league/article163649772/Fussballspieler-haben-normalerweise-immer-Angst.html>

Ja, es ist Terror, aber sie sollten nicht spielen. Wir verlangen zu viel von ihnen und beschädigen uns alle damit selbst.

Kritische Stimmen gingen hingegen davon aus, dass diese Forderungen an die Spieler, d.h. die Opfer des Anschlags, zu weit gehen würden und dass diese nicht als Menschen wahr- und ernstgenommen und so zu Maschinen des Sports im Dienste der Gesellschaft degradiert worden seien. Aus psychologischer Perspektive wurde schlicht zu viel von den Spielern verlangt:

„[A]us psychologischer Sicht ist diese schnelle Neuansetzung zumindest eine heftige Überforderung für jeden, der unmittelbar dabei war: Spieler, Trainer und die Betreuer, die mit im Bus saßen. Das Motto ‚Je schneller zurück, umso besser für den Kopf‘ funktioniert hier nicht. Beeindruckend, wie die Mannschaft dann das Spiel gemeistert hat.“

<http://sportbild.bild.de/bundesliga/vereine/bundesliga/anschlag-bvb-bus-dfb-psychologe-neuansetzung-lob-fuer-tuchel-51329724.sport.html>

Aus Sicht kritischer Stimmen zur Neuansetzung des Spiels dienen Spieler lediglich als Nutzwerkzeuge im knallharten Unterhaltungsbetrieb Fußball:

„Man muss gar nicht nach möglichen Kommunikationsstörungen zwischen der Uefa und dem Verein fahnden, wie es der Trainer nahelegte (‚Wir fühlen uns ohnmächtig und übergangen. Wir wurden von der Uefa behandelt, als wäre eine Bierdose gegen den Bus geflogen‘). Es war vielmehr so, dass sich AS Monaco einer längeren Verschiebung schlicht widersetzt hat, ein Ausfall des Spiels aber eine Vertragsstrafe von einer halben Million Euro nach sich gezogen hätte. Monaco wollte keinen späteren Termin, weil dies auch das Rückspiel gefährdet, jedenfalls die Austragung im eigenen Stadion unmöglich gemacht hätte und man auf den Vorteil des Heimspiels nicht verzichten wollte. [...]Aber was heißt das? Erstens heißt es: Es geht nur um Geld. Zweitens heißt es, dass es

so etwas wie vereinsübergreifende Solidarität nicht gibt. [...] Manches spricht dafür, dass selbst hartgesottene Vorstände von Dax-Konzernen zartbesaitet sind, verglichen mit ihren Managerkollegen in der Champions League. Es empfiehlt sich, in diesem Licht noch einmal die hilflosen Äußerungen des Trainers Thomas Tuchel zu lesen: ‚Es schmerzt sehr, was wir Spielern zumuten. Viele hat der Schock sehr mitgenommen. Wir hatten zu funktionieren.‘ Ei freilich! Es liegt in der Logik von Funktionären – es steckt schon im Wort drin –, alles um sie herum als etwas zu betrachten, das zu funktionieren hat beziehungsweise von ihnen in Funktion zu halten ist. Rührend und sinnlos der Hinweis Tuchels, dass es sich bei Spielern um Menschen handele, dass der Anschlag ‚uns als Menschen‘ gegolten habe, ja dass der Anschlag für das Wissen um das eigene Menschsein gar nicht nötig gewesen sei – ‚dazu hätten wir das Erlebnis nicht gebraucht‘. Nein, dafür natürlich nicht. Der Anschlag war vielmehr für das Gegenteil gut: nämlich für die Erkenntnis, dass in der Vereins- und Verbandsfunktionärspektive die Spieler gerade keine Menschen sind, mit menschlichen Gefühlsschwächen, sondern Roboter, Apparate, Maschinen, die ihren Einsatzzweck zu erfüllen haben. Längere Werkstattaufenthalte – in der Seelenklemptnerie – sind nicht vorgesehene beziehungsweise ein zu vermeidender Kostenfaktor in der Gesamtkalkulation.“

<http://www.zeit.de/2017/17/uefa-champions-league-anschlag-bvb-kritik>

Die Spieler selbst kritisieren den unmenschlichen Umgang mit ihnen, während auch die Politikprominenz im Einklang mit den Dortmunder Offiziellen die Ereignisse für den Antiterrorkampf nutzt:

„Tuchel und andere Businsassen seien am nächsten Tag noch ‚im emotionalen Ausnahmezustand‘ gewesen, sagt ein Berater. Torwart Roman Bürki weinte nach dem Spiel, Abwehrspieler Sokratis sagte, man werde ‚behandelt wie Tiere‘.

Manche Dortmunder Akteure sahen sich als Staffage im Antiterroraufmarsch der Politik. CDU-Mann de Maizière saß im Stadion neben BVB-Geschäftsführer Hans-Joachim Watzke. Hannelore Kraft, die NRW-Wahlkämpferin der SPD, bei ihrem Parteifreund Rauball, in der Nähe Reinhard Grindel, der DFB-Präsident und ehemalige CDU-Bundestagsabgeordnete. Das gefiel wohl den Fußballfunktionären. Sie waren bedeutend, als wären sie Teil eines Staatsakts.

Selbst der Besuch beim verletzten Spieler Bartra im Knappschafts Krankenhaus, wo der Spanier operiert worden war, geriet zur öffentlichen Zeremonie. Watzke enterte die Klinik mit dem Pressechef des Klubs durch das Spalier der Kameraleute. Auch Trainer Tuchel war bei dem Opfer im Krankenhaus. Er nahm den Hintereingang.“

Jörg Blech, Weitermachen, in: Der Spiegel vom 15.04.2017, S. 28.

Durch die Überforderung und Abwertung der Menschlichkeit des Einzelnen gelinge eben nicht eine heldenhafte Antwort auf Gewalt und Terror, sondern das genaue Gegenteil:

„Das Verwerfliche daran aus sportpolitischer wie gesellschaftlicher Sicht ist die Verdrehung von Heldentum. Held ist, wer sich der Logik von Geschäft und politischem Anspruch unterordnet. Aber auch gesellschaftspolitisch sind die Ansprüche hier falsch gestellt. Geistiger Widerstand gegen den Terror gelingt nur, wenn der Wert des Spiels an sich erhalten bleibt: die Leichtigkeit, die Freude am Spiel. Das kann man nicht erzwingen. Diese wieder zurückzuerlangen, braucht Zeit, Reflexion, vor allem aber mündige Sportler. Sie müssen die wahrhaftige Freiheit haben, zu sagen, was sie denken und fühlen.“

http://www.deutschlandfunk.de/anschlag-auf-bvb-team-die-leichtigkeit-ist-weg.720.de.html?dram:article_id=383897

Dass den Spielern keine Zeit zur Reflexion der Ereignisse eingeräumt wurde, zeuge lediglich von Taktlosigkeit, welche die eigentliche Stärke einer dem Menschen verpflichteten Demokratie negiere und Gewalt und Terror nicht stark entgegentrete, sondern diese lediglich banalisiere und auch enttabuisiere:

„Der Aufruf zur Normalität im Angesicht der Anomalie ist ein fragwürdiger Reflex, in dem als Verteidigung demokratischer Werte ausgegeben wird, was früher einmal Taktlosigkeit geheißen hätte. [...] Es sind die Unterbrechung des Alltags, das mindestens kurzfristige Aussetzen aller Pläne, die signalisieren: Es ist etwas Inakzeptables geschehen. Eine Gesellschaft, die sich selbst zu wappnen glaubt, in dem sie sich unverwundbar gibt, kannibalisiert eben jene moralische Empfindsamkeit, die zu stärken sie vorgibt. Eine Demokratie, die sich immun behauptet, verkennt ihr eigenes humanes Fundament.

Vielleicht besteht darin die eigentliche Gefahr: Eine Gewalt, die nicht mehr schockieren darf, eine Gewalt, die gewöhnlich zu sein hat, verliert auch ihren tabuisierten Status. Das wäre eine fatale Wirkung: wenn der instinkt- und taktlose Gestus gegen Gewalt unfreiwillig zu ihrer Banalisierung beitrüge. Als seien Gewalt und Terror nichts als naheliegende Formen der Konfliktbewältigung. Das wäre vermutlich genau das, was sich Terroristen wünschen, dass wir es glauben. Stattdessen braucht es mehr Vertrauen in die Stabilität der Demokratie: Sie verkraftet es auch, wenn sie sich verwundbar zeigt. Sich als Gesellschaft die Zeit zum Innehalten und Trauern zu nehmen, ist kein Zeichen von Ohnmacht, sondern von Zivilität.“

<http://www.sueddeutsche.de/politik/kolumne-verstoerung-1.3464200>

Es ist kein Terror! Sollten wir als Gesellschaft dennoch weiter über die Ereignis diskutieren?

Innerhalb der Kontroverse, bei der die Angst, dass es sich bei den Ereignissen um einen terroristischen Akt handelte, immer mitschwang, wird auch der gleichzeitig auftretende Wunsch verständlich, dass es sich bitte nicht um einen Terroranschlag handeln solle:

„Mit den Bomben von Dortmund ist eine Schwelle überschritten. Denn allen Bekenntnissen zum Trotz: Die Leichtigkeit unseres Lebens droht zu schwinden angesichts der Gewalt, die in alle Faser unserer Freiheit dringen will [...]

Man muss fast hoffen, dass in Dortmund irre Einzeltäter aus heimischen Fanatikermilieus dahinterstecken, weil sich die Gefahren so noch einigermaßen eingrenzen ließen. Die noch schlimmere Vision passt zu den Drohungen des IS, den gesamten sozialen Frieden unserer Zivilisation durch eingeschleuste und naiv von uns aufgenommene Terroristen zu sprengen.“

Dirk Schümer, Der Ball und der Terror, in: die Welt vom 13.04.2017, S. 1.

Dieser Wunsch wurde erfüllt, als sich herausstellte, dass es sich beim Täter um Sergej W. handelte, der die Bomben zündete, um mit Optionsgeschäften am Tod von Spielern und Offiziellen von Borussia Dortmund Gewinn zu machen. Er hatte mithilfe eines Privatkredits Put-Optionsscheine erworben, mit denen er auf fallende Kurse der Aktie Borussia Dortmunds gewettet hatte. Durch den Bombenanschlag sollten möglichst viele Spieler verletzt oder getötet werden, um die Aktie zum Einsturz zu bringen und so ein vielfaches der investierten Summe zu gewinnen.

<http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/anschlag-auf-bvb-so-sollte-die-moerderische-boersenwette-funktioenieren-a-1144202.html>

In die Bewertung dieser Erkenntnis mischen sich Erleichterung und Entsetzen:

„Wer in diesen Tagen mit Ermittlern spricht, der stellt bei ihnen fast schon eine Erleichterung fest: Endlich mal wieder ein normaler Krimineller. Kein religiöser Fanatiker, kein Dschihadist oder Neonazi voller Hass auf Flüchtlinge. Recht schnell aber mischt sich in die Erleichterung das Entsetzen über die brutal niederen Beweggründe des Sergej W. – über eine Geldgier, die bereit ist, über Leichen zu gehen. Über zwanzig Leichen, wenn die drei Bomben so detoniert wären, dass sie den BVB-Bus voll getroffen hätten. Und genau das sollten sie wohl.“

Hannelore Crolly/Florian Flade, Mordsgier, in: Welt am Sonntag vom 23.04.2017, S. 13.

Die Erleichterung darüber, dass es sich nicht um einen Terrorakt handelt, ist aber *die* Erklärung dafür, warum nach der Erfassung des Täters die Diskussion nur noch kurz um gesamtgesellschaftliche Fragen kreiste. Die von Fassungslosigkeit geprägte Aussage des Dortmunder Trainers, Thomas Tuchel, liefert hierfür eine symptomatische Erklärung:

„Nun hat der BVB eine Antwort erhalten. Das ist zum einen erleichternd. Die Ereignisse können besser eingeordnet werden. ‚Es gibt uns ein gutes Gefühl, dass es einen Durchbruch in der Fahndung gab‘, erklärte Tuchel. Doch auf der anderen Seite herrscht auch Fassungslosigkeit. Über das vermeintliche Tatmotiv, den ganzen perversen Plan von Sergej W., dem mutmaßlichen Täter. Der im gleichen Hotel wie Borussia Dortmund logierte, dem die Spieler womöglich sogar am Tag des Anschlags über den Weg gelaufen sind. Tuchel war entgeistert über das Tatmotiv: ‚Es ist für mich nicht nachzuvollziehen, weder emotional, noch rational. Ich begeben mich nicht in die Tiefen des Abgrunds, in die man gehen müsste, um das nachvollziehen zu können.“

https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article163912056/Der-Schrecken-bleibt.html

Gerade aufgrund dieser Stimmungslage, welche die Tat von Sergej W. hauptsächlich als böse, kranke und nicht nachvollziehbare Tat eines Einzelnen betrachtet, ist die Diskussion um die „Moral von der Geschichte“ im Verhältnis zu der Tonlage während der Vermutung eines Terroranschlags nur noch auf deutlich entspanntere Weise zu vernehmen. Die Ereignisse zeigten schlicht, dass sich Verbrechen nicht lohnen würden, da sich Reichtum nicht durch amateurhafte Verbrechen realisieren lasse. Nur Finanzprofis wie George Soros, der in den 1990er Jahre gegen das britische Pfund wette und dabei ein Vermögen verdiente, hätten Aussicht auf Erfolg:

„Die Moral von dieser Geschichte ist eine doppelte. Die eine besagt: George Soros kann das ganz große Rad drehen, Amateure sollten die Finger davon lassen und schon gar nicht auf den Tod wetten. Sodann sollten sie nicht mit einem Börsen-Nebenwert wie dem BVB-Papier spielen, wo im täglichen Handel nur wenig über den Tisch geht. Wenn einer 300.000 Optionsscheine im Internet kauft, schrillt bei der Hausbank der Alarm. Schon vier Tage nach dem Anschlag war der Täter im Visier. Er wurde beobachtet und rasch gefasst.

Noch beruhigender die zweite Moral, die wie im Krimi oder Märchen lehrt: Das Verbrechen zahlt sich nicht aus, zumindest nicht für Amateur-Schurken wie Sergej W. Aber irgendjemand wird sich schon die Filmrechte an diesem perfekten Plot gesichert haben. Und daran verdienen. Ganz legal. Dass Soros die Bank von England ausraubte, mag verwerflich gewesen sein. Ungesetzlich war es nicht.“

Josef Joffe, Verbrechen lohnen nicht, in: Die Zeit vom 27.04.2017, S. 31.

Aus kapitalismuskritischer Sicht ist der Krimi oder das Märchen aber mit dieser Feststellung noch nicht zuende. Vielmehr verdeutliche der Anschlag auf den BVB-Bus die kalte und amoralische Funktionsweise unseres Wirtschafts- und Finanzsystems selbst:

„Statt 72 Jungfrauen lockten ihn 3 Millionen Euro Rendite. Dafür hat er streng ökonomisch-rational gehandelt: Am besten verdient hätte er, wenn möglichst viele Dortmunder Spieler umgekommen wären. Nun ist das Entsetzen über diese Variante der Gewinnoptimierung groß. Geld verdienen auf Kosten von Menschenleben! Hat es so etwas jemals gegeben in der Geschichte des Kapitalismus?

Gegen die Kritik an der Entscheidung, das Spiel einen Tag nach dem Anschlag zu wiederholen, wurde eingewendet, es gebe nun mal zwingende Sachgründe (sprich: wirtschaftliche Notwendigkeiten), außerdem sei es ein wichtiges Zeichen gegen den Terror. Und was sagt uns dieses Zeichen nun? Dass die Wertschöpfungskette nicht unterbrochen werden darf, nur weil dabei ein paar Leute draufgehen? So viel zur Symbolik.“

<http://taz.de/!5399112/>

Diese Form der Kritik am System und dessen Instrumenten ist aber allenfalls an den Rändern der Diskussion wahrzunehmen und wird von anderen Beiträgen auch als fehlerhafte Interpretation dargestellt. Nicht der Kapitalismus samt seiner an sich wertneutralen und sogar nützlichen Werkzeuge wie Put-Optionen, sei Ursache der Tat, sondern die Gier des Menschen an sich:

„Der Kapitalismus sei schuld, und die Put-Optionen, mit denen der Täter nach seinem haarsträubenden Plan reich werden sollte, gehörten nun endlich verboten. Nun dienen diese Produkte in erster Linie dazu, an Börsen für eine angemessene Bewertung von Vermögenswerten zu sorgen: Sie helfen, Übertreibungen und Blasen zu vermeiden, und schützen daher letztlich auch das Geld des einfachen Anlegers – aber geschenkt. Erst dieses schmutzige Instrument, mit dem man auf Untergang und Verlust von Unternehmen wetten könne, so die Argumentation, habe die Gier geweckt, die Sergej W. zu seiner Tat trieb. Um es klar zu sagen: Das ist Unsinn. Die Gier wurde bekanntlich erfunden, lange bevor es Put-Optionen gab, sie ist der Dauerbrenner unter den sieben Hauptsünden. [...] Und zweitens ist es absurd zu meinen, dass das Böse nicht nur im Täter, sondern auch in seinem Werkzeug liegt. Wer Put-Optionen verbieten möchte, muss das konsequenterweise auch mit Hämmern, Bohrmaschinen und – das zeigen die Anschläge von Nizza, Berlin und London – Autos und Lastkraftwagen tun.“

Peter Huth, Liebe Leserinnen, liebe Leser, in: Die Welt am Sonntag vom 23.04.2017, S. 2.

Dass es zu keiner flächendeckenden Diskussion über den Zusammenhang zwischen Finanzkapitalismus und den Ereignissen in Dortmund kam, wird wiederum von kapitalismuskritischer Seite problematisiert und in die eingangs genannten Spekulationen über das mögliche Tatmotiv eingebettet.

„Jetzt frag ich mich: Wo sind denn jetzt eigentlich die ganzen Sondersendungen? Wo ist der gesellschaftliche mediale Aufschrei? Was der Finanzkapitalismus aus einem Menschen machen kann! Wäre es ein IS-Terrorist gewesen, würden wir jetzt Anne Will und Illner-Dauerausgaben haben, wie das jetzt wieder möglich war. Und wir hätten eine Flüchtlings-Terroristen-Diskussion, dass die AfD sofort wieder über 10% käme! Wenn selbst der rechtsradikale Verdacht sich erhärtet hätte, dann hätten wir eine mega Diskussion über die Neonazis in der Hooligan-Szene und im Fußball allgemein! Wären es die Linken gewesen, dann hätten die Rechten gesagt, dass man schon schauen muss, wer hier den Staat und seine Bürger zerstört. Aber so, wo der Typ einfach nur eine habgierige kranke Kapitalisten-Drecksau ist, da diskutieren wir nicht! [...] Da kommt keiner und sagt, der Finanzkapitalismus gehört nicht zu Deutschland! Wo ist jetzt die lautstarke Forderung, dass sich alle, die schon mal auf fallende Kurse gesetzt haben, von dieser Tat distanzieren. Krank ist das!“

<https://de-de.facebook.com/Ringlstetter.tv/videos/267247790350528/>

Anstelle einer solchen Diskussion richtete sich die Debatte auf ein vornehmlich sportliches Thema: Den Dissens zwischen Trainer Tuchel und Vereinschef Watzke rund um die schnelle Neuansetzung des Spiels. Auf vorherige Verstimmungen aufbauend spitzte sich der Konflikt zu als Tuchel offen gegen die Entscheidung zu spielen Stellung nahm und damit nicht nur die UEFA, sondern letztendlich auch den Vereinschef angriff. Manche meinten, der Trainer habe im Interesse der unmittelbar Betroffenen agiert und damit einen guten Job gemacht.

„Die schwierigen letzten Wochen stellten auch Tuchel vor eine Herausforderung – die er souverän und mit einer Menge Einfühlungsvermögen meistern konnte. Er solidarisierte sich mit seinen Spielern, griff die Uefa frontal an. Er strahlte Ruhe und Besonnenheit aus. Er ermunterte die Spieler dazu, ‚Gefühle zu artikulieren‘ und sendete ein wichtiges Signal: Ich bin zwar euer Trainer, aber auch Teil unserer Gruppe, der das Gleiche durchlebt hat wie ihr. Die Empathie, die er zeigte,

tat nicht nur den Profis gut, sondern dem gesamten BVB. Tuchel machte in schwieriger Zeit einen guten Job.“

https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_sport/article164013975/Aus-dem-tiefsten-Loch-auf-ins-Finale.html

Andere kritisierten Tuchel für seinen Affront gegenüber der Vereinsspitze und attestierte ihm stattdessen zwischenmenschliche Defizite:

„Thomas Tuchel dagegen ist in Dortmund gescheitert, weil er ganz offensichtlich gegen das erste Gebot seines Berufsstandes verstoßen hat, das da lautet: Der Verein ist immer größer als der Trainer!

Der Bruch mit dem BVB wurde ausgerechnet in der tragischen Nacht des Sprengstoff-Attentats vor dem Champions-League-Spiel gegen Monaco irreparabel. Bei einem Anlass also, der normalerweise dazu führt, dass Opfer und Betroffene zusammenrücken. [...]

Tuchel war über die Geschehnisse im Krisenstab informiert. Einen freiwilligen Rückzug aus dem Wettbewerb lehnte er ab, einer Neuansetzung am nächsten Tag soll er nicht widersprochen haben. Erst später beklagte er sich unter großer öffentlicher Anteilnahme über die Unzumutbarkeit, schon 24 Stunden später wieder antreten zu müssen. Er klagte die Uefa an, aber er traf (bewusst?) seinen eigenen Klub, der diese ‚Unmenschlichkeit‘ zugelassen hatte. [...] Thomas Tuchel ist in Dortmund nicht gescheitert, weil er ein schlechter Trainer ist.[...] Thomas Tuchel ist wegen zwischenmenschlicher Defizite gescheitert.“

<http://sportbild.bild.de/bundesliga/vereine/borussia-dortmund/bvb-alfred-draxler-thomas-tuchel-trennung-meine-meinung-51969760.sport.html>

Dass die Diskussion letztendlich diese Wendung nahm, wird nur allzu verständlich vor eben dem Hintergrund der bedeutenden gesellschaftlichen Rolle des Unterhaltungsbetriebs Fußball. Denn wie heißt es so schön in den im Kontext der Fußballweltmeisterschaft 1974 verfassten Zeilen: „Fußball ist unser Leben, denn König Fußball regiert die Welt“.

ISBN 978-3-7431-62
eBook € 15,99
ISBN 978-3-7448-43

DAS DRAMA DES 21. JAHRHUNDERTS

PIEGEL-Archivar Schmidt blickt zurück

**SEHR EMPFEHLENSWERT
ALS LEKTÜRE FÜR
GYMNASIALE LEISTUNGSK**

Der Text des Buches
laufend - mindestens
- im Licht des Zeitges
aktualisiert werden.

Das Jahrhundert-Erzählung richtet sich an die politisch
sensibilisierten - und mehr noch an die politisch Desillusionierten
gegenwärtigen Abiturienten- und Studentengeneration.

In der Geschichte folgen die Leser einigen der klügsten analytischen
Denker ihrer Generation durch die politischen Dramen des 21. Jahrhu

Die gründliche politische Gegenwartsanalyse und ein bewegende
Zukunftsszenario.

Welchen Beitrag kann die Finanzpolitik zur Lösung der Krise in Europa leisten?

Dieter Vesper

Das Problem

Seit nahezu einem Jahrzehnt kämpft Europa mit massiven wirtschaftlichen Problemen. Zuletzt sind zwar Aufhellungen im Konjunkturbild erkennbar. Ob sich die Lage durchgreifend verbessert, ist offen. Nach wie vor belasten erhebliche wirtschaftliche Ungleichgewichte die Entwicklung. Als problematisch angesehen werden insbesondere die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse, zumal sie im Widerspruch zu den Zielvorgaben stehen, wie sie im Makroökonomischen Überwachungsverfahren der Europäischen Union formuliert sind.

In der deutschen Diskussion bleibt die gesamtwirtschaftliche Problematik der hohen Außenhandelsüberschüsse weitgehend ausgeblendet. Hierzulande wird die europäische Krise vor allem als Staatsschuldenkrise wahrgenommen. Austeritätspolitik wird als geeigneter Weg angesehen, die Staatsverschuldung in den Krisenländern zurückzuführen: Durch die Inkaufnahme einer Anpassungsrezession sollen dort die Importe deutlich verringert werden, während sinkende Löhne und Abgaben die internationale Wettbewerbs- und Exportfähigkeit dieser Länder verbessern sollen. Die Gefahr, dass dies dem Versuch gleichkommt, mit einem Sieb Wasser schöpfen zu wollen, wird ignoriert. Doch gerade hierzu ist es gekommen – wenn die europäische Wirtschaft lahm, so ist dies in erster Linie auf mangelnde Nachfrage zurückzuführen. Deshalb mehren sich die Stimmen, die europaweit eine aktivere Finanzpolitik fordern: Marktssysteme besäßen keine hinreichenden Mechanismen, Krisen rasch aus eigener Kraft zu überwinden. Vielmehr müsse ein externer Akteur – die Politik – eingreifen. Deutschland käme aufgrund seiner herausgehobenen Stellung eine Lokomotivfunktion zu.



Dr. Dieter Vesper
Wirtschaftswissenschaftler, Berlin

Will man einen Versuch starten, die europäische Wirtschaftskrise zu verstehen und mögliche politische Handlungsweisen auszuloten, so wird man sich zunächst mit den Ursachen der Krise näher beschäftigen müssen. Handelt es sich tatsächlich nur um eine Staatsschuldenkrise oder sind die Krisenursachen komplexerer Natur? Haben sich die Akteure an die Spielregeln des neuen Regimes, der Europäischen Währungsunion, angepasst oder werden die Regeln missachtet? Wirken sich finanzpolitische Entscheidungen stärker auf realwirtschaftliche Vorgänge aus als vom Mainstream der Politikberatung unterstellt wird? Welche Handlungsoptionen lassen sich für die Politik auf den verschiedenen Ebenen – Eurozone, Bund, Länder und Gemeinden – ableiten?

Lohn- und Finanzpolitik nach Einführung der Währungsunion

Seit Jahren verharrt die europäische Wirtschaft im Krisenmodus. Auch 2016 ist es nicht gelungen, auf einen Pfad nachhaltigen Aufschwungs einzuschwenken, und dies, obwohl eine unorthodoxe Geldpolitik schon seit Jahren ihre Schleusen geöffnet hat und sie mittlerweile am Ende ihrer konventionellen Möglichkeiten angelangt ist. Der Investitionsmotor will nicht anspringen. Selbst in Deutschland, das wirtschaftlich am besten in Europa dasteht, bleibt die Investitionstätigkeit – der Kern jeden Wachstums – verhalten. Kann unter diesen Umständen das deutsche Wachstumsmodell wirklich als Blaupause für Europas Genesung fungieren?

Nach Einführung des Euro gründete sich die deutsche Wirtschaftspolitik auf zwei Elemente. Zum einen auf eine Lohnpolitik, die darauf zielte, die Lohnkosten zu senken, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhöhen. Dies ist nachhaltig gelungen, die Leistungsbilanzüberschüsse belaufen sich auf 8% des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP). Über Jahre blieb die Entwicklung der nominalen Arbeitnehmereinkommen deutlich hinter dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstieg zurück, was für die Wirtschaft außenwirtschaftlich faktisch eine realen Abwertung gleichkam und eine größere preisliche Wettbewerbsfähigkeit bedeutete.¹ Doch konnten die gestiegenen Exporte die Wirkung der stagnierenden Binnen- nachfrage nicht ausgleichen. Trotz Rekordgewinnen (und umfangreicher Steuerentlastungen) sprang der Investitionsmotor nicht an. Statt in Maschinen und Anlagen (Realkapital) legten die Unternehmen ihre überschüssigen Mittel auf den Finanzmärkten an, weil sie dort kurzfristig höhere Renditen erzielen konnten.

Das zweite Element war die Finanzpolitik. Das europäische Schuldenregime erforderte die Einhaltung von Schuldenregeln, insbesondere eine Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung (Defizitgrenze). Doch traten in Deutschland umfangreiche Steuersenkungen in Kraft, die in erster Linie Unternehmen und höhere Einkommensbezieher (mit relativ hoher Spar- und entsprechend niedriger Konsumquote) begünstigten. Die „Gegenfinanzierung“ erfolgte via heftiger Ausgabenkürzungen und einer drastischen Erhöhung der Mehrwertsteuersätze. Dabei ließ sich die Politik von der Vorstellung leiten, mehr Geld in den Händen der einkommens- und leistungsstärkeren Menschen fördere das Wachstum. Im Ergebnis zeigte sich, dass die vermehrten Ersparnisse nicht mehr Investitionen in der Realwirtschaft nach sich zogen, vielmehr die schwache gesamtwirtschaftliche Nachfrage das Wachstum bremste. Damit verschlechterten sich auch die Absatzmöglichkeiten ausländischer Unternehmen auf den deutschen Märkten. Spiegelbildlich zu Deutschland mussten viele Euroländer einen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, zunehmende Handelsdefizite und eine

steigende Auslandsverschuldung hinnehmen. Infolge der Wirtschaftskrise schoss dort die Staatsverschuldung in die Höhe.

Das europaweite Anwachsen der Staatsverschuldung war also nicht Ursache, sondern Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Eine unsolide Haushaltspolitik lässt sich bei den Krisenländern (eine Ausnahme mag Griechenland bilden) nicht nachweisen (Neubäumer 2011). Von viel größerer Bedeutung für die Erklärung der Probleme sind die Leistungsbilanzungleichgewichte, die mit einer Verschuldung des privaten Sektors einhergehen. Eine negative Leistungsbilanz bedeutet, dass eine Volkswirtschaft ökonomisch über ihre Verhältnisse lebt und dauerhaft mehr konsumiert, als sie selbst produziert. Um dies finanzieren zu können, muss sie sich im Ausland verschulden. Im Zuge der Finanzkrise hat sich in einigen Ländern, so in Spanien und Irland, die hohe Verschuldung des Privatsektors über einen kollabierenden Finanzsektor in eine hohe Staatsverschuldung gewandelt.

Es waren die Banken, welche diese Ungleichgewichte in der Hoffnung oder in dem Glauben finanzierten, dass es irgendwann wieder zu einer Verringerung der Salden kommen würde – die Marktkräfte würden es schon richten. Dies sollte sich als Trugschluss erweisen, denn in einer Währungsunion existiert kein Mechanismus dafür (Flassbeck, Spiecker 2012).

Wirtschaftspolitische Aufgabenteilung in der Währungsunion

Eine Währungsunion ist von der ökonomischen Logik her nichts anderes als eine Vereinbarung über ein gemeinsames Inflationsziel (IMK 2012). Seit Bestehen der Währungsunion wurde dieses Inflationsziel² von einigen Mitgliedsstaaten, insbesondere in Südeuropa, beträchtlich über-, von anderen, insbesondere von Deutschland, beträchtlich unterschritten. Die unterschiedliche Preisentwicklung war Folge und zugleich Triebkraft der Unterschiedlichkeiten im Wirtschaftswachstum, der Produktivität und in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Länder mit steigenden Lohnstückkosten und hohen Inflationsraten verloren an Wettbewerbsfähigkeit, Länder mit sinkenden oder geringer steigenden Lohnstückkosten und niedrigen Inflationsraten gewannen an Wettbewerbsfähigkeit. Wenn die Leistungsbilanzungleichgewichte nicht beseitigt werden konnten, so lag dies daran, dass in der Währungsunion ein Korrekturmechanismus fehlt, wie er bei nationalen Währungen mit Auf- und Abwertungen zur Verfügung steht. Umso mehr sind daher die nationalen Lohn- und Fiskalpolitiken gefordert, makroökonomischen Fehlentwicklungen entgegenzutreten.

Die wirtschaftspolitische Aufgabenteilung in der Währungsunion ist klar definiert. Die *Geldpolitik* hat für stabile Preise zu sorgen, wobei sie sich am Durchschnitt der Preisentwicklung der Mitgliedsländer orientiert. Nationale Abweichungen sind Sache der *Lohnpolitik*, die wie die Finanzpolitik dezentral agiert. Mit der Einführung des Euro hat die Bedeutung der Lohnpolitik als Stabilisierungsinstrument zugenommen, ist doch den Teilnehmerländern in einer Währungsunion nicht mehr die Möglichkeit von Auf- und Abwertungen gegeben, die lohnpolitische Fehlentwicklungen und deren Auswirkungen auf die Preise³ korrigieren. Steigen die Löhne schneller als die Produktivität, steigen die Lohnstückkosten und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft sinkt. Bleibt die Lohnentwicklung hinter dem Produktivitätsfortschritt zurück, nimmt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu, es findet eine „reale“ Abwertung statt. Angemessen ist eine Lohnpolitik, die sich am langfristigen Trend des Produktivitätsfortschritts in einem Land und an der sog. Zielinflationsrate der EZB orientiert.

Die *Finanzpolitik* hat die Verschuldungsgrenzen des Maastricht-Vertrags bzw. des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu beachten. Diese Verträge lassen zwar grundsätzlich Spielraum für eine antizyklische Stabilisierung. Die Frage ist allerdings, ob die Grenzen nicht zu eng gezogen sind. Dies gilt nicht nur für die Defizit- und Schuldenstandsgrenzen, sondern auch für die (ökonomisch unsinnigen) Regelungen, die jährliche Konsolidierungsschritte numerisch vorschreiben.

Der verzweifelte Kampf der Geldpolitik

Auf die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Geldpolitik unorthodox reagiert. Als „lender of last resort“ interveniert die Europäische Zentralbank schon seit geraumer Zeit nahezu unbegrenzt am Markt für Staatsanleihen, was eine Flutung der Märkte mit Liquidität gleichkommt. Ziel ist es, das Deflationsgespenst zu vertreiben. Zweifellos haben die geldpolitischen Entscheidungen der EZB die europäische Währungsunion stabilisiert. Die Flutung der Märkte wirkte keineswegs inflationär, weil die Geldschöpfung der EZB mehr oder weniger den Rückgang der Geldschöpfung durch die Geschäftsbanken (Verringerung der Kreditvergabe) kompensiert hat. Dennoch schwächt das Wirtschaftswachstum in Europa. Selbst extrem niedrige Zinsen vermochten bisher die Investitionstätigkeit nicht zu stimulieren.

Der Investitionsattentismus hat seine Ursache in einem globalen Mangel an effektiver Nachfrage. Er ist in erster Linie Ausdruck der schwachen Einkommensentwicklung, die wiederum auf die Austeritätspolitik in vielen Ländern zurückzuführen ist. Damit eng verbunden sind das fehlende Vertrauen und die Unsicherheit, die sich in den langen Jahren der Krise und Stagnation in Europa festgesetzt haben.

Aus der Liquiditätsfalle wird sich die Wirtschaft nur dann lösen können, wenn das billige Geld in die Finanzierung von Investitionen der Realwirtschaft fließt. Hierzu bedarf es freilich einer Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, und in der konkreten Situation eines „externen“ Akteurs, der auf direktem Wege Nachfrage generiert. Diese Rolle kann letztlich nur der Staat spielen. Von der Lohnpolitik können kaum zusätzliche Impulse kommen, zumindest aus nationalem Blickwinkel betrachtet entsprachen in den letzten Jahren die Lohnabschlüsse den lohnpolitischen Anforderungen. Aus der europäischen Sichtweise waren die Abschlüsse wohl eher zu niedrig, denn die Preiswirkungen der Lohnentwicklung in Deutschland, die sich über die Lohnstückkosten entfalten, sind noch immer nicht mit dem EZB-Preisstabilitätsziel kompatibel (Horn 2016).

Welchen Beitrag kann die nationale Finanzpolitik leisten?

Um so mehr stellt sich die Frage, welchen Beitrag die nationale Finanzpolitik zur Lösung der Probleme leisten kann. Immerhin belaufen sich in Deutschland Ausgaben und Einnahmen des Staates auf rund 45% des BIP, eine Relation, die einen erheblichen finanzpolitischen Handlungsspielraum vermuten lässt.

Die jüngsten Erfahrungen mit der Austeritätspolitik in Europa sind ein weiterer Beleg dafür, dass die Finanzpolitik einen erheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung besitzt. Wenn der erhoffte wirtschaftliche Aufschwung ausblieb und sich die Schuldenkrise noch verschärfte, so liegt dies an der Vielzahl der harten Sparmaßnahmen und dem damit verbundenen Ausfall an effektiver (direkter und indirekter)

Nachfrage. Dabei negierten die wirtschaftspolitischen Entscheider offensichtlich die absehbaren Konsequenzen ihrer Politik. Der Grund dafür, dass die Politik so viele Fehlschläge hinnehmen musste, ist in gravierenden Fehleinschätzungen über die effektive Wirkung der sog. Fiskalmultiplikatoren⁴ zu sehen. Der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage aufgrund der verordneten Sparpolitik war offensichtlich viel stärker als von den Entscheidern erwartet.⁵

Eine Wirkungsanalyse der Finanzpolitik muss grundsätzlich zwischen der Wirkung der sog. automatischen Stabilisatoren und der Wirkung diskretionärer Eingriffe unterscheiden. Bei einem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten schrumpfen die Einnahmen, während gleichzeitig die Ausgaben steigen (Arbeitslosenversicherung, Sozialausgaben) – die Defizite werden größer. Im Aufschwung indes entstehen Überschüsse bzw. werden die Defizite abgebaut, weil Mehreinnahmen und Minderausgaben anfallen. In der Vergangenheit hat die Politik insbesondere in Krisenphasen oft falsch reagiert, indem sie die automatischen Stabilisatoren nicht voll zur Wirkung hat kommen lassen und rezessionsbedingten Steuerausfällen mit Ausgabekürzungen begegnet ist.

Bei den diskretionären Maßnahmen handelt es sich häufig um steuerpolitische Entscheidungen. Sie berühren immer auch Verteilungsziele und werden deshalb auch immer strittig diskutiert. Dies liegt vor allem an der Konstruktion des progressiven Einkommensteuertarifs und den regressiv wirkenden indirekten Steuern. Wird die Einkommensteuer gesenkt, so profitieren davon die oberen Einkommensbezieher in der Regel stärker als die mittleren und unteren Einkommensschichten. Damit sind der Nachfragewirkung Grenzen gesetzt, denn aufgrund der hohen Sparquote der oberen Einkommensklassen versandet ein überproportionaler Anteil der Entlastungen in den Ersparnissen. Werden hingegen die Sätze der Verbrauchsteuern angehoben, so geht mit steigendem Einkommen die Steuerbelastung zurück – verteilungspolitisch eine problematische Konsequenz. Senkungen der indirekten Steuern sind wenig ratsam, steht doch zu befürchten, dass niedrigere Steuersätze nicht in den Preisen weitergegeben werden, sondern in den Unternehmen „hängenbleiben“. Auf der Ausgabenseite stehen die öffentlichen Investitionen im Mittelpunkt. Das Problem hierbei ist, dass konjunkturelle Impulse zu einem großen Teil über die Bauwirtschaft und die mit ihr verflochtenen Sektoren kommen. Um die Wirkungen breiter anzulegen, macht es Sinn, zugleich infrastrukturelle Überlegungen und den Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen – insbesondere Ausgaben für Erziehung, Bildung und Forschung⁶ – zu berücksichtigen.

Infolge der Unterlassungen in der Vergangenheit hat sich in Deutschland ein gewaltiger Nachhol- und Modernisierungsbedarf an staatlichen Infrastrukturinvestitionen aufgebaut. Um ihn zu befriedigen, sind erhebliche Mehrausgaben erforderlich, und zwar in fast allen staatlichen Aufgabenbereichen (Vesper 2016a, 2016b).

Mentalitätswechsel notwendig – Umsetzungsprobleme müssen überwunden werden

Über Jahre hinweg war die Geldpolitik allein auf sich gestellt, die Wirtschaft im Euro-land zu stabilisieren und zu stärken. Diese Aufgabe hat sie überfordert. Sie bedarf dringend der Unterstützung durch die Finanzpolitik. Hier ist ein Kurswechsel vonnöten. Er wiederum setzt einen Mentalitätswandel der Entscheider voraus. Seit Jahrzehnten wird das Handeln der Entscheidungsträger von neoliberalen Denkmustern

geprägt.⁷ Diesem Denken entspringt auch das restriktive Regime des europäischen Fiskalpakt. Dieser Pakt, der sich an die zuvor in Deutschland implementierte „Schuldenbremse“ anlehnt, erschwert die Finanzierung vermehrter Staatsausgaben. Zudem erfordert ein Kurswechsel, dass alle finanzpolitischen Akteure, in Deutschland wie in den anderen großen europäischen Volkswirtschaften, an einem Strang ziehen – eine Aufgabe, die schwierig ist.

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland weisen zur Zeit erhebliche Überschüsse auf. So gesehen sollte die Finanzierung zusätzlicher Investitionen in die Infrastruktur kein Thema sein. Diese Situation entspricht dem gesamtwirtschaftlichen Szenario, auf dem das Konzept der Schuldenbremse basiert, nämlich einer konjunkturellen Schönwetterlage. Das Konzept sieht vor, dass rezessionsbedingte Defizite in konjunkturell besseren Zeiten wieder ausgeglichen werden, d.h. die automatischen Stabilisatoren zur Wirkung kommen. Voraussetzung hierfür wäre freilich, dass die Politik nicht schon frühzeitig „nervös“ wird und auf die Ausgabenbremse tritt. Woher sollte aber die Politik die Zuversicht nehmen, dass schon bald ein Aufschwung folgt, der aus rezessionsbedingten Defiziten Überschüsse macht? In der Vergangenheit lassen sich kaum Beispiele für einen langen Atem der Politik finden. Auch die Vorstellung symmetrischer Konjunkturschwankungen entspringt eher Wunschdenken. In allen vergangenen Zyklen waren die Abschwungsphasen weit ausgeprägter. Dann aber – und hierin besteht die nächste Schwierigkeit – können konjunkturelles und strukturelles Defizit nicht hinreichend exakt getrennt werden. Eine mögliche und sehr brisante Folge kann sein, dass im Abschwung der Trendverlauf nach unten gezogen und damit die konjunkturelle Abweichung vom Trend „kleiner“ gerechnet wird, was bedeutet, dass die Verschuldungsmöglichkeiten für die öffentlichen Haushalte allein rechentechnisch (!) geschmälert werden und die Finanzpolitik dann weniger antizyklisch, im schlechtesten Fall sogar prozyklisch wirkt.⁸ Zweifellos hat die Implementierung der Schuldenbremse die Steuerungsmöglichkeiten der Finanzpolitik erschwert.

Einer wirkungsvollen Finanzpolitik „aus einem Guss“ steht schließlich die Kompetenzverteilung auf die verschiedenen Handlungsebenen entgegen. Dies gilt sowohl national als auch im Verhältnis der Mitgliedsstaaten untereinander. Erschwerend kommt hinzu, dass der Haushalt der supranationalen Ebene selbst mit nur wenig mehr als einem Prozent des EU-BIP kaum einen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung ausübt, der Haushalt über keine Verschuldungskompetenz verfügt und somit auch konjunkturell motivierte Variationen nicht möglich sind.

Infolge des unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts und ihres begrenzten regionalen bzw. lokalen Wirkungskreises sind weder Länder noch die Gemeinden an einem nennenswerten Stabilisierungsbeitrag zur Lösung einer Wirtschaftskrise interessiert. Erst recht natürlich nicht, wenn sie eine europäische Dimension hat. Die Länder sind im Rahmen der föderalen Aufgabenverteilung vor allem für den administrativen Vollzug der Aufgaben und quasi für die Ko-finanzierung der kommunalen Ebene zuständig, die sich wenig für einen antizyklischen Einsatz eignen. Der Stabilisierungsbeitrag der Länder erschöpft sich weitgehend in der Akzeptanz der „automatischen Stabilisatoren“, indem sie auf ihre Steuerausfälle nicht mit einer Reduktion der Verwaltungsausgaben reagieren und auch nicht versuchen, die Zuweisungen an die Gemeinden zu beschneiden. Doch hält diese Voraussetzung nicht der Realität stand. Die Zahlungen an die Gemeinden schwanken konjunkturell, und in Zeiten eigener Mittelknappheit kappen die Länder gerne ihre Überweisungen an die Gemeinden. Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden schwanken erheblich, was an der gewinnabhängigen Gewerbesteuer liegt. All dies macht es den Gemeinden nahezu unmöglich, ihre Investitions-

tätigkeit – sie tätigen den größten Teil der öffentlichen Investitionen – gesamtwirtschaftlichen Interessen zu unterwerfen. Abgesehen davon verhindert das kommunale Haushaltsrecht eine antizyklische Investitionspolitik; es ist bezüglich der Schuldenaufnahme ausgesprochen restriktiv.

Es ist nur folgerichtig, wenn die konjunkturpolitische Kompetenz, soweit die Finanzpolitik betroffen ist, auf nationaler Ebene im Wesentlichen dem Bund obliegt. Neben der Steuerpolitik verfügt er im Rahmen der sog. Gemeinschaftsaufgaben über Ansatzpunkte, wirtschaftsbezogene Transfers an die Länder und auch die Gemeinden auf den Weg zu bringen. Eine nationale Investitionsoffensive der öffentlichen Haushalte muss also nicht an den unterschiedlichen Interessen oder auch dem Desinteresse der einzelnen Haushaltsebenen scheitern. Vielmehr kommt es darauf an, diese unterschiedlichen Interessen in die gesamtwirtschaftlichen Belange einzubinden. Eine staatliche Investitionsoffensive in Deutschland könnte die wirtschaftliche Entwicklung befruchten. Vom höheren Wirtschaftswachstum hierzulande würden auch die übrigen europäischen Volkswirtschaften profitieren, und die Leistungsbilanzungleichgewichte könnten verringert werden. Noch stärkere Wirkungen könnten natürlich erzielt werden, wenn die anderen Mitgliedsstaaten ebenfalls in die Offensive gehen würden. Dem stehen allerdings teilweise die Restriktionen des Fiskalpaktes entgegen.

Mehr fiskalische Steuerungskapazitäten in der Währungsunion – aber wie?

Jedermann sollte klar sein, dass in einer Währungsunion wirtschaftlicher Erfolg ein gemeinsames Interesse aller darstellt. Will eine Währungsunion erfolgreich sein, müssen sich alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verantwortlich fühlen und ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik als ein gemeinsames Projekt verstehen. In der politischen Realität herrschen freilich noch immer Partikularinteressen vor, die von einer dezentralisierten, regelgebundenen Finanzpolitik befördert werden. Deshalb muss die wirtschaftspolitische Architektur Europas verändert werden: An die Seite der zentralisierten Geldpolitik muss die Möglichkeit zentraler finanzpolitischer Eingriffe zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung etabliert werden, damit makroökonomische Probleme effizienter gelöst werden können.

Soll die zentrale finanzpolitische Steuerungskapazität in der Union erhöht werden, so wird man nicht umhin können, Überlegungen in Richtung „Eurozonenbudget“ anzustellen. In diesem Zusammenhang stellen sich vor allem drei Fragen: Aus welchen Quellen sollen sich die Einnahmen speisen? Welches Volumen kann ein solches Budget realistischerweise umfassen? Welche Aufgaben sollen finanziert werden?

Wenn sich ein Eurozonenbudget allein darauf beschränkt, einen Beitrag zur Glättung der konjunkturellen Schwankungen in der Eurozone zu leisten, muss ihr Volumen nicht besonders hoch sein – die Allokations- und Distributionsaufgabe der öffentlichen Haushalte bliebe den nationalen Budgets vorbehalten. Ein Rahmen von maximal 2% des BIP der Eurozone wird als ausreichend angesehen, um der angestrebten zentralen Stabilisierungsfunktion nachzukommen (Zettelmeyer 2016). Der Schwerpunkt der Aktivitäten auf der supranationalen Ebene sollte auf öffentlichen Investitionen liegen. Sie könnten entweder direkt durchgeführt werden, wobei die Europäische Investitionsbank (EIB) die Federführung übernehmen könnte, oder aber es werden Mittel in die nationalen Haushalte gelenkt, damit dort öffentliche Investitionsvorhaben angestoßen werden. In einer Boomphase müssen die Aktivitäten entsprechend ge-

bremst werden, neue Investitionsvorhaben auf der Zeitachse verschoben und in Angriff genommene Vorhaben gestreckt werden. Das Mittelaufkommen könnte, was die Belastungswirkung der Bürger betrifft, neutral erfolgen, indem die Mitgliedsstaaten der Eurozone einen entsprechenden Beitrag an das zentrale Budget überweisen; allerdings würde sich ihr Ausgabenspielraum entsprechend verringern. Eine Alternative wären Steuererhöhungen. In Deutschland kämen als Kandidaten vor allem vermögensbezogene Steuern und Kapitaleinkommensteuern in Betracht. Eine Erhöhung dieser Steuern würde die Massenkaufkraft kaum einschränken und die Verteilungsfrage entschärfen. Ein Tabu sollten auch nicht die Verschuldungsmöglichkeiten darstellen. Warum sollte auf der supranationalen Ebene nicht die „goldene Regel“ der Finanzpolitik zur Anwendung kommen, wonach investive, also zukunftsbezogene Ausgaben, über Kredite finanziert werden?

Da die Entwicklung der Einnahmen dem Konjunkturzyklus folgt, wird eine stabilisierende Wirkung erreicht, wenn in wachstumsstarken Phasen ein konjunkturelles Polster erwirtschaftet wird, das in wachstumsschwachen Phasen oder gar in einer Krise aufgelöst wird. Die Frage, wer die Entscheidungskompetenzen für ein solches Eurozonenbudget haben sollte, ist nicht ganz einfach zu lösen, da es ja um die Umverteilung von finanziellen Mitteln und Macht im europäischen Raum geht. Vorstellbar wäre eine Kontrolle durch einen Eurozonen-Finanzkommissar und ein parlamentarisches Aufsichtsgremium (Zettelmeyer 2016). Ein anderer Vorschlag zielt in Richtung eines Euro-Schatzamtes. Diese Idee greift etwas weiter, weil ein solches Schatzamt die *zukünftigen* öffentlichen Investitionen der Mitgliedsstaaten als Pool vereinen und durch gemeinsame Anleihen finanzieren könnte. Die laufenden Ausgaben der Mitgliedsstaaten bleiben an die bestehenden Regeln des Euro-Fiskalregimes gebunden (Bibow 2015). Ein Schatzamt würde allerdings umfangreichere institutionelle Änderungen erfordern.

Vor allem zwei Fragen bleiben offen. Es ist nicht sichergestellt, dass Eurozonenbudget und nationale Budgets konjunkturpolitisch in die gleiche Richtung weisen. Auch weiterhin dürften Länder und Gemeinden ihre Entscheidungen entsprechend ihren regionalen/lokalen Präferenzen fällen, zumal sie die Schuldenregeln einhalten müssen. Erhalten sie allerdings Investitionszuschüsse von der zentralen Instanz, wird es ihnen leichter fallen, sich in die konjunkturell gebotene Richtung zu bewegen. Die zweite offene Frage betrifft die Ausgabenverantwortung für Investitionsvorhaben und die damit verbundene Gefahr des Trittbrettfahrerverhaltens. Hier müssen die Verantwortlichkeiten zwischen den Ebenen eindeutig geklärt werden. So sollte klar sein, dass Investitionsvorhaben, die unter Aufsicht der EIB realisiert werden, nur Projekte von transnationaler Bedeutung sein können.

Fazit

Auch wenn sich jüngst das konjunkturelle Bild in der Währungsunion insgesamt etwas aufgehellt hat, stellen die hohen Leistungsbilanzungleichgewichte noch immer eine schwere Hypothek für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in der Eurozone dar. Der Nachfragemangel in vielen Ländern hat die private Investitionstätigkeit zum Erlahmen gebracht. Auch die öffentlichen Investitionen haben vielfach einen Tiefstand erreicht. Im Zuge der Austeritätspolitik wurden die öffentlichen Investitionen und auch andere wachstumsrelevante Staatsausgaben wie die Bildungsausgaben zurückgefahren. Wirtschaftspolitisch geboten ist aber eine gegenteilige Strategie, nämlich eine

Wachstumsoffensive mittels öffentlicher Investitionen. In fast allen öffentlichen Aufgabenbereichen und in fast allen Mitgliedsländern der Währungsunion besteht dringlicher Bedarf. In besonderer Weise ist Deutschland gefordert. Die deutsche Wirtschaft hat immens von der Währungsunion profitiert und gewaltige Leistungsbilanzüberschüsse aufgebaut. Um so mehr kommt es darauf an, sie abzubauen. Erfolgversprechend ist eine Strategie, die auf vermehrte Ausgaben für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur in Deutschland setzt. Vermehrte Investitionsausgaben schaffen mehr Wachstum und erhöhen zudem die Absorptionsfähigkeit für vermehrte Importe.

Allerdings ist es institutionell nicht einfach, eine solche Strategie umzusetzen, weist doch das wirtschaftspolitische Setting in der Union einen gravierenden Konstruktionsfehler auf: Während die Märkte und auch die Geldpolitik „vergemeinschaftet“ wurden, folgen die finanzpolitischen Akteure ihrer eigenen, an nationalen Zielen ausgerichteten Agenda; zudem restringieren die Schuldenbremse bzw. der Fiskalpakt. Zentralisierte Geldpolitik und dezentrale Finanzpolitik sind ein ungleiches Paar, was die Verfolgung gemeinsamer Ziele erschwert. Soll dieses Missverhältnis beseitigt werden, bedarf es nicht nur eines Sinneswandels der fiskalpolitischen Entscheidungsträger. Auch muss eine zentrale fiskalpolitische Steuerungskapazität geschaffen werden (dessen ungeachtet sind die nationalen Fiskalpolitiken zur Kooperation angehalten, damit die Politiken nicht gegeneinander gerichtet sind). Verschiedene Modelle sind denkbar. Von Vorteil erscheint ein Eurozonenbudget, das sich auf die Förderung der Investitionstätigkeit konzentrieren sollte – sei es, indem auf supranationaler Ebene öffentliche Investitionen getätigt werden, sei es, dass die Mitgliedsländer je nach Bedürftigkeit Zuschüsse für eigene Investitionen erhalten. Die Finanzierungsfrage sollte zu lösen sein: Vorstellbar wäre, das Eurozonenbudget aus nationalen Beiträgen zu finanzieren. Auch eine begrenzte Schuldenfinanzierung („goldene Regel“) könnte auf der europäischen Ebene ins Auge gefasst werden.

Anmerkungen

- 1 Kein anderes Land im Euroraum wies eine so schwache Entwicklung der Lohnstückkosten auf wie Deutschland.
- 2 Das ist die Zielinflationsrate der EZB, die mit etwa 2% im Jahr angesetzt ist.
- 3 Langfristig besteht zwischen der Entwicklung von Lohnstückkosten und Preisen ein enger Zusammenhang.
- 4 Fiskalmultiplikatoren geben an, um wie viel sich das BIP ändert, wenn Staatsausgaben und/oder Staatseinnahmen verändert werden. In empirischen Untersuchungen werden für die Fiskalmultiplikatoren zum Teil sehr unterschiedliche Werte genannt. Dabei spielen die Art des Impulses, der gewählte Modelltyp und die dahinter stehenden Annahmen über das Verhalten und die Reaktionsweisen der Wirtschaftssubjekte oder auch die Annahmen über die geldpolitische Ausrichtung eine wichtige Rolle. Die Multiplikatorwirkungen staatlicher Ausgaben sind vielfach höher als die staatlicher Einnahmen (Gechert 2015).
- 5 Dies kann nicht verwundern, spielt doch in der neoklassisch geprägten Modellwelt der Mainstream-Ökonomie der staatliche Einfluss auf das Wirtschaftsgeschehen eher eine negative Rolle, was impliziert, dass Ausgabenkürzungen oder eine Erhöhung der (indirekten) Steuern in diesen Modellen die wirtschaftliche Entwicklung kurzfristig nur wenig beeinträchtigen, langfristig sogar begünstigen.
- 6 Fälschlicherweise werden diese Ausgaben häufig als „konsumtiv“ und damit als wenig produktiv klassifiziert.
- 7 Eine Ausnahme bildete das Umschwenken auf keynesianische Politik in der Krise 2008/9. Die wirklich schwere Krise konnte rasch überwunden werden (Vesper 2013).

- 8 Nachträgliche Datenrevisionen der amtlichen Statistik für zurückliegende Jahre erhöhen das Risiko für falsche politische Handlungsanweisungen.

Literatur

- Bach, S., Thiemann, A., 2016: Hohes Aufkommenspotential bei Wiedererhebung der Vermögenssteuer. Wochenbericht des DIW, Nr.4.
- Bibow, J., 2015: Die Euro-Währungsunion benötigt ein Euro-Schatzamt zum Überleben. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), WISO direkt Nr. 34.
- Flassbeck, H., Spieker, F., 2012: Falsche Diagnose, falsche Therapie – wie die Politik in der Eurokrise dank falscher Theorie versagt. In: WISO – Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift, Nr. 2.
- Gechert, S., 2015: What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, Oxford Economic Papers 67 (3). <https://doi.org/10.1093/oep/gpv027>.
- Horn, G.A. 2016: Die Gewerkschaften sind die falschen Sündenböcke. Makronom vom 13. Juni.
- Neubäumer, R., 2011: Eurokrise: Keine Staatsschuldenkrise, sondern Folge der Finanzkrise, in: Wirtschaftsdienst, Heft 12.
- Vesper, D., 2016a: Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im Öffentlichen Dienst. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung. IMK Studies, Nr. 51.
- Vesper, D., 2016b: Was kann die Finanzpolitik? Erfahrungen, Perspektiven, Handlungsspielräume. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), WISO Diskurs.
- Vesper, D., 2013: Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), WISO Diskurs.
- Zettelmeyer, J., 2016: Ist der Euro noch zu retten? Vorschläge für eine neue europäische Wirtschaftspolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): politik für europa #2017 plus.

Der Schuldenverführung widerstehen

Zum Text von Dieter Vesper „Welchen Beitrag kann die Finanzpolitik zur Lösung der Krise in Europa leisten?“

Nils Goldschmidt und Ekkehard A. Köhler

Dieter Vesper kommt in seinem Text zu dem Schluss, dass eine gelockerte Finanzpolitik geboten sei, um die wirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) zu beseitigen. Diese Handlungsempfehlung sieht er durch seine Analyse der europäischen Wirtschaft gerechtfertigt, die wie folgt zusammengefasst werden kann: Seit Jahren verharre „die europäische Wirtschaft im Krisenmodus“. Auch 2016 sei es „nicht gelungen, auf einen Pfad nachhaltigen Aufschwungs einzuschwenken, und dies, obwohl eine unorthodoxe Geldpolitik schon seit Jahren ihre Schleusen geöffnet hat und sie mittlerweile am Ende ihrer konventionellen Möglichkeiten angelangt scheint“.¹

Ordnet man diese Analyse von Vesper in das Spektrum ökonomischer Denktraditionen ein, so liegt es nahe, seine Beschreibung im Sinne einer keynesianischen Liquiditätsfalle zu deuten. Nach John Maynard Keynes beschreibt die Liquiditätsfalle (ein Begriff, der erst später von John Hicks geprägt wurde) ein Krisenphänomen, bei dem Geldpolitik wirkungslos bleibt, da selbst massive Zinssenkungen bis hin zur Nullgrenze und die Ausweitung von Kreditangeboten durch die Zentralbank nicht zur Belebung des Wirtschaftsprozesses beitragen können. Die Wirtschaftssubjekte sind beim Vorliegen einer Liquiditätsfalle so sehr über die kommende wirtschaftliche Entwicklung verunsichert, dass sie keine weiteren Investitionen tätigen. Hier müsse dann der Staat mittels einer expansiven Fiskalpolitik einspringen.



Prof. Dr. Nils Goldschmidt

Kontextuale Ökonomik und ökonomische Bildung,
Universität Siegen, Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft
Soziale Marktwirtschaft e.V.



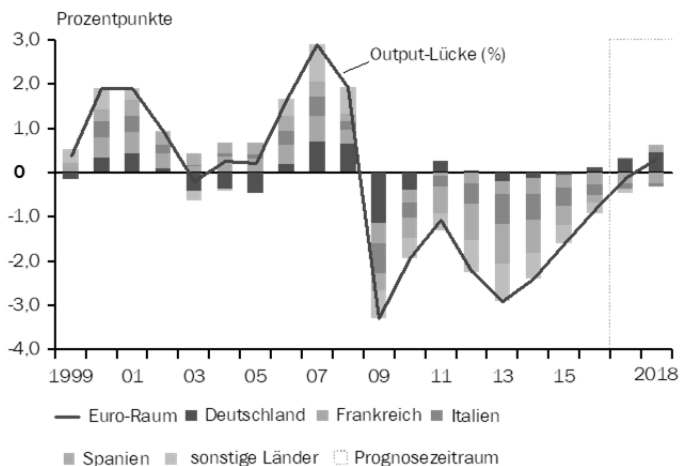
Dr. Ekkehard A. Köhler

Geschäftsführender Forschungsreferent
Walter Eucken Institut, Freiburg i. Brsg.

Die EWU in der Liquiditätsfalle?

Zunächst: Mit der Einordnung der aktuellen Situation als Liquiditätsfalle liegt Vesper sicherlich nicht ganz richtig, da die wirtschaftliche Erholungsphase im gesamten Euroraum gerade von der Geldpolitik getragen wird (Feld et al. 2017).² Die Geldpolitik ist sogar so wirksam, dass einige Ökonomen vor einer allzu langen Fortsetzung warnen. Vesper führt hingegen aus, dass „bei historisch extrem niedrigen Zinsen (...) keine weiteren expansiven Impulse durch die Geldpolitik erwartet werden“ können. Dies ist jedoch seit 2015 der Fall, seitdem die Europäische Zentralbank (EZB) ein massives Anleihenankaufprogramm auflegte (Feld et al. 2017). Davon will Vesper jedoch nichts wissen: Die Geldpolitik bleibe, so Vesper, „nicht zuletzt deshalb wirkungslos, weil die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Europa keine Dynamik entfaltet, was vor allem Folge der scharfen Austeritätspolitik in vielen Ländern“ sei. Das Gegenteil ist jedoch der Fall, wie man in der Abbildung 1 unten sehen kann. Die Wachstumsrate im Euroraum übertrifft die Zuwachsrates des Produktionspotentials. Die Produktionslücke, die während der Krise entstand, wird laut Feld et al. (2017: 478) möglicherweise „im nächsten Jahr geschlossen sein“. Der Aufschwung wird gerade durch die expansive Geldpolitik getrieben.

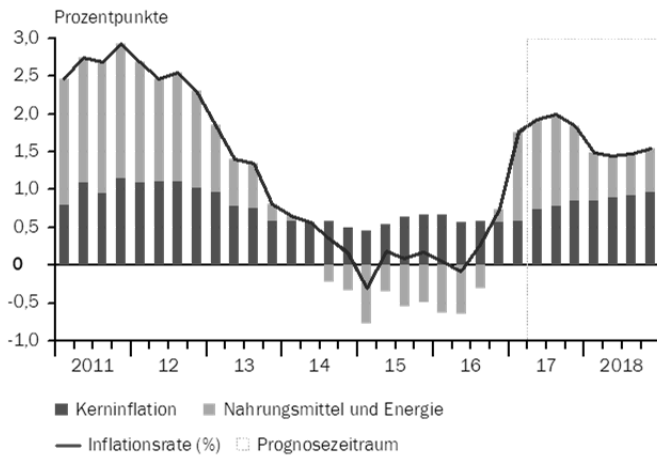
Abbildung 1: Produktionslücke im Euroraum



Quelle: Europäische Kommission; Feld et al. 2017.

Da sich die Preisentwicklung normalisiert (siehe Abbildung 2), ist zu erwarten, dass die EZB in absehbarer Zeit das Ankaufprogramm auslaufen lässt und zu einer Normalisierung der Geldpolitik übergehen wird. Es war gerade die Geldpolitik – anders als es Vesper darstellt –, die einigen europäischen Regierungen die Zeit verschafft hat, Reformen umzusetzen, wobei dem sogenannten EU-Rettungsschirm eine wesentliche Rolle zukommt.

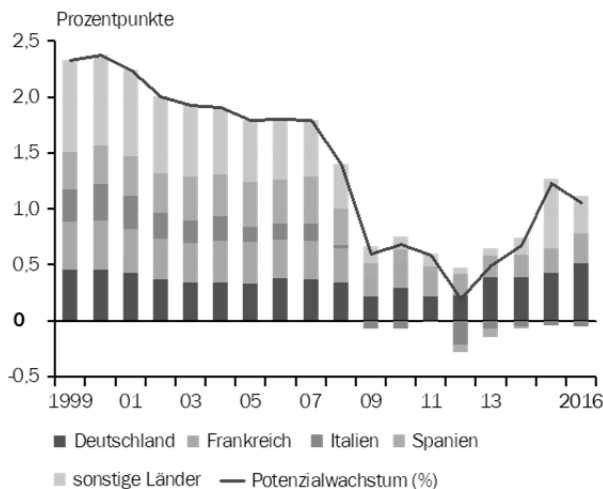
Abbildung 2: Wachstumsbeiträge der Komponenten zur Veränderung des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)



Quelle: Eurostat; Feld et al. 2017.

So sollte deutlich werden, dass ein Teil der Argumentation Vespers nicht mit der Datenlage vom Juni 2017 in Einklang gebracht werden kann. Was in der Tat richtig ist, ist die Feststellung, dass das Wachstum innerhalb der Europäischen Währungsunion (EWU) nach wie vor unbefriedigend ist, wie aus Abbildung 3 ersichtlich wird. Die EWU ist aber nicht in einer Liquiditätsfalle gefangen. Damit fehlt der Empfehlung einer „Investitions offensive“ bzw. dem Aufruf „Nachfrage zu generieren“ die empirische Begründung.

Abbildung 3: Potenzialwachstum im Euroraum



Quelle: Europäische Kommission; Feld et al. 2017.

Zwei konkurrierende Lehrmeinungen

Die Schlussfolgerungen Vespers und insbesondere seine scharfe Kritik an der Sparpolitik greifen einen alten Streit in der Wirtschaftswissenschaft auf. Hier liegt zugleich der Knackpunkt seiner Argumentation: Seit dem 19. Jahrhundert stehen sich in der Wirtschaftswissenschaft zwei konkurrierende Lehrmeinungen zur Erklärung der wirtschaftlichen Konjunktur gegenüber. Die eine, auf Thomas Malthus zurückgreifende Denkrichtung, geht davon aus, dass es im Wirtschaftsprozess zu einer allgemeinen Überproduktion kommen kann, der eine zu geringe Nachfrage gegenübersteht. Auf der anderen Seite stehen die Anhänger von Jean-Baptiste Say, die das Vorliegen einer allgemeinen Überproduktion für unmöglich halten: Märkte, so das Gesetz von Say, werden stets geräumt, d.h. sie bringen Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht, automatisch durch den Preismechanismus. Jedes Angebot schafft sich seine Nachfrage selbst. Wie von unsichtbarer Hand geleitet (so der auf Adam Smith zurückgehende Gedanke), kommen Märkte stets und ohne größere Zeitverzögerungen in einen Ausgleich, so dass es keine Nachfrageschwäche geben kann. Die Ideen von John Maynard Keynes stehen fraglos in der Traditionslinie von Malthus, da Keynes in seinen Arbeiten insbesondere auf den unzureichend flexiblen Preismechanismus abstellt. Wenn also Vesper zu dem Schluss gelangt, dass die Nachfrage systematisch zurückbleibe, dann verortet ihn dieses Argument in der Denktradition der Malthusianer und Keynes. Die politische Handlungsempfehlung ist bei den Anhängern dieser Denkrichtung in den vergangenen 200 Jahren erstaunlich zeitinvariant: Es ist stets der Staat, der diese Nachfragerücke durch den Einsatz von Steuermitteln auszugleichen hat. Die Anhänger dieser Theorie gelten folglich als „nachfrageorientierte Ökonomen“. Deren Kritiker bezeichnen sich selbst – wenig überraschend – als „angebotsorientierte Ökonomen“.

„Die spinnen, die Deutschen!“³

Schauen wir noch etwas detaillierter auf die Argumentation von Vesper. Er kommt zu dem Schluss, dass „der Investitionsmotor“ in Europa vor dem Hintergrund der Liquiditätsfalle nicht „anspringe“, weil die Staaten eine restriktive Fiskalpolitik verfolgten, also sparen. Die Ursache für diese restriktive Fiskalpolitik in Europa sieht Vesper in der wirtschaftspolitischen Dominanz Deutschlands begründet. So schlussfolgert er, dass wenn man „die wirtschaftlichen Probleme Europas verstehen“ wolle, man sich „mit der deutschen Wirtschaftspolitik auseinandersetzen“ müsse und fragen müsse, „ob das deutsche Wachstumsmodell tatsächlich eine Blaupause für Europas Genesung sein kann“. Dieser Kritik von Vesper wollen wir uns nicht anschließen. Sie ist überdies nicht sehr differenziert, waren doch deutsche wirtschaftspolitische Ideen – auch die der sogenannten Freiburger Schule – nie ideologisch (Feld und Köhler 2016). Überdies ist die häufig implizit gemachte Annahme, die Haltung der Bundesregierung mit einem „ordoliberalen Kompass“ allein erklären zu können, zumindest aus wirtschaftshistorischen Überlegungen nicht aufrecht zu erhalten (Feld et al. 2016).

Vespers Überlegungen, seine daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen und unsere Kritik daran, sind ohne die Berücksichtigung des bestehenden institutionellen Rahmens nicht verständlich. Die EWU ist ein Fixkurssystem. Ihre Gründungsmitgliedstaaten haben sich am 1. Januar 1999 dazu verpflichtet, ihre nationalen Währungen in einem festen Wechselkurs in die Gemeinschaftswährung umzustellen und die Ausführung der nationalen Geldpolitiken auf der supranationalen Ebene zu integrieren.

ren. Damit gaben die Mitgliedsstaaten ihre geldpolitische Souveränität an die EZB ab und behielten die Verantwortung für die nationale Wirtschaftspolitik und für Wirtschaftsreformen. Damit liegt vieles, was Vesper zur Lösung des Wachstumsproblems fordert, im Zuständigkeitsbereich der nationalen Regierungen. Allen voran natürlich die Strukturreformen, die die EWU so dringend benötigt, um funktionsfähig zu bleiben. Die Regierungen haben sich zugleich dazu verpflichtet, fiskalpolitische Disziplin zu wahren. Eine Einsicht, die spätestens seit der Eurokrise weithin um sich gegriffen hat und nicht zuletzt zur Schuldenbremse führte. Dies bedeutet, dass Strukturreformen und Konsolidierung Hand in Hand gehen müssen.

Es widerspricht der inneren Logik und institutionellen Verfasstheit der EWU, die europäische Geldpolitik in den Dienst der Konjunktursteuerung eines bestimmten Mitgliedsstaates zu stellen. Wollte man letzteres erreichen, müsste man die europäische Geldpolitik auch institutionell anders verfassen.

Folgendes Beispiel mag das illustrieren: Sinkt z.B. die Nachfrage in Frankreich und steigt sie in Deutschland, kann weder die Banque de France noch die Bundesbank mithilfe einer expansiven bzw. restriktiven Geldpolitik reagieren und unmittelbar das Nachfrageniveau stabilisieren. In diesem Fall muss der reale Anpassungsmechanismus wirken, um das deutsch-französische Gleichgewicht wiederherzustellen. Mit dem realen Anpassungsmechanismus wird in der Wirtschaftswissenschaft der komplexe Anpassungsprozess auf Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkten beschrieben. Während der Kapitalmarkt – wie oben dargestellt – hinreichend flexibel ist, ist die Preisanpassung auf den Güter- und insbesondere auf den Arbeitsmärkten langsamer, jedoch nicht vollständig unflexibel. Die Logik eines Festkurssystems lehrt uns, dass die Angebotsseite und insbesondere die Güter- und Arbeitsmärkte reagieren müssen. Die Empirie zeigt uns, dass sie das auch können. Die Einsicht, dass Löhne und Preise flexibel sein müssen, ist also kein Hirngespinnst der Deutschen oder ein „ordnungspolitisches Mantra“, sondern rein faktische Konsequenz eines Festkurssystems.

Somit sollte deutlich geworden sein, dass es keine konstruktionsbedingten Gründe für eine fiskalische Zentralinstanz gibt. Ein Finanzierungsinstrument für öffentliche Investitionen auf supranationaler Ebene, wie es nun auch aus dem Umfeld des Präsidenten der Französischen Republik gefordert wird, ist ökonomisch nicht begründet. Die Staaten sind allein imstande, Investitionen zur Wiederbelebung der Wirtschaft zu stemmen. Bei der privaten Investitionszurückhaltung wäre eine solche Instanz sogar womöglich hinderlich.

Auf dem Weg in eine Fiskalunion?

Bestehende Ungleichgewichte können und sollten zuvorderst über Anpassungen des nationalen Angebots angegangen werden. Die Entwicklung Deutschlands liefert hierfür hinreichende empirische Evidenz. Dennoch fordert Vesper eine expansive Fiskalpolitik – für Deutschland und Europa. Vor dieser konkreten Forderung muss gewarnt werden: Gegen Vespers Vorschlag spricht die Tatsache, dass das aktuelle Wirtschaftswachstum in Deutschland bereits am Rande des Potenzialwachstums steht (siehe Abbildung 3). Eine nachfrageorientierte expansive Fiskalpolitik würde eine Überhitzung der deutschen Volkswirtschaft provozieren.

Ein weiterer Punkt: Wer eine Wachstumsoffensive mittels „öffentlicher Investitionen“ fordert, muss gleichzeitig erklären, wie diese Wachstumsoffensive zu finanzieren ist. Seit der Eurokrise steht die Tragfähigkeit der nationalen Haushalte im Mittel-

punkt des Interesses von Investoren, Ratingagenturen und der europäischen Institutionen. Zudem haben die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts gezeigt, dass die öffentlichen Finanzen und die geldpolitische Entwicklung in einem interdependenten Verhältnis stehen. Die empirischen Finanzwissenschaften zeigen deutlich, dass es fiskalische Limits zu beachten gilt. Ab einem gewissen Niveau der Staatsverschuldung, kann eine zusätzliche Verschuldung die Wirtschaftsdynamik verzerren bzw. hemmen. Unabhängig davon, wo genau man diese Grenze verortet, sollte man diese Begrenzung mit in das Kalkül einbeziehen.

Selbst Keynes hat darauf hingewiesen. Als er 1923 den Grund der Hyperinflation in Deutschland, Österreich und der Türkei (allesamt Achsenmächte im Ersten Weltkrieg) untersuchte, kam er zu der Einsicht, dass der Staat in einem Papiergeldsystem nur dann glaubwürdig ist, wenn die intertemporale Budgetrestriktion eingehalten wird (Keynes 1923). Über den Konjunkturzyklus hinweg – so Keynes – müsse der Staat seine Ausgaben durch Einnahmen decken können, wenn es gelte, eine Inflation zu verhindern.

Nun könnte man den Ruf nach mehr öffentlichen Ausgaben in einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit einer kapitaltheoretischen Begründung flankieren, ganz so, wie es von Weizsäcker (2014) versucht hat. Diese auf Böhm-Bawerk zurückgreifende Argumentation hätte eine sinnvolle Ergänzung für die Vesper'sche Beweisführung liefern können. Von Weizsäcker argumentiert, dass der Bevölkerungsrückgang in Deutschland zu rückläufigem Sparaufkommen führen wird. Deswegen könnte es zu einer Unterkapitalisierung der deutschen Wirtschaft kommen. Der Staat müsse, so von Weizsäcker, bereits jetzt reagieren und den heute jungen Deutschen alternative Sparanlagen anbieten, die gut verzinst wären. Zugleich könnte damit das Sparen wieder attraktiver gemacht werden und somit ein großes Investitionsprogramm anlaufen, um insbesondere die Infrastruktur Deutschlands fit für das 21. Jahrhundert zu machen. De facto wird in dieser Argumentationslinie dem Problem des geringeren Sparaufkommens in der Zukunft und dem dadurch verursachten Kapitalmangel mit einer staatlichen Investitionsoffensive begegnet.

Gegen diese Argumentation haben einige prominente Ökonomen – darunter Hans Werner Sinn und Stefan Homburg – Gegenpositionen bezogen.⁴ Denn zum einen müsste der Staat dann noch mehr Zinsaufwendungen finanzieren. Zum anderen zöge das neue relative Verhältnis zwischen Staatsverschuldung und anderen Vermögenswerten eine Neubewertung aller Vermögen nach sich, so dass am Ende nichts gewonnen wäre. Darüber hinaus wäre es auch eine Frage der Bonitätsbewertung, ob man von Weizsäckers Vorschlag zustimmen kann. Der Staat bräuchte zumindest eine glaubwürdige Tilgungsstrategie.

Ein weiterer zentraler Punkt der Argumentation Verspers liegt in der Kritik an den Exportüberschüssen Deutschlands. Ein Kapitalexport aus Deutschland in die Eurozone ist zu beobachten. Aufgrund der geringen Nettoinvestitionen in Deutschland fließen die Sparguthaben in die Länder, die eine passive Leistungsbilanz gegenüber Deutschland aufgebaut haben. Daher sollte Vespers Empfehlung eher darauf zielen, eine „private Investitionsoffensive“ für Deutschland anzustreben. Denn wie können die Sparguthaben nach Deutschland zurückgebracht werden? Wohl nur in dem man Bedingungen schafft, die langfristige Investitionen in Deutschland attraktiv machen. Dieses gelingt vor allem durch die Verbesserung der Standortfaktoren Deutschlands. Eine hohe Steuerquote wirkt sich hier sicherlich signifikant negativ aus.

Selbstverständlich wird sich die Situation im Außenhandel langfristig ändern. Es geht gar nicht anders. Schließlich steigt die deutsche Nachfrage während sich das An-

gebot bei den europäischen Handelspartnern langsam aber sicher ebenfalls an das neue Gleichgewicht anpasst. Hierfür sind jedoch diejenigen Reformen notwendig, die die deutsche Politik bereit war umzusetzen. Dazu zählen unter anderem Arbeitsmarktflexibilisierungen im Stile der Agenda 2010 sowie deutliche Lohnzurückhaltungen. Dies in anderen Ländern in der gleichen Form umzusetzen, ist natürlich alles andere als einfach. Neben nur mittel- bis langfristig änderbaren Faktoren (Aufbau entsprechender Institutionen, unterschiedliche „Stabilitätskulturen“), profierte die deutsche Wirtschaftspolitik auch von einer tatsächlichen, wenn auch moderaten Inflation. Daher sind die Argumente für ein flexibles Inflationstargeting, wie es für die Eurozone gefordert wird, so betörend und attraktiv.⁵ Jedoch ist es offensichtlich, dass die Abkehr vom Inflationsziel von nahe zwei Prozent demokratisch rückgebunden werden müsste (im Sinne einer veränderten Aufgabenbestimmung für die Europäische Zentralbank).

Zuletzt: Der Ruf Vespers nach einem Budget für die Eurozone im Dienste der aktiven Nachfragesteuerung ist eine logische Schlussfolgerung seiner Analyse. Aufgrund der Tatsache, dass die Geldpolitik „vergemeinschaftet“ wurde, müsse nun auch die Fiskalpolitik (teilweise) „vergemeinschaftet“ werden. Da strukturelle Reformen aufgrund der besonderen makroökonomischen Dynamik zurzeit viel zu lange dauern, ist dieser Ruf nachvollziehbar. Doch sollte die Politik nicht zuerst dort auf europäischer Ebene weitere Kooperationsvorteile umsetzen, wo es wirklich sinnvoll ist – bevor dieser Schritt gewagt wird? Eine gemeinsame Klima- und Asylpolitik beispielsweise könnte hier in den Vordergrund rücken. Gerade in diesen Feldern sind die europäischen Politiken äußerst heterogen. Eine gemeinsame Fiskalpolitik müsste überdies politisch legitimiert werden. Doch ist es realistisch, dass die Mitgliedsstaaten Haushaltssouveränität an die EU abtreten – gar die Kontrolle über oder Zugriffsrechte in Haushaltsangelegenheiten? Selbst ein EU-Finanzausgleich wäre ein schwieriges Unterfangen: Zeigt nicht gerade die deutsche Erfahrung, dass mit vertikaler Finanzintegration (i.e. Länderfinanzausgleich) nicht unbedingt das erreicht wird, was ursprünglich angedacht war? Und würde eine Fiskalunion dem Trittbrettfahrerverhalten einzelner Mitgliedsstaaten nicht eher Vorschub leisten?

Was zu klären bleibt: Der Wirkungszusammenhang zwischen Sparen und dem Wirtschaftswachstum

Was bleibt, ist das eindeutige Argument Vespers, dass die Sparpolitik des Staates die Konjunktur abwürgt. Aber so klar ist das nicht, vielmehr ist der Effekt einer restriktiven Fiskalpolitik heftig umstritten: Haushaltskürzungen hätten einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum, weil das entschlossene politische Handeln im privaten Sektor vertrauensbildend wirke (Alesina und Ardegnà, 2010). Es hänge von der Konjunktur, dem Zinsniveau und dem Entwicklungsstand der Volkswirtschaft ab, welche Auswirkungen eine restriktive Finanzpolitik habe (Jordà and Taylor 2013). Gerade der Verweis auf den ökonomischen Entwicklungsstand macht erneut deutlich, dass Sparpolitik sowie ihre Wirkung und Wahrnehmung, auch zu einem großen Teil von den jeweiligen gesellschaftlichen, kulturellen und institutionellen Bedingungs-lagen abhängen. Schließlich könne auch die politische Fragmentierung Einfluss darauf haben, ob eine Sparpolitik positiv wirke oder nicht (Wiese, Jong-A-Pin und De Haan 2015). Nicht zuletzt können die Urteile auch von ideologischen Interessen beeinflusst sein (Saint-Paul 2014).

Vesper macht es sich in seinem Beitrag also zu einfach, indem er gerade die Wirkung einer Sparpolitik nicht hinreichend differenziert darstellt. Seine Forderung nach einer öffentlichen Wachstumsoffensive klingt zunächst plausibel und findet im Kern auch in der öffentlichen Debatte mit dem Verweis auf die (scheinbar) marode Infrastruktur ihren Widerhall. Für die Politik ist es verlockend, Investitionsprogramme aus Brüssel zu fordern, um Wirtschaftsreformen zu vermeiden, die unter hohen Anpassungskosten in den Programmländern bereits durchgeführt worden sind. Am Ende entzieht sich Vespers Forderung den empirischen Tatsachen. Sie ist einseitig begründet und verschließt vor den vorprogrammierten politökonomischen Folgeproblemen die Augen.

Die Logik der Währungsunion, ihre institutionelle Ausgestaltung sowie empirische Tatsachen drängen dazu, den Schuldenargumenten Vespers kein Gehör zu schenken. Dennoch – eine restriktive Finanzpolitik ist auch nicht *per se* ein Wundermittel. Die konkrete ökonomische Situation und die jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungs-lagen sind sorgsam in den Blick zu nehmen. Es ist wohl gerade der letzte Punkt, der in der Forschung und in der öffentlichen Debatte an Bedeutung gewinnen sollte.

Danksagung

Die Autoren danken den Stabsmitarbeitern Wolf H. Reuter und Volker Schmitt sowie dem Ratsmitglied Lars P. Feld des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Bereitstellung der Daten der Abbildungen 1-3.

Anmerkungen

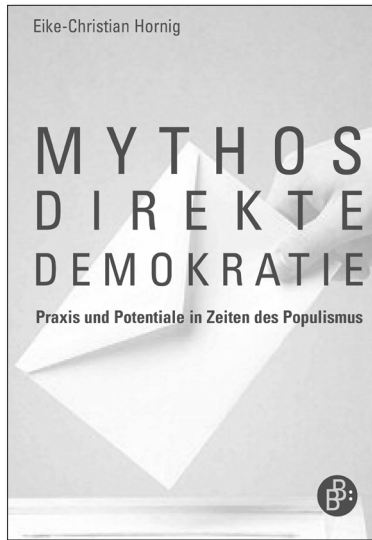
- 1 Dem Leser sei neben dem Beitrag von Vesper die April-Kolumne von Paul Krugman aus dem Jahr 2012 in der New York Times empfohlen, wo man Vespers Argumentationslinie unter dem Titel „Europe’s Economic Suicide“ pointiert wiederfinden kann.
- 2 Im Folgenden stellen wir auf die Daten vom Juni 2017 ab, die in einem Beitrag einiger Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Wirtschaftsdienst veröffentlicht wurden. Hieraus wurden auch die drei Grafiken dieses Beitrags übernommen. Siehe: <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/7/die-balance-zwischen-eigenverantwortung-und-gemeinschaftlichem-handeln-fuer-ein-starkes-europa/>
- 3 Unter diesem Titel erschien am 1. Juli 2016 ein Samstagessay, der sich der „allzu steilen These“ von Peter Bofinger widmet, der die deutsche Haltung in der Eurokrise als „deutschen Sonderweg“ karikiert. Siehe hierzu Feld und Köhler (2016) bzw. Link im Literaturverzeichnis.
- 4 Als Referenz sei hier auf den E-Mailverkehr der Beteiligten verwiesen: <https://www.coll.mpg.de/download/Weizsaecker/DebatteStaatsschulden.pdf>
- 5 Siehe hierzu die Rede von Lars Svensson <http://www.bis.org/review/r090923d.pdf>

Zitierte und weiterführende Literatur

- Alesina, Alberto und Ardagna, Silvia 2010, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. In Tax Policy and the Economy, edited by J. R. Brown, vol. 24. 2010, Chicago: University of Chicago Press, S. 35-8. <https://doi.org/10.1086/649828>
- Blyth, Mark, Austerity: The History of a Dangerous Idea, 2013, Oxford University Press.
- Burret, Heiko T., Feld, Lars P, Köhler, Ekkehard A. 2013: Sustainability of Public Debt in Germany – Historical Considerations and Time Series Evidence, in: Journal for Economics and Sta-

- tistics, 233(2), 291-335. <https://doi.org/10.1515/9783110507782-003>
<https://doi.org/10.1515/jbnst-2013-0304>
- Feld, Lars P., Schmidt, Christoph M., Schnabel, Isabel, Wieland, Volker 2017: Die Balance zwischen Eigenverantwortung und gemeinschaftlichem Handeln für ein starkes Europa, Wirtschaftsdienst 7, 477-483. <https://doi.org/10.1007/s10273-017-2164-8>
- Feld, Lars P., Köhler, Ekkehard A., Nientiedt, Daniel 2015: Ordoliberalism Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe, European Review of International Studies, 2/3, 48-61.
- Feld, Lars P., Köhler, Ekkehard A. 2016. Die spinnen, die Deutschen!, in: Süddeutsche Zeitung, 1. Juli.
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/samstagsessay-die-spinnen-die-deutschen-1.3058626>
- Gechert, Sebastian und Rannenberg, Ansgar. 2015. The costs of Greece's fiscal consolidation, IMK Policy Brief.
- Guajardo, Jaim, Leigh, Daniel und Pescatori, Andrea. 2011. Expansionary Austerity: New
- Hüther, Michael. 2014. Unvermeidbare Anpassung, Bundeszentrale für politische Bildung, Blogbeitrag, 10.04.
<https://www.bpb.de/dialog/europawahlblog-2014/182610/pro-unvermeidbare-anpassung>
- Jordà, Òscar und Taylor, Alan M., The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy. 2011, NBER Working Paper 19414.
- Keynes, John M. 1923: A Tract on Monetary Reform (CW, Vol 4), London u.a. (Macmillan).
- Krugman, Paul, Europe's Economic Suicide, New York Times, Online abger. am 17.7.2016:
http://www.nytimes.com/2012/04/16/opinion/krugman-europes-economic-suicide.html?_r=0
- Saint Paul, Gilles, Toward a Political Economy of Macroeconomic Thinking, 2011, NBER Working Paper No. 17431
- Weizsäcker, Carl Christian von: Böhm-Bawerks temporale Kapitaltheorie: ihre Modernisierung und ihre heutige Aktualität - Vortrag beim Dogmenhistorischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik, Wien, 16. Mai 2014
<https://www.coll.mpg.de/download/Weizsaecker/Boehm-Bawerk.pdf>
- Wiese, Rasmus, Jong-A-Pin, Richard und De Haan, Jakob. 2015. Arc Expenditure Cuts the Only Effective Way to Achieve Successful Fiscal Adjustment, De Nederlandsche Bank Working Paper No. 477.

Direkte Demokratie – aber richtig



Eike-Christian Hornig

Mythos Direkte Demokratie

Praxis und Potentiale in
Zeiten des Populismus

2017. 180 Seiten. Kart.
19,90 € (D), 20,50 € (A)
ISBN 978-3-8474-2134-4
eISBN 978-3-8474-1125-3

Die Debatte um direkte Demokratie in Deutschland wird von einem Mythos beherrscht. Besonders Rechtspopulisten und Bürgerproteste propagieren das Bild einer elitenfreien, sachlichen und demokratischeren Politik durch Volksrechte. Tatsächlich aber ist direkte Demokratie eng

mit Interessengruppen und Parteien verbunden und auch die Schweiz taugt nicht als Vorbild.

Das Buch zeigt: Nur ein passgenaues obligatorisches Referendum kann in Deutschland Legitimation, Transparenz und Reformbereitschaft erzeugen.



www.shop.budrich-academic.de

Freihandel

Der Europäischen Gerichtshof präzisiert die Rechte der EU-Kommission und der EU-Mitgliedstaaten beim Abschluss von Freihandelsabkommen

Heiner Adamski

I. Freihandel und Protektionismus

Freihandel und Protektionismus – diese beiden Begriffe bezeichnen die wirtschaftspolitischen (speziell außenwirtschaftlichen) Positionen und Regelungen in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen verschiedenen Wirtschaftsgebieten (Volkswirtschaften). Es sind Beziehungen zwischen einzelnen Staaten oder zwischen einem Zusammenschluss von Staaten (wie etwa der Europäischen Union) mit einzelnen anderen Staaten oder anderen Unionen. Freihandel wird angestrebt, weil er – so die Vertreter dieser wirtschaftspolitischen „Richtung“ – den Wohlstand aller Länder fördert. Staatliche Beschränkungen des internationalen Handels sollen beseitigt werden. So soll der Austausch von Gütern und Dienstleistungen frei sein von Zöllen (die als Abgaben bei grenzüberschreitendem Wirtschaftsverkehr fällig werden und dann Güter und Dienstleistungen verteuern). Devisenbewirtschaftung soll es nicht geben (sie liegt vor, wenn inländische Unternehmen und Privatpersonen außenwirtschaftliche Transaktionen abschließen dürfen und dabei die Beschaffung, der Erwerb und die Verwendung von Devisen etwa aus währungspolitischen Gründen einer staatlichen Überprüfung unterliegen). Sogenannte nicht tarifäre Handelshemmnisse soll es auch nicht geben (das sind Handelshemmnisse, die nicht die Form von tarifären Handelshemmnissen wie Vorschriften zur Technik, Sicherheit, Beschaffenheit von Lebens- und Arzneimitteln oder Zulassungsbedingungen für Kraftfahrzeuge usw. haben). In den Vorstellungen von Freihandel werden Grundgedanken des Liberalismus erkennbar, die ja besagen, dass äußere Eingriffe die Wirtschaftsabläufe hemmen und dass nur der gänzlich freie (nicht behinderte) Handelsverkehr und der freie (nicht behinderte) Wettbewerb zu einem Optimum der Arbeitsteilung zwischen Volkswirtschaften und zur Optimierung



Heiner Adamski

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

der Produktion und der Förderung des Wohlstands in den beteiligten Staaten bzw. Wirtschaftsgebieten führen. Im Gegensatz zu diesen Vorstellungen von Freihandel steht der Protektionismus. Hier gibt es staatliche Eingriffe mit dem Ziel, inländischen Produzenten und Anbietern von Dienstleistungen sowie inländischen Produkten Schutz vor ausländischer Konkurrenz zu bieten. Ein anderes Ziel ist der Schutz etwa beim Aufbau neuer inländischer Industriezweige und die Förderung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Zur Erreichung solcher Ziele gibt es dann Handelshemmnisse in Form von Zöllen oder Einfuhrkontingenten und eine Devisenbewirtschaftung.

Protektionismus wird von den meisten Staaten bzw. Unionen und internationalen Organisationen abgelehnt. Das jüngste Beispiel sind Erklärungen im Abschlusskommuniqué zum G20-Gipfel 2017 in Hamburg. Dort heißt es unter Punkt 2 (Handel und Investitionen): „Internationaler Handel und internationale Investitionen sind wichtige Triebfedern für Wachstum, Produktivität, Innovation, Schaffung von Arbeitsplätzen und Entwicklung. Wir werden die Märkte in dem Bewusstsein offenhalten, wie wichtig auf Gegenseitigkeit beruhende und für alle Seiten vorteilhafte Handels- und Investitionsrahmen und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung sind, werden Protektionismus einschließlich aller unfairen Handelspraktiken weiterhin bekämpfen und erkennen die Rolle rechtmäßiger Handelsschutzinstrumente in diesem Zusammenhang an. Wir werden darauf hinwirken, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu gewährleisten, vor allem, indem wir ein in dieser Hinsicht gedeihliches Umfeld für Handel und Investitionen fördern. Wir bekräftigen weiterhin die Bedeutung der Transparenz für berechenbare und wechselseitig vorteilhafte Handelsbeziehungen. In diesem Zusammenhang schätzen wir das Monitoring der WTO, der UNCTAD und der OECD im Rahmen ihrer bestehenden Mandate. Wir verpflichten uns, die Zusammenarbeit der G20 im Bereich Handel und Investitionen weiter zu stärken. Wir rufen die OECD, die WTO, die Weltbankgruppe und den IWF auf, ihr Wirken für ein besseres Verständnis der Auswirkungen des Handels fortzuführen und den Staats- und Regierungschefs der G20 2018 Bericht zu erstatten.“ (Zum vollen Wortlaut siehe Anm. 1; kritisch zu dem Gipfel ein Gespräch mit Susanne Schmidt in Anm. 2.)

In der Praxis des Freihandels sind Wirtschaftsprozesse aber keineswegs freie Prozesse im Sinne einer Freiheit von Vorschriften. In der Europäischen Union als einer dem Freihandelsgedanken verpflichteten Union ist ein gigantisches Wirtschaftsrecht mit tausend und abertausend Vorschriften und diversen Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten entstanden. Bei der Verhandlung und dem Abschluss solcher Abkommen – Freihandelsabkommen (!) – stellt sich die altbekannte Frage zur Freiheit: Freiheit wovon und wozu? Wessen Freiheit? Und: Wer ist für das Aushandeln von Freihandelsabkommen legitimiert und zuständig?

Die Europäische Union erklärt zum Freihandel und Freihandelsabkommen:

„Mit einem Anteil von 16.5% an den weltweiten Ein- und Ausfuhren ist die Europäische Union die größte Handelsmacht der Welt. Der freie Handel zwischen ihren Mitgliedstaaten war einer der Grundsätze beim Aufbau der EU, die sich daneben für die Liberalisierung des Welthandels einsetzt.

Der Welthandel beruht auf Regeln, die von der *Welthandelsorganisation (WTO)* aufgestellt wurden, um zu gewährleisten, dass Handelsabkommen und die damit verbundenen Verpflichtungen zwischen den Ländern offen und fair sind.

Die EU-Handelspolitik wird *ausschließlich auf EU-Ebene* festgelegt. Im Namen der EU vereinbart die EU-Kommission Abkommen im Rahmen der WTO-Regeln und arbeitet dabei eng mit den Regierungen der Mitgliedsländer und mit dem Europäischen Parlament zusammen, damit das weltweite System reibungslos funktioniert und mit dem globalen Wandel Schritt halten kann.

Die EU hat den *höchsten Anteil an den weltweiten Ausfuhren* von Industrierzeugnissen und ist für über 100 Länder der größte Einfuhrmarkt.

Außerdem ist sie der größte Binnenmarkt der Welt. Sowohl die europäischen als auch die internationalen Verbraucher und Investoren können die Vorteile eines *vereinfachten Systems* nutzen: ein Raum, in dem Personen, Güter, Dienstleistungen und Geld frei zirkulieren können.

Die EU handelt im Rahmen ihres weltweiten Netzes von Handelsbeziehungen Abkommen aus. Mit den meisten ihrer zahlreichen Handelspartner hat sie *Freihandelsabkommen* abgeschlossen.

Diese Handelspartnerschaften sollen durch Erschließung neuer Märkte auf der ganzen Welt Wachstum und Beschäftigung für Europa schaffen. Transatlantische Märkte stehen zum Beispiel für Handelstransaktionen im Wert von ca. 2 Milliarden Euro – pro Tag.

Die EU-Handelspolitik setzt sich jedoch auch gegen Kinder- und Zwangsarbeit, Umweltzerstörung und Preisschwankungen ein. Maßnahmen, die *Transparenz und Rückverfolgbarkeit* in den Lieferketten gewährleisten, sind ein Beispiel dafür.

Für die ärmsten Länder der Erde versucht die EU-Handelspolitik, *Handel und Entwicklungshilfe* zu vereinen. Niedrigere Zölle, Unterstützung für kleine Exportunternehmen und die Beratung von Regierungen über gute Verwaltungspraxis sind Beispiele dafür, wie Handel und Entwicklungshilfe Hand in Hand gehen können, um zu gewährleisten, dass auch diejenigen vom handelsgestützten Wachstum profitieren, die am meisten darauf angewiesen sind.“ (Anm. 3)

In der Europäischen Union liegt ein großer Teil der Zuständigkeiten für den Freihandel und für Freihandelsabkommen bei der Europäischen Kommission (kurz: EU-Kommission). Sie hat aufgrund der Europaverträge im politischen System der EU vor allem Aufgaben einer Exekutive und damit die Funktion einer Regierung. Die Mitglieder der Kommission (die sog. EU-Kommissare) werden von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten benannt und vom Europäischen Parlament bestätigt. Sie sollen nicht die Interessen ihrer Herkunftsstaaten, sondern unabhängig nur die gemeinsamen Interessen der Union vertreten. Aus dem komplexen Gefüge europarechtlicher Bestimmungen sei dazu einmal der volle Wortlaut des Artikels 218 (ex-Artikel 300 EGV) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wiedergegeben. Dort ist in Abs. 11 auch ein Verfahren zur Konfliktregelung normiert. Der in Art. 218 erwähnte „Rat“ besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerienebene, „der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln“ (Artikel 16 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union – EU-Vertrag/EUV).

Art. 218 (ex-Artikel 300 EGV)

(1) Unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Artikels 207 werden Übereinkünfte zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen nach dem im Folgenden beschriebenen Verfahren ausgehandelt und geschlossen.

(2) Der Rat erteilt eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Übereinkünfte.

(3) Die Kommission oder, wenn sich die geplante Übereinkunft ausschließlich oder hauptsächlich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bezieht, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik legt dem Rat Empfehlungen vor; dieser erlässt einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung, je nach dem Gegenstand der geplanten Übereinkunft, des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union.

(4) Der Rat kann dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilen und einen Sonderausschuss bestellen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.

(5) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss, mit dem die Unterzeichnung der Übereinkunft und gegebenenfalls deren vorläufige Anwendung vor dem Inkrafttreten genehmigt werden.

(6) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft.

Mit Ausnahme der Übereinkünfte, die ausschließlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffen, erlässt der Rat den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft

a) nach Zustimmung des Europäischen Parlaments in folgenden Fällen:

i) Assoziierungsabkommen;

ii) Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten;

iii) Übereinkünfte, die durch die Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen;

iv) Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union;

v) Übereinkünfte in Bereichen, für die entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder, wenn die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist, das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt.

Das Europäische Parlament und der Rat können in dringenden Fällen eine Frist für die Zustimmung vereinbaren.

b) nach Anhörung des Europäischen Parlaments in den übrigen Fällen. Das Europäische Parlament gibt seine Stellungnahme innerhalb einer Frist ab, die der Rat entsprechend der Dringlichkeit festlegen kann. Ergibt innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme, so kann der Rat einen Beschluss fassen.

(7) Abweichend von den Absätzen 5, 6 und 9 kann der Rat den Verhandlungsführer bei Abschluss einer Übereinkunft ermächtigen, im Namen der Union Änderungen der Übereinkunft zu billigen, wenn die Übereinkunft vorsieht, dass diese Änderungen im Wege eines vereinfachten Verfahrens oder durch ein durch die Übereinkunft eingesetztes Gremium anzunehmen sind. Der Rat kann diese Ermächtigung gegebenenfalls mit besonderen Bedingungen verbinden.

(8) Der Rat beschließt während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit.

Er beschließt jedoch einstimmig, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie bei Assoziierungsabkommen und Übereinkünften nach Artikel 212 mit beitriftswilligen Staaten. Auch über die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beschließt der Rat einstimmig; der Beschluss zum Abschluss dieser Übereinkunft tritt in Kraft, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

(9) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einen Beschluss über die Aussetzung der Anwendung einer Übereinkunft und zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat.

(10) Das Europäische Parlament wird in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet.

(11) Ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission können ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen. Ist das Gutachten des Gerichtshofs ablehnend, so kann die geplante Übereinkunft nur in Kraft treten, wenn sie oder die Verträge geändert werden.

Wegen einiger Differenzen bei der Klärung von Zuständigkeitsfragen im Zusammenhang eines Freihandelsabkommens mit Singapur hat die EU-Kommission gemäß Art. 218 Abs. 11 beim Europäischen Gerichtshof den Antrag auf ein Gutachten des EuGH gestellt. Dabei geht es aber nicht um die Klärung von Fragen speziell zu diesem Abkommen, sondern um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (zum Wortlaut des Abkommens mit Singapur siehe Anm. 4).

Dem Gerichtshof wurden diese Fragen vorgelegt:

„Verfügt die Union über die Zuständigkeit, die erforderlich ist, um das Freihandelsabkommen mit Singapur allein zu unterzeichnen und abzuschließen? Insbesondere:

- Welche Bestimmungen des Abkommens fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union?
- Welche Bestimmungen des Abkommens fallen in die geteilte Zuständigkeit der Union?
- Gibt es Bestimmungen des Abkommens, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen?“

(Anmerkung: Der europarechtliche Begriff „geteilte Zuständigkeit“ bedeutet, dass die EU und auch die Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsakte im betreffenden Bereich erlassen dürfen. Die Mitgliedstaaten dürfen dies aber nur dann, wenn die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder ausdrücklich entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.)

II. Das Gutachten des Europäischen Gerichtshofs

In dem Gutachten kommt der Europäische Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass Freihandelsabkommen der EU in Teilen der Zustimmung der Mitgliedstaaten bedürfen. Der EuGH sieht die Mitbestimmungspflicht bei Portfolioinvestitionen und bei Regelungen zu Schiedsgerichtsvereinbarungen. (Anmerkung: Bei Portfolioinvestitionen steht anders als bei „normalen“ oder Direktinvestitionen für die Anleger nicht der kontrollierende Aspekt oder Einfluss im Vordergrund. Die Kapitalgeber wollen „nur“ an den Profiten ausländischer Unternehmen in Form von Renditen teilhaben. Zu den geläufigen Portfolioinvestitionen gehören Anlagen in Aktien, festverzinslichen Wertpapiere und Investmentzertifikate. Bei diesen Portfolioinvestitionen gilt der Leitspruch: „Kapital hat eine rationale Logik, es wird dahin gehen, wo es Geld verdienen kann, es wird logische Entscheidungen treffen, wo und wie es investiert. Wenn ihm eine bestimmte Region oder eine bestimmte Industrie nicht gefällt, geht es woanders hin. Regierungen und Gesellschaften, die sich dieser Marktlogik entziehen, werden bestraft.“) (Anm.6)

In einer EuGH-Presseerklärung wird zum Gutachten gesagt:

„Das Freihandelsabkommen mit Singapur kann in seiner derzeitigen Form nicht von der Europäischen Union allein geschlossen werden.

Die Bestimmungen des Abkommens zu anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen und zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten fallen nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, so dass das Abkommen in unveränderter Form nicht ohne die Mitwirkung der Mitgliedstaaten geschlossen werden kann.

Am 20. September 2013 paraphierten die Europäische Union und Singapur den Text eines Freihandelsabkommens. Es handelt sich um eines der ersten bilateralen Freihandelsabkommen der sogenannten „neuen Generation“, nämlich um ein Handelsabkommen, das zusätzlich zu den traditionellen Bestimmungen über den Abbau von Zöllen und nichttarifären Hemmnissen für den Handel mit Waren und Dienstleistungen Bestimmungen in verschiedenen Bereichen enthält, die mit dem Handel im Zusammenhang stehen, wie z.B. im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums, der Investitionen, der öffentlichen Beschaffung, des Wettbewerbs und der nachhaltigen Entwicklung.

Die Kommission hat den Gerichtshof um ein Gutachten ersucht, um zu klären, ob die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit für die alleinige Unterzeichnung und den alleinigen Abschluss des geplanten Abkommens verfügt. Nach Ansicht der Kommission und des Parlaments ist das der Fall. Der Rat und die Regierungen aller Mitgliedstaaten, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben (Anm. 1), sind der Auffassung, dass die Union das Abkommen nicht

allein schließen könne, da einige Teile des Abkommens in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit oder sogar in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen.

In seinem heutigen Gutachten stellt der Gerichtshof zunächst klar, dass sich das Gutachten nur auf die Frage bezieht, ob die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt, und nicht auf die Vereinbarkeit des Inhalts des Abkommens mit dem Unionsrecht. Sodann stellt er fest, dass das Freihandelsabkommen mit Singapur in seiner derzeitigen Form nicht von der Union allein geschlossen werden kann, da einige der geplanten Bestimmungen in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen. Daher kann das Freihandelsabkommen mit Singapur in unveränderter Form nur von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam geschlossen werden.

Im Einzelnen erklärt der Gerichtshof, dass die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit für die Teile des Abkommens verfügt, in denen es um folgende Bereiche geht:

- den Zugang zum Markt der Union und zum singapurischen Markt für Waren und Dienstleistungen (einschließlich aller Verkehrsdienstleistungen) (Anm.2), im Bereich der öffentlichen Beschaffung und im Sektor der Energieerzeugung aus nachhaltigen nichtfossilen Quellen;
- die Bestimmungen im Bereich des Schutzes ausländischer Direktinvestitionen singapurischer Staatsangehöriger in der Union (und umgekehrt);
- die Bestimmungen im Bereich der Rechte des geistigen Eigentums;
- die Bestimmungen über die Bekämpfung wettbewerbswidriger Verhaltensweisen und die Regelung von Zusammenschlüssen, Monopolen und Subventionen;
- die Bestimmungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung (der Gerichtshof stellt fest, dass das Ziel der nachhaltigen Entwicklung nunmehr fester Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik der Union ist und das geplante Abkommen die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen der Union und Singapur davon abhängig machen soll, dass die Vertragsparteien ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen in den Bereichen sozialer Schutz von Arbeitnehmern und Umweltschutz erfüllen);
- die Regeln für den Informationsaustausch und die Pflichten zur Notifikation, Überprüfung, Zusammenarbeit, Mediation, Transparenz und Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien, außer wenn sich diese Regeln auf andere ausländische Investitionen als Direktinvestitionen beziehen (siehe unten).

Letztlich ist die Union nur für zwei Teile des Abkommens nicht ausschließlich zuständig, nämlich für den Bereich der anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen („Portfolioinvestitionen“, die getätigt werden, ohne dass eine Einflussnahme auf die Verwaltung und Kontrolle eines Unternehmens beabsichtigt ist) und für die Regelung der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten.

Für eine ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen wäre erforderlich gewesen, dass der Abschluss des Abkommens Handlungen der Union beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Da dies nicht der Fall ist, kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Union nicht über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt, sondern über eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit. Diese Schlussfolgerung erstreckt sich auch auf die Regeln für den Informationsaustausch und die Pflichten zur Notifikation, Überprüfung, Zusammenarbeit, Mediation, Transparenz und Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien im Zusammenhang mit anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen (siehe oben).

Auch die Regelung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten fällt in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit. Eine solche Regelung, die Streitigkeiten der gerichtlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten entzieht, kann nämlich nicht ohne deren Einverständnis eingeführt werden.

Somit kann das Freihandelsabkommen in der derzeitigen Form nur von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam geschlossen werden.

- (1) Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Belgien, Kroatien, Estland und Schweden haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Belgien hat aber an der mündlichen Verhandlung teilgenommen und mündliche Erklärungen abgegeben.
- (2) Sowohl für den Seeverkehr als auch für den Eisenbahnverkehr und den Straßenverkehr stellt der Gerichtshof fest, dass die im geplanten Abkommen enthaltenen Verpflichtungen in diesem Bereich die Regeln der Union beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnten, so dass die Union gemäß Art. 3 Abs. 2 AEUV für die Genehmigung solcher Verpflichtungen ausschließlich zuständig ist.“ (Anm. 7)

Im Gutachten selber wird abschließend gesagt:

„Das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, mit Ausnahme der nachfolgend angeführten Bestimmungen, die in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen:

- die Bestimmungen von Kapitel 9 (Investitionen) Abschnitt A (Investitionsschutz) dieses Abkommens, soweit sie sich auf andere Investitionen zwischen der Union und der Republik Singapur als Direktinvestitionen beziehen,
- die Bestimmungen von Kapitel 9 Abschnitt B (Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten) dieses Abkommens und
- die Bestimmungen der Kapitel 1 (Ziele und allgemeine Begriffsbestimmungen), 14 (Transparenz), 15 (Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien), 16 (Vermittlungsmechanismus [Mediation]) und 17 (Institutionelle, allgemeine und Schlussbestimmungen) dieses Abkommens, soweit sie sich auf die Bestimmungen von Kapitel 9 des Abkommens beziehen und diese in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen.“ (Zum Verständnis siehe hier Anm. 4 betr. Wortlaut des Abkommens.)

III. Kommentar

In den Medien ist das EuGH-Gutachten überwiegend als Rückschlag für die EU-Kommission und auch als Rückschlag für den Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker beurteilt worden. Dies ist zunächst verständlich. Die Rechtsauffassung der Kommission war ja, dass nach EU-Recht beim Abschluss von Freihandelsabkommen nur die Mitwirkung des Europaparlaments und der Regierungen der Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Die Kommission hatte – aus ihrer Sicht – eine Behinderung oder gar Lähmung der europäischen Handelspolitik befürchtet, wenn zusätzlich zum Europaparlament auch die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten (also die nationalen Parlamente) zustimmen müssen. Bei einer solchen Rechtslage könnte ja schon eine Ablehnung eines nationalen Parlaments ein EU-Freihandelsprojekt stoppen. Ein Beispiel war die Auseinandersetzung um das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen Ceta. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten wollten und wollen sich aus politischen Gründen die Möglichkeit einer Beteiligung offen halten – und das schließt dann ja auch eine Beteiligung ihrer nationalen Parlamente ein. Nach Vorlage des Gutachtens gab es dann Schlagzeilen oder Untertitel dieser Art: „Mehr Mitsprache für EU-Staaten bei Handelsabkommen. Handelsverträge sind nicht allein Sache der Kommission. Die Verhandlungen werden künftig länger dauern“ (Süddeutsche Zeitung) Oder: „Parlamente dürfen über Freihandel entscheiden. Moderne Freihandelsverträge der EU benötigen auch die Zustimmung nationaler Volksvertretungen“ (taz) Oder: „Nationale Parlamente dürfen Veto gegen Freihandelsabkommen einlegen. Eine gemeinsame Handelspolitik könnte so deutlich schwieriger werden.“ (FAZ) Ein anderer „Tenor“ war

im Handelsblatt zu erkennen: „Ein wenig Mitsprache beim Freihandel ... Künftige Verträge soll das aber nicht bremsen.“

Nach einer hier vertretenen Auffassung kann angesichts des Gutachtens nur in einem geringen Umfang von einer Schwächung der EU und einer Stärkung der Nationalstaaten gesprochen werden. Bei einer Lektüre des ganzen Gutachtens wird doch ersichtlich, dass die nationalen Parlamente in entscheidenden Fragen zum Handel kein Mitwirkungsrecht haben. Nach dem Gutachten hat die EU die ausschließliche Zuständigkeit in diesen zentralen Punkten:

- Zugang zum Markt der Union und zum Markt für Waren und Dienstleistungen des Vertragspartners
- Schutz ausländischer Direktinvestitionen
- Rechte des geistigen Eigentum
- Wettbewerbsrecht und Subventionen
- Nachhaltige Entwicklung
- Rechtsstreitigkeiten außer Portfolioinvestitionen und Schiedsgerichtsbarkeit.

Der Europäische Gerichtshof sagt ausdrücklich, dass die Union nur für zwei Teile des Abkommens nicht ausschließlich zuständig ist: für den Bereich der anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen (Portfolioinvestitionen, die – wie oben angedeutet – ohne Absicht einer Einflussnahme auf Verwaltung und Kontrolle eines Unternehmens vorgenommen werden) und für die Verfahren der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten“. Bei den ausländischen Investitionen bestünde nach dem Gutachten die Ausschließlichkeit der EU nur dann, wenn „der Abschluss des Abkommens Handlungen der Union beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“. Hier ist bemerkenswert, dass die EU ein Mitspracherecht auf nationaler Ebene in Form einer „mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit“ hat. Und bei Schiedsgerichten sieht der EuGH ebenfalls eine geteilte Zuständigkeit. Die EU-Kommission kann also anders als manche Medienberichte anklingen lassen alle wesentlichen Punkte ohne „Sorge“ vor einem Gegenstimmrecht der EU-Mitgliedstaaten verhandeln. Die Kommission muss nur die Punkte Portfolioinvestitionen und Schiedsgerichte ausklammern und kann dann im Namen der EU-Staaten Abkommen abschließen. Das Gutachten stellt sogar weiter fest, „dass das Ziel der nachhaltigen Entwicklung nunmehr fester Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik der Union ist“ und dass ein Abkommen über die „Liberalisierung der Handelsbeziehungen“ auch davon abhängig gemacht werden kann, „dass die Vertragsparteien ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen in den Bereichen sozialer Schutz von Arbeitnehmern und Umweltschutz erfüllen“. Das kann so verstanden werden, dass die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit haben, Abkommen mit Staaten zu verlangen, für die seitens der EU festgestellt wird, dass diese Staaten ökologischen oder sozialen Kriterien der EU nicht entsprechen.

Eine ganz andere Sicht auf den Freihandel und die Rechtsfragen zu den Zuständigkeiten ergibt sich jenseits des EuGH-Gutachtens. Diese andere Sicht ist für die politische Bildung ebenfalls wichtig. Sie kann hier aus Raumgründen nicht entfaltet werden. Es sei nur exemplarisch hingewiesen auf Links zu Materialien in Anmerkungen 9 bis 12. Sie führen zum Umweltinstitut München und zu attac sowie zu dem emeritierten Soziologen Jean Ziegler (Universitäten Genf und Sorbonne/Paris) und UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung.

Anmerkungen

- 1 https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/G20-Abschlusserklaerung.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- 2 <http://www.zeit.de/2017/27/gipfeltreffen-helmut-schmidt-kritik-globalisierung>
- 3 https://europa.eu/european-union/topics/trade_de
- 4 Wortlaut Singapurabkommen: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=961>
- 5 Antrag der Europäischen Kommission auf ein Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV (Gutachten 2/15)
- 6 (Quelle: „Leitspruch“: Paul Kennedy 1996)
- 7 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052de.pdf>
- 8 Das Gutachten ist abrufbar unter:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d60e7b71c7a7f144d18268a97715e05342.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pax4Se0?text=&docid=190727&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=425847>
- 9 <http://www.umweltinstitut.org/home.html> (dort Freihandel)
- 10 <http://www.attac.de> (dort Freihandel)
- 11 <http://www.nachdenkseiten.de/?p=38935>
- 12 <http://www.tagesspiegel.de/politik/globalisierungskritiker-jean-ziegler-der-freihandel-entwaffnet-die-konsumenten/19570966-2.html>

Über die Zukunft kommunizieren



Dieter Grunow

Die Gesellschaft der Zukunft – Beobachtungen aus der Gegenwart

2017. 262 S. Kt.
24,90 € (D), 25,60 € (A)
ISBN 978-3-8474-0691-4
eISBN 978-3-8474-0839-0

Niemand weiß, was die Zukunft bringt. Trotzdem oder gerade deshalb kommunizieren wir ständig über das Thema Zukunft – ob privat oder in den Massenmedien. Der Autor untersucht diese Kommunikation und rückt zwei Bezugspunkte in den Mittelpunkt: die funktionale Differenzierung der moder-

nen Gesellschaft und die Inklusion der Bevölkerung in die Funktionssysteme wie Politik, Wirtschaft, Erziehung. Wie werden diese Themen mit Blick auf die Gesellschaft der Zukunft behandelt und welche Entscheidungsimpulse ergeben sich daraus?



www.shop.budrich-academic.de

Politische Bildung von den Lernbedingungen aus gedacht: Didaktische Antworten auf das Verhältnis Jugendlicher zu Politik

Marie Winckler

Zusammenfassung

Das Verhältnis Jugendlicher zu Politik stellt eine Grundbedingung politischer Bildung dar. In der Fachdidaktik gibt es, so zeigt der Aufsatz, gegensätzliche Deutungstraditionen dieses Verhältnisses (Defizite- vs. Potenziale-Perspektive), die allerdings beide einseitig sind und durch empirische Forschung ergänzt und relativiert werden können. Auf der Basis des Forschungsprojekts zu Typen politischer Selbstbilder wird gezeigt, worin sich Jugendliche in ihrem Verhältnis zu Politik unterscheiden und welche fachdidaktischen Antworten es darauf gibt. Argumentiert wird, dass insbesondere die Jugendlichen des Typs ‚Politik vermeiden‘ nicht durch einen auf Wissen über Politik im engeren Sinne ausgerichteten Fachunterricht zu erreichen sind. Es werden Wege aufgezeigt, wie ihnen ein subjektiv sinnvolles Bildungsangebot gemacht werden kann.

1. Einleitung

Das Verhältnis Jugendlicher zu Politik konstituiert eine Grundbedingung politischer Bildung. Deshalb ist die Frage danach für die Politikdidaktik aus mindestens drei Gründen zentral: Erstens im Sinne einer pragmatischen Einsicht – es macht „keinen Sinn [...], gegen die Lernenden zu unterrichten“ (Reinhardt 2014: 33). Unterricht muss deshalb an den Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler ansetzen und in seiner Dynamik und Struktur der Logik des Lernens noch vor der Logik der Sache folgen. Zweitens gibt es in zentralen Diskursen der Disziplin m.E. eine Überbetonung der Zielperspektive, in der ein Mangel an pädagogisch-didaktischem Denken zum Ausdruck kommt. Ob nun Standards im Sinne von Fachkonzepten und deren Überprüfung



Dr. Marie Winckler

Referentin in der außerschulischen politischen Bildung und Referendarin

barkeit fokussiert werden (Detjen et al. 2012; Weißeno et al. 2010) oder ob aus Gegenwartsdiagnosen Ziele politischer Bildung abgeleitet werden (Lösch/Thimmel 2010; Widmaier/Overwien 2013) – Ausgangspunkt dieser freilich sehr unterschiedlichen Denkrichtungen ist jedenfalls nicht die Frage nach den Jugendlichen selbst: Nach ihren Zugängen zum Politischen vor dem Hintergrund ihrer Lebensgeschichten. Genau diese sollten aus einem dritten und normativen Grund aber m.E. der Ausgangspunkt didaktischen Denkens sein: Politische Bildung lässt sich für mich im Anschluss an Peter Henkenborg nur als Kultur der Anerkennung moralisch rechtfertigbar konzipieren. Die Wertschätzung der „Selbst- und Weltdeutungen“ und der „Lebensstile“ (Henkenborg 2002: 110) der Heranwachsenden durch die Lehrkräfte und durch die unterrichtliche Praxis selbst ist deshalb eine zentrale Aufgabe politischer Bildung.

In unserer Disziplin gibt es dabei eine lange Tradition des Nachdenkens über das Verhältnis Jugendlicher zu Politik. Wie ich zeigen werde, kann man dabei zwei unterschiedliche Deutungsweisen rekonstruieren: Eine Defizit- und eine Potenziale-Perspektive (Teil 2). Beide Deutungsweisen sind allerdings einseitig und deshalb in ihren praktischen Implikationen für die Unterrichtspraxis nicht ausreichend. Auf der Basis meines Dissertationsprojekts zum Zusammenhang von politischer Sozialisation, politischer Identitätsbildung und politischer Bildung werde ich vier empirisch rekonstruierte typische politische Selbstbilder aufzeigen (Teil 3). Diese sind – da auf der Basis einer qualitativen Interviewstudie mit geringer Fallzahl rekonstruiert – nicht repräsentativ und müssten durch weitere Forschungen m.E. ergänzt und weiter ausdifferenziert werden. Dennoch eignen sich bereits diese vier Typen für zweierlei: Sie konkretisieren, differenzieren und erweitern die bereits bestehenden Deutungsperspektiven. Und: Von ihnen ausgehend kann man systematisch über praktische Implikationen nachdenken, also von den Bedingungen ausgehend Lernprozesse modellieren (Teil 4).

2. Zwei Perspektiven auf das Verhältnis Jugendlicher zu Politik

Aus einer problem- und defizitorientierten Perspektive denken Politikdidaktiker seit Langem über das Verhältnis Jugendlicher zu Politik nach. Tilman Grammes rekonstruiert in der Analyse unterschiedlicher didaktischer Konzeptionen sogar einen impliziten Konsens bezüglich eines „defizitären Bewußtseins“ (Grammes 1986: 336) der Schülerinnen und Schüler: Ihnen werden fehlendes Bewusstsein für das Politische im Gesellschaftlichen, rigides normatives Denken und die Übertragung technischen Denkens auf soziale Prozesse nachgesagt.

In der jüngeren Vergangenheit werden vor allem Politikdistanz und politisches Desinteresse der Lernenden beklagt: „Anders als der Politikwissenschaftler an der Hochschule bei seinen Studenten muß der Lehrer nicht nur von einem geringen Interesse der Jugendlichen an Politik, sondern auch von einem unzureichenden Kenntnisstand ausgehen“ (Breit 2002: 174). Dabei wird davon ausgegangen, dass Wissen über Politik die unumgängliche Grundlage für politisches Interesse darstelle: „Wer nicht weiß, was sich hinter der politischen Oberfläche verbirgt, der wird von diesem Bereich auch nicht angezogen“ (Detjen 2009: 337).

In der Politikdidaktik gibt es aber auch eine andere, deutlich positivere Sicht auf das Verhältnis Jugendlicher zu Politik, die „das Potenzial zur Mündigkeit bereits in den Vorstellungen der Schülerinnen und Schüler“ (Autorengruppe Fachdidaktik 2016: 63) erkennt. Diese Sichtweise stellt zum Einen die defizitorientierten Deutungen in

Frage. Zum Anderen plädieren die Vertreterinnen und Vertreter dieser Perspektive für eine „Sichtbarmachung der politischen Vorstellungen und Ideen“ der Lernenden (Besand 2009: 265). Besonders viele Stimmen zur ‚Potenziale-Perspektive‘ sind von jenen zu vernehmen, die sich empirisch mit den Subjekten der politischen Bildung beschäftigen. Eine ihrer zentralen Erkenntnisse ist, dass Jugendliche viel mehr wissen, als sie im Unterricht zeigen können, ja mit einer „hermeneutischen Alltagskompetenz“ (Schelle 2003: 200) ausgestattet sind. Auch die Studien zum Bürger-/ Politikbewusstsein zeigen, dass Heranwachsende „subjektive Vorstellungen über Politik“ (Lange 2007: 207) haben, die in Grundzügen den fachwissenschaftlichen Theorien und Konzepten durchaus ähneln.

Was ist nun die richtige Einschätzung des Verhältnisses Jugendlicher zu Politik? Die Perspektiven schließen einander ja nahezu aus: Hier werden Distanz, Unkenntnis und Desinteresse beklagt, dort werden verborgene Kompetenzen und eigene politische Vorstellungswelten entdeckt. Ich möchte im Folgenden zeigen, dass es aus empirischer Sicht unterschiedliche, aber typische Zugänge Jugendlicher zu Politik gibt. Beide einseitigen Perspektiven werde ich damit sowohl teilweise bestätigen als auch relativieren und ergänzen.

3. Wahrnehmung und Umgang mit der Entwicklungsaufgabe ‚politische Identitätsbildung‘ – vier Typen politische Selbstbilder

Die zentrale Fragestellung des Dissertationsprojekts „Politische Selbstbilder und politische Bildung“ war die nach Wahrnehmung und Umgang Jugendlicher mit der Entwicklungsaufgabe der politischen Identitätsbildung. Im politischen Selbstbild kommen diese zum Ausdruck – politische Selbstbilder sind deshalb für die Frage nach den Bedingungen politischer Bildung zentral. Sie unterscheiden sich von anderen Forschungsgegenständen in der Politikdidaktik wie den Lernertypen (Schelle 1995; Weißeno 1989), den Politisierungstypen (Petrik 2013) oder auch dem Politikbewusstsein (Lange 2007) vor allem dadurch, dass sie die Bedeutung außerschulischer Erfahrungen systematisch miteinbeziehen. Obwohl ihre Erforschung politikdidaktisch motiviert gewesen ist, liegt ihnen also die Prämisse zugrunde, dass der Politikunterricht für die Herausbildung einer politischen Identität eher weniger bedeutet, als andere Sozialisationskontexte. Folglich ist es für Politiklehrkräfte wichtig, diese Bedeutung jeweils zu kennen und in ihr Handeln miteinzubeziehen.¹

3.1. Die implizite Norm: Der Typ ‚Politik verstehen‘

Ein von mir rekonstruierter Typ entspricht ganz dem Idealbild des politischen interessierten, wissbegierigen Schülers, das den (impliziten) Maßstab für die Vertreter der Defizit-Perspektive bildet. Zwei der Jugendlichen dieses Typs – drei Jungen und ein Mädchen – besuchen ein Gymnasium, zwei eine Integrierte Gesamtschule. Für sie stellt die Entwicklungsaufgabe der politischen Identitätsbildung eine gesellschaftliche Anforderung dar, die sie akzeptieren und der sie nachkommen. Sie tun dies, indem sie sich Politik im engeren Sinne aktiv erschließen:

„Wer als nächstes an die Macht kommt, das finde ich richtig spannend, also da informier' ich mich dann auch richtig über jedes Wahlprogramm und ich weiß nich'- kennen Sie den Wahl-o-Mat? Ja. Und da guck' ich dann auch immer, was bei mir raus kam.“

Sich politisch zu informieren und eine Meinung zu erproben, stellt für diese Jugendlichen eine Vorbereitung auf ihre spätere Staatsbürgerrolle dar und dabei stört es sie nicht, dass sie beispielsweise noch nicht wählen dürfen. Auch dass Politik komplex und kompliziert ist, schreckt diese Jugendlichen nicht ab, sondern befeuert geradezu ihre Neugier:

„Und je mehr man halt auch darüber lernt, auch mit den ganzen Parteien und wie verstrickt das alles ist, in Landkreise und Ortskreise und- wirds dann immer kleiner und je mehr man weiß wie viel das is, je komplizierter wirds dann auch. Aber es wird nicht unbedingt schwerer, man kriegt nur mehr Informationen“

In einigen Fällen erfolgt die Hinwendung zu Politik vor dem Hintergrund einer Familie, in der die Beschäftigung mit selbiger eine Selbstverständlichkeit darstellt. Während der gemeinsamen Mahlzeiten wird mit den Eltern über Politik gesprochen, Personen, die parteipolitisch auf Landes- oder gar Bundesebene aktiv sind, gehören zum Bekanntenkreis der Eltern. In einem Fall trifft das aber nicht zu: Für diese Familie ist Politik „wirklich nicht das erste Thema“, wie Thomas es beschreibt. Seinen Zugang zu Politik eröffnet ihm der Politikunterricht, der Austausch mit Gleichaltrigen und sein Politiklehrer, der „wirklich einer der coolsten“ ist.

Den Politikunterricht erleben diese Jugendlichen – das überrascht nicht – positiv, insofern die erlebte Unterrichtspraxis und ihre Orientierung an Wissen über Politik in einem Passungsverhältnis stehen. Sie schildern den Politikunterricht als abwechslungsreich und interessant gestaltet, diskutieren hier gerne mit den Gleichaltrigen über Politik und schätzen sowohl die fachliche Kompetenz als auch die menschliche Zugewandtheit ihrer Lehrerinnen und Lehrer.

3.2. Verkannte und nicht-wertgeschätzte Potenziale: Die Typen ‚Politisch sein, politisch leben‘ und ‚Politische Eigenständigkeit bewahren‘

In zwei von mir rekonstruierten Typen lassen sich die, von Vertretern der Potenziale-Perspektive ins Spiel gebrachten, unerkannten Ressourcen erkennen. Dem Typ ‚Politisch sein, politisch leben‘ gehören zwei Jugendliche an, die eine Integrierte Gesamtschule besuchen. Für Eva und Felix stellt die Entwicklungsaufgabe der politischen Identitätsbildung schlichtweg eine soziale Selbstverständlichkeit dar. Die Lebensweise ihres Umfelds ist durch alltägliche, handlungspraktische Bezugnahmen auf Politisches gekennzeichnet. Die Eltern von Felix etwa betreiben einen Biobauernhof und Eva erzählt von ihrer Familie als der ersten im Dorf, die Solaranlagen nutzen. Auch Felix' Entscheidung, Vegetarier zu werden, „weil dieser ganze Fleischkonsum übertrieben ist“, kann man als einen Ausdruck politischer Orientierungen im Alltagshandeln betrachten. Die Hinwendung der Jugendlichen erfolgt primär im Modus des Übernehmens, Mitmachens und eben des Hineinwachsens in die Praktiken der Familie. Diese werden, wie etwa das Demonstrieren, als gemeinschaftliche und erlebnisreich-abenteuerliche Erfahrungen geschildert:

„Das is' so beeindruckend, wenn man dann da entlangläuft: laute Musik und man sieht dann immer die Plakate und dann die Sprüche die dann da drauf sind.“

Das Politische ihrer politischen Selbstbilder lässt sich als Politik im weiteren Sinne, mit Ulrich Beck als „Subpolitik“, mit Anthony Giddens als „Life Politics“ beschreiben (Beck 1993; Giddens 1991). Ihr Politikunterricht, der sich (ihrer Darstellung nach) inhaltlich gesehen ganz maßgeblich auf das politische System und seine Akteure und Funktionsweisen konzentriert, stellt für sie keine Resonanzsphäre dar, sondern enttäuscht sie. Die eigenen inhaltlichen Bezüge zum Gegenstand (Umwelt, Globalität, Gerechtigkeit), die mit praktischer Erfahrung verbunden sind, erfahren im Unterricht keine Wertschätzung. Deshalb wünschen sie sich Politikunterricht anders, nämlich als Raum zum Nachdenken und Sich-Austauschen:

„Ich interessier’ mich eher, was die Leute dazu denken. So zum Beispiel dazu, dass wir alle unser Essen so einkaufen anstatt das selber herzustellen. Okay wir sind auch ziemlich viele Menschen, das würde ja gar nich’ funktionieren. Und dass wir auch aus andern Ländern immer- obwohl das in unserem eigenen Land auch gehn würde so- da. Ich diskutiere lieber, anstatt zu lernen.“

Für die Jugendlichen des Typs ‚Politische Eigenständigkeit bewahren‘ – drei Schülerinnen, die Realschulen bzw. eine Integrierte Gesamtschule besuchen – stellt die Entwicklungsaufgabe der politischen Identitätsbildung einen Anspruch an sich selbst dar. In konflikthaften Alltagssituationen ihre politische Eigenständigkeit zu bewahren und unter Beweis zu stellen, ist für sie ein Ausdruck der angestrebten persönlichen Reife. Ein integraler Bestandteil dieser Reife ist auch das, was wir politikdidaktisch mit politischer Mündigkeit und Autonomie beschreiben. Ihre Bedeutung äußert sich aber nicht primär in Diskussionen im Politikunterricht, sondern in alltäglichen Situationen, wie das folgende Beispiel zeigt: Elena wird im Karatetraining mit Jungen konfrontiert, die finden, dass doch eher Ballett etwas für Mädchen sei, und reagiert darauf mit Empörung und Konfliktbereitschaft:

„Da hab’ ich mich auch schon während des Unterrichts mit denen angelegt, weil ich seh’s einfach nich’ ein [...]. Warum sollten Mädchen keine Kampfsportart ausüben?“

Ausgehend von dieser und von ähnlichen Erfahrungen formuliert sie ein starkes Interesse am Thema Gleichberechtigung – sowohl im Sinne praktischer Handlungen im Alltag als auch im Sinne einer historischen und politischen Selbstvergewisserung.

Auf Politik beziehen sich diese Jugendlichen weniger als – um mit Karl Rohe zu sprechen – „ausgesonderten gesellschaftlichen Bereich“, sondern als „integrierten Aspekt allen gesellschaftlichen Lebens“ (Rohe 1994: 136). Dabei geht es um Konflikthafte, um (verwehrte) Teilhabe und Zugehörigkeit sowie um widerstreitende Wertorientierungen. Der Politikunterricht erfüllt für sie in Teilen eine unterstützende Funktion, vor allem in Bezug auf ihren Allgemeinbildungsanspruch. In der Herstellung von politisch-moralischer Orientierung und damit verbundener argumentativer Sicherheit in Bezug auf die politisch konflikthaften Situationen in ihrem Alltag bleibt er aber weit hinter den Erwartungen und praktischen Bedürfnissen der Jugendlichen zurück:

„Wenn das mehr meine- wenn das mehr mit dem zu tun hätte, wie ich wirklich konkret lebe – oder wie ich – wie die Leute in meiner Umgebung ticken [...] dann wäre das auch wichtiger für mich.“

Die selbstkritische Sicht auf Politikunterricht, die jene Politikdidaktikerinnen und -didaktiker anmahnen, die vor allem die nicht-erkannten Potenziale der Jugendlichen im Blick haben, erfährt durch diese Jugendlichen eine weitere empirische Bestätigung. Dass es im Unterricht kaum gelingt, ihren Zugängen und Erfahrungen mit Wertschätzung zu begegnen, stellt ein normatives Problem für die Praxis der politischen Bildung dar. Zu einem praktischen Problem, das sich etwa in Unterrichtsstörungen, schlechten Leistungen oder einer allgemeinen Politikverdrossenheit ausdrückt, wird es deshalb

nicht, weil sich diese Jugendlichen zwar im Unterricht enttäuscht in sich selbst zurückziehen, sich Politik aber weiterhin zuwenden.

3.3. Die Herausforderung der jugendlichen Politikdistanz: der Typ ‚Politik vermeiden‘

Doch auch jene Jugendlichen, die von Vertretern der Defizit-Perspektive als Problem beschrieben werden, aber in den Äußerungen der Vertreterinnen und Vertreter der Potenziale-Perspektive eigentlich kaum vorkommen, gibt es durchaus: Jugendliche, für die Politik an der Peripherie des eigenen Lebens verortet ist, die einer Auseinandersetzung mit Politik in ihrem Alltag wenn irgendwie möglich ausweichen, die Politik stets als Angelegenheit anderer, vor allem Erwachsener erleben, die Politik unverständlich und den Fachunterricht „voll sinnlos“ finden.

Für die Jugendlichen des Typs ‚Politik vermeiden‘ (die sich in allen Schulformen und unter Mädchen wie Jungen finden ließen) stellt die Entwicklungsaufgabe der politischen Identitätsbildung eine gesellschaftliche Anforderung und persönliche Zumutung dar. Sie distanzieren sich von Politik, die sie als Teil der Erwachsenenwelt begreifen und die mit ihrer Identität als Jugendliche nichts zu tun hat:

„Jetzt zum Beispiel mit Parteien und so – das interessiert mich einfach net, weil: Ich bin ja noch net achtzehn.“

Explizit beziehen sie sich dabei meist auf Politik im engeren Sinne, das heißt konkret auf das Wählen und auf die politischen Institutionen – aber durchaus nicht nur. In ihrem familiären Umfeld erleben sie (teilweise jedenfalls) durchaus politische Einstellungen, die auch im Alltag handelnd zum Ausdruck kommen. Doch sie distanzieren sich von allem: Vom Sprechen über Politik, genauso wie vom Vertreten politischer Positionen und vom politischen Handeln. Ihre Distanzierung erfolgt sowohl handlungspraktisch durch das Umgehen einer Beschäftigung mit Politik, als auch gedanklich-theoretisch durch die Artikulation eines Nicht-Verstehens und eines eher negativen Bildes von Politik.

Was erklärt ihre Distanzierung? Es sind weder ihr Nicht-Verstehen noch ihr negatives Bild von Politik – das sind allenfalls die Konsequenzen einer tieferliegenden, in die Lebensgeschichte und das Selbstverständnis dieser Jugendlichen eingeschriebenen Konstellation. Von allen anderen Gesprächspartnerinnen und -partnern unterscheiden sich diese Jugendlichen darin, dass sie über das gesamte Interview hinweg Jugendliche und Erwachsene kategorial unterscheiden, verschiedenen Welten zuordnen und ihr Selbstverständnis durch das Nicht-Erwachsen-Sein bestimmen. Die Jugendlichen der anderen Typen positionieren sich selbst und andere Personen stattdessen anhand anderer Kategorien bzw. heben andere Differenzen hervor, beispielsweise politisch aktiv/ politisch passiv (Typ ‚Politisch sein, politisch leben‘) oder politisch informiert/ politisch nicht informiert (Typ ‚Politik verstehen‘). Für die Jugendlichen des Typs ‚Politik vermeiden‘ ist alles Politische aber der Welt der Erwachsenen zugeordnet. Dass sich Gleichaltrige intensiv und leidenschaftlich mit politischen Fragen auseinandersetzen, ist ihnen fremd:

„Jetzt bei den Wahlen, da gab’s so- das war ganz krank hier in der Schule- da gab’s so ne Ecke, da standen die die ganze Zeit und ham’ sich an- andiskutiert da so, was die jetzt machen sollen. Das fand ich total krank. [...] Ja, weil, die dürfen doch sowieso noch nicht wählen gehen und die können sowieso noch nichts machen und da müssen sie sich auch nicht so aufregen.“

Gibt es Grenzen ihrer Distanzierung, Themenstellungen, die doch eine Zuwendung andeuten? Aus ihrer eigenen Biographie heraus, aus dem Vergleich der Lebensgeschichte der Eltern mit der eigenen, deuten sich solche Themen vage an, wie die beiden folgenden Beispiele zeigen können. Christian – Sohn einer Richterin und eines Chefarztes – wird von seinem Vater, der ihm sein 1,0er Abitur als Vergleichsmaßstab vorhält, unter Druck gesetzt. Er formuliert Widerspruch und verweist in diesem Zusammenhang auch auf politische Veränderungen, wie die Verkürzung der Gymnasialzeit. Philipa erzählt von ihrer Mutter, die als Jugendliche aus Polen nach Deutschland kam und hier zunächst mit Sprachlosigkeit, Fremdheit und Orientierungsproblemen zu kämpfen hatte. Und sie registriert, dass sich Vater und Mutter heute in Bezug auf die aktuelle deutsche Flüchtlingspolitik in ihren Positionen unterscheiden und lotet ihre eigene Haltung vor dem Hintergrund der elterlichen Erfahrungen aus.

Wenn sich diese Jugendlichen also dem Politischen zaghaft zuwenden, dann weil es eine lebensweltliche Nähe gibt. Das heißt aber nicht, dass sie sich für kommunalpolitische Themen interessierten, sondern dass sie ihre eigene Geschichte und die ihrer Eltern als mit Politik, Geschichte, gesellschaftlichen Veränderungen etc. verwoben sehen. Lebensweltliche Nähe hat deshalb eine biographische und existenzielle Dimension, hier berühren diese Jugendlichen die „Kernzone des Politischen“ (Sander 2007: 186) und bearbeiten letztlich (implizit) die Frage, was das Politische für das eigene Leben bedeutet. Entwicklungstheoretisch ausgedrückt deutet sich hier an, dass und inwiefern die Entwicklungsaufgabe ‚politische Identitätsbildung‘ von einer rein äußerlichen Anforderung zu einem inneren Impuls werden könnte.

Mit dem Politikunterricht assoziieren die Jugendlichen nun gerade nicht diese zugleich persönlichen wie auch gesellschaftlichen Fragen, sondern fast nur Politik im engeren Sinne. Ihr Unterricht ist in der eigenen Wahrnehmung von Langeweile und Monotonie gekennzeichnet, weil er etwas zum Gegenstand hat, dem die Jugendlichen keinen subjektiven (Bildungs-)Sinn zuweisen können:

„Momentan interessiert mich eigentlich eher ziemlich wenig wer jetzt gewählt wird, weil ich eh noch nicht mitmachen kann.“

Dana urteilt entsprechend: „ich find’ man kann’s bleiben lassen.“ Der Politikunterricht trägt deshalb zu ihrer Distanzierung von Politik bei.

4. Unterrichtspraktische Implikationen: Politische Lernprozesse systematisch von den Bildungssubjekten aus konzipieren

Politikunterricht hat die Aufgabe alle Jugendlichen, alle Typen politischer Selbstbilder zu erreichen. Das ist umso herausfordernder, als dass wir damit rechnen müssen, dass in jeder Schulklasse – unabhängig von der Schulform – mehrere Typen politischer Selbstbilder zu finden sein werden und entsprechend heterogene Vorerfahrungen, Erwartungen und Abneigungen. Dass diese aber nicht rein individuell (sonst gäbe es keine typischen Muster) und damit situativ von der Lehrkraft irgendwie miteinzufangen sind, hat die vorangegangene Beschreibung der vier Typen politischer Selbstbilder gezeigt. Dies erleichtert das systematische Nachdenken über die Modellierung von Lernprozessen von den Bedingungen auf Seiten der Schülerinnen und Schüler ausgehend.

Die Grundidee der in der folgenden Tabelle zusammengestellten Zusammenhänge ist einfach: Politikdidaktische Prinzipien lassen sich in Methoden oder Lernwege des Politischen ausformulieren (Petrik 2013; Reinhardt 2014). Neben einer Inhaltsseite

(auf welcher Ebene des Politischen setzen sie an?) und einer Prozessseite (welche Schrittfolge legen sie nahe?) haben diese Lernwege auch eine Bedingungsseite (woran knüpfen sie auf Seiten der Lernenden an?). Diese Bedingungsseite kann man mit den Typen politischer Selbstbilder in Beziehung setzen und so einen – natürlich bislang nur empirisch nach meiner Einschätzung plausiblen, aber nicht schon verifizierten – systematischen Antwortvorschlag auf die Frage erhalten, wie der Unterricht auf die verschiedenen Typen politischer Selbstbilder eingehen kann.

Typ	Bedingung	Ziel	Fachdidaktisches Prinzip	Methode/ Lernweg
Typ 1: Politisch sein, politisch leben	Gedankliche und emotionale Involviertheit	Konkretes Handeln mit Gleichaltrigen	Zukunftsorientierung Handlungsorientierung	Zukunftswerkstatt Projekt Bürgeraktion
Typ 2: Politische Eigenständigkeit bewahren	Betroffenheit und Orientierungssuche	Konkretes Handeln und Training der Argumentationskompetenz	Handlungsorientierung Schülerorientierung Werteorientierung	Projekt Rollenspiel Dilemma-Analysen und -Debatten
Typ 3: Politik verstehen	Intellektuelle Offenheit und Interesse	Bezug zum eigenen Handeln herstellen Politisierung und Positionierung	Problem- und Konfliktorientierung Genetisches Prinzip	Problem- und Konfliktanalyse Individualgenetisches Lehrstück
Typ 4: Politik vermeiden	Orientierung an eigener Lebenswelt und Jugendthemen	Transfer auf gesellschaftliche und politische Ebene: Politisierung eigener Erfahrungen und Positionen	Genetisches Prinzip Schülerorientierung Fall-Prinzip	Individualgenetisches Lehrstück Rollenspiel und Formtheater Fallstudie und Fallanalyse

Ich werde mich im Folgenden auf den Typ ‚Politik vermeiden‘ konzentrieren, weil ich davon ausgehe, dass er die größte Herausforderung darstellt und weil eine gängige Antwort, wie mit ihm umzugehen sei, aus meiner Sicht falsch ist. Wie ich gezeigt habe, entspricht der Typ ‚Politik vermeiden‘ in vielerlei Hinsicht dem Adressaten, den die Vertreter der Defizitperspektive problematisieren. Ihre Phänomenbeschreibung bleibt aber an der Oberfläche, weil sie nicht reflektieren, aus welcher biografischen Konstellation die Distanz zu Politik resultiert. Das liegt m.E. daran, dass mit empirischen Erkenntnissen argumentiert wird, die standardisierten Umfragen entnommen sind und die sich auf Erwachsene beziehen. Auf die Diagnose des mangelnden Wissens über die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems – im Anschluss an Werner Patzelt spricht Joachim Detjen hier von der ‚Schwachstelle Bürger‘ und vom ‚latenten Verfassungskonflikt‘ (vgl. Detjen 2011: 217f.) – wird gleichsam als Therapie mehr Wissen postuliert. Wo dies auf Grund der „begrenzten intellektuellen Fähigkeiten“ (ebd.: 220) der Lernenden nicht anders möglich sei, solle dies möglichst vereinfacht und anschaulich gemacht werden. In jedem Falle aber sei davon abzuraten, dass sich politische Bildung auf jene Themen fokussiere, die für die betreffenden Personen von besonderem Interesse seien, weil so ein „selektives Bild der Politik“ entstehe (ebd.: 222). An dieser Stelle muss nicht mehr diskutiert werden, dass hier ein verkürztes Verständnis von Politik zugrunde gelegt wird. Viel entscheidender ist für mich die Nicht-Einbeziehung pädagogischen, jugendsoziologischen Wissens in didaktische Argumentationen.

Die Jugendlichen des Typs ‚Politik vermeiden‘ werden sich durch eine anschaulichere und einfachere Darstellung der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems leider nicht bewegen lassen, sich für dieses zu interessieren. Ihre Frage, warum sie über dieses jetzt etwas lernen sollten, wo dies mit ihrem Leben doch nichts zu tun hat, bleibt nämlich unbeantwortet. Die Fachdidaktik, die dies proklamiert, empfiehlt im Hinblick auf diese Jugendlichen ein Unterrichten gegen die Lernenden und trägt zu ihrer Distanzierung bei. Statt dessen muss didaktisch an den Lernvoraussetzungen angesetzt werden: Das ist hier die Wahrnehmung der Entwicklungsaufgabe ‚politische Identitätsbildung‘ als eine rein äußerliche Anforderung, der kein (selbst so wahrgenommener) innerer Impuls entspricht. Die Orientierung an Jugendthemen wird von diesen Jugendlichen mit einer Abwendung von Politik (die ein Erwachsenenthema ist) gleichgesetzt. Bildungsziele für diese Jugendlichen sind angemessener Weise zunächst einmal eine Sensibilisierung für das Politische in sozialen Situationen, d.h. die Politisierung ihrer eigenen lebensweltlichen Erfahrungen als Jugendliche von beispielsweise Macht und Ohnmacht, Eigenständigkeit und Zugehörigkeit, Armut und Reichtum. Nur über diese Themen lässt sich die Entwicklungsaufgabe in den eigenen Horizont rücken, als innerer Impuls wahrnehmen.

Das Fallprinzip und die Methoden der Fallanalyse und Fallstudie gehen unterrichtlich genau diesen Weg von der lebensweltlichen Situation hin zu rechtlichen Regelungen und politischen Handlungsmöglichkeiten (Reinhardt 2014: 121-133). Durch das Prinzip der Schülerorientierung und die Methoden des Rollenspiels und des Forumtheaters werden Perspektivwechsel angeregt und Handlungsoptionen entwickelt (Petrik 2013: 63). Das genetische Prinzip bzw. die Methode der Dorfgründung macht für diese Jugendlichen erfahrbar, dass sie selbst – auch wenn sie sich als politisch desinteressiert beschreiben mögen – doch eigene politische Positionen haben und diese Positionen auch in der fernen und großen Politik vorhanden sind (ebd.: 65).²

Tatsächlich würde ein solches Profil politischer Bildung zunächst einmal Detailfragen nach der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems ausklammern. Den Jugendlichen, die politische Identitätsbildung als eine Anforderung von außen wahrnehmen, muss im Fachunterricht ein subjektiv sinnvolles Bildungsangebot gemacht werden, auch wenn das mit einem selektiven Bild von Politik einhergehen mag – wobei natürlich auch der Fokus auf die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems einen selektiven Blick zum Ausdruck bringt. Die Professionalität von Lehrkräften besteht ganz entscheidend darin, dass sie intrinsische Zugänge zum Politischen für alle Jugendlichen konstruieren können.

Das Bemühen, intrinsische Zugänge für die Jugendlichen des Typs ‚Politik vermeiden‘ zu schaffen, erfährt seine Begrenzung m.E. nicht aus der Perspektive der Fachwissenschaft, sondern durch die Interessen, Erfahrungen und Erwartungen der anderen Schülerinnen und Schüler, die sich Politik im engeren Sinne durch einen Modus des Sich-Informierens zuwenden, die eine Politik des Lebensstils gemeinschaftlich praktizieren oder in politisierte Alltagskonflikte verwickelt sind, in denen sie sich behaupten wollen. Die entscheidende Herausforderung, die aus dem Verhältnis Jugendlicher zu Politik resultiert, ist deshalb nicht, wie man das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems möglichst anschaulich erklären kann. Es geht vielmehr um zweierlei: Um die Konstruktion intrinsisch motivierender Lerngelegenheiten für alle Jugendlichen mit ihren jeweiligen politischen Selbstbildern und – damit verbunden – um den Umgang mit Heterogenität im Fachunterricht. Dieser Umgang kann sich gestalten als eine bewusste Abwechslung von Lernwegen im Verlauf des Schuljahres sowie als methodeninterne Differenzierungsmöglichkeiten (Winckler 2017a: 270 ff.)

oder auch in der Entwicklung von Aufgabentypen, die sich an die unterschiedlichen politischen Selbstbilder richten (Winckler 2017b).

Anmerkungen

- 1 Die Studie basiert auf 20 leitfadengestützten Interviews mit dreizehn- bis fünfzehnjährigen Schülerinnen und Schülern verschiedener Schulformen (Gymnasien, Integrierte Gesamtschulen und Haupt-/Realschulen), durch die unterschiedliche soziale Schichten bzw. Milieus in die Studie miteinbezogen werden sollten. Die Teilnahme an einem Interview war freiwillig. Interpretiert wurden die Daten mithilfe der dokumentarischen Methode, die durch Vergleich und Abstraktion zu einer Bildung von Typen hinführt. Statistische Repräsentativität beanspruchen diese Ergebnisse nicht. Auch gehe ich davon aus, dass sie durch weitere rekonstruktive Forschung noch ergänzt und weiter ausdifferenziert werden könnten (vgl. Winckler 2017a: 230)
- 2 Dies sind zunächst natürlich Vermutungen, die ich auf der Basis meiner Forschung für wahrscheinlich halte – hier ist aber weitere Unterrichtsforschung notwendig, um diese Zusammenhänge zu verifizieren.

Literatur

- Autorengruppe Fachdidaktik (2016): Was ist gute politische Bildung? Leitfaden für den sozialwissenschaftlichen Unterricht. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Beck, Ulrich (1993): Die Erfindung des Politischen. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Besand, Anja (2009): Politik- Nein Danke. Probleme mit der Sichtbarkeit von Politik. In: Oberreuther, Heinrich (Hrsg.), Standortbestimmung politische Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 253-265.
- Breit, Gotthard (2002): Lernziel: Politik im Alltag entdecken. In: Breit, Gotthard/Massing, Peter (Hrsg.), Die Rückkehr des Bürgers in die Politische Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 172-198.
- Detjen, Joachim (2009): Bildungsferne Milieus als Herausforderung für die politische Bildung. In: Oberreuther, Heinrich (Hrsg.), Standortbestimmung politische Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 335-348.
- Detjen, Joachim (2011): Elementarisierung. Grundsätzliche Überlegungen zur Brauchbarkeit eines didaktischen Schlüsselbegriffs für die politische Bildung. In: Frech, Siegfried/Juchler, Ingo (Hrsg.), Bürger auf Abwegen. Politikdistanz und politische Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 207-240.
- Detjen, Joachim/Massing, Peter/Richter, Dagmar/Weißeno, Georg (2012): Politikkompetenz. Ein Modell. Wiesbaden: Springer VS.
- Giddens, Anthony (1991): Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age. Cambridge: Polity Press.
- Grammes, Tilman (1986): Politikdidaktik und Sozialisationsforschung. Problemgeschichtliche Studien zu einer pragmatischen Denktradition in der Fachdidaktik. Frankfurt am Main, Bern und New York: Peter Lang.
- Henkenborg, Peter (2002): Politische Bildung für die Demokratie. Demokratie-lernen als Kultur der Anerkennung. In: Hafeneeger, Benno/Henkenborg, Peter/Scherr, Albert (Hrsg.), Pädagogik der Anerkennung. Konzepte – Ansätze – Praxisfelder. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 106–131.
- Lange, Dirk (2007): Politikbewusstsein und Politische Bildung. In: Lange, Dirk/Reinhardt, Volker (Hrsg.), Konzeptionen der Politischen Bildung. Hohengehren: Schneider Verlag, 205-213.
- Lösch, Bettina/Thimmel, Andreas (Hrsg.) (2010): Kritische politische Bildung. Ein Handbuch. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

- Petrik, Andreas (2013): Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden. Konzept und Praxis einer genetischen Politikdidaktik. 2., erweiterte und aktualisierte Auflage. Opladen, Berlin und Toronto: Barbara Budrich.
- Reinhardt, Sibylle (2014): Politik Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. 5. Auflage. Berlin: Cornelsen Schulverlage.
- Rohe, Karl (1994): Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken. 2., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart, Berlin und Köln: Verlag W. Kohlhammer.
- Sander, Wolfgang (2007): Politik entdecken - Freiheit leben. Didaktische Grundlagen politischer Bildung. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Schelle, Carla (1995): Schülerdiskurse über Gesellschaft. „Wenn Du ein Ausländer wärst“. Zur Neuorientierung schulisch-politischer Bildungsprozesse. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Schelle, Carla (2003): Politisch-historischer Unterricht hermeneutisch rekonstruiert. Von den Ansprüchen Jugendlicher, sich selbst und die Welt zu verstehen. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Weißeno, Georg (1989): Lernertypen und Lernerdidaktiken im Politikunterricht. Ergebnisse einer fachdidaktisch motivierten Unterrichtsforschung. Frankfurt am Main: Haag und Herchen.
- Weißeno, Georg/Detjen, Joachim/Juchler, Ingo/Massing, Peter/Richter, Dagmar (Hrsg.) (2010): Konzepte der Politik. Ein Kompetenzmodell. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Widmaier, Benedikt/Overwien, Bernd (Hrsg.) (2013): Was heißt heute Kritische Politische Bildung? Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Winckler, Marie (2017a): Politische Selbstbilder und politische Bildung. Eine rekonstruktive Studie mit Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Winckler, Marie (2017b): Das Verstehen des Verstehens. Die Zugänge Jugendlicher zu Politik und Politischem und ihre Wahrnehmung durch Politiklehrkräfte. In: zdg 1/2017, S. 74-93.

Der Mensch: Randnotiz der Wirtschaft



Sebastian Thieme

Menschengerechtes Wirtschaften?

Subsistenzethische Perspektiven auf die katholische Sozialethik, feministische Ökonomik und Gesellschaftspolitik

2017. 297 S. Kt.

34,90 € (D), 35,90 € (A)

ISBN 978-3-8474-2077-4

eISBN 978-3-8474-1055-3

Wirtschaften, um sich selbst zu erhalten?

Was eigentlich selbstverständlich ist, bleibt in der ökonomischen Theorie und in den sozialpolitischen Debatten oft nur eine Randnotiz. Dem gegenüber diskutiert der Autor auf Basis einer modernen Subsistenzethik die Elemente

der Selbsterhaltung in der katholischen Sozialethik und in feministischen Ansätzen der Ökonomik sowie sozialpolitische Fragen (Grund-einkommen, Mindest-Einkommensgarantie, Workfare, Einkommensobergrenzen).



www.shop.budrich-academic.de

Die große Regression. Eine Predigt an die Bekehrten

Roland Sturm

1931 erschien als Band 1000 der Sammlung Göschen ein Buch des Philosophen Karl Jaspers mit dem Titel „Die geistige Situation der Zeit“. 1979 gab Jürgen Habermas im Auftrag des suhrkamp Verlages den Band 1000 der edition suhrkamp heraus, der in Anlehnung an Jaspers Zeitanalyse den bescheideneren Titel „Stichworte zur ‚Geistigen Situation der Zeit‘“ trug. Habermas verzichtete bewusst auf eine Monographie wegen der Anmaßung eines solchen Herangehens an das Thema, aber auch, um die Spannweite der Zeitprobleme einzufangen. Er lud ca. fünfzig Kritiker, Schriftsteller und Sozialwissenschaftler ein, an dem Zeitpanorama mit zu zeichnen. Heraus kamen zwei Bände (861 Seiten, schmal gedruckt) kontroverser Ansichten gespannt über viele Themenfelder, die mit den Begriffspaaren Nation und Republik, sowie Politik und Kultur, die von Habermas als thematische Klammern benutzt wurden, nur unzureichend die facettenreichen Beiträge bündelten. 2017 veröffentlicht der suhrkamp Verlag einen Band, herausgegeben von einem Verlagsmitarbeiter mit überwiegend Stammautoren des Verlags, der im Untertitel „die geistige Situation“ der Zeit führt, aber den Bezug zur Vorgeschichte dieses Kontextes nicht nennt (318 Seiten, groß gedruckt). Das ist in Form und Inhalt in der Tat eine „Regression“.

Diese „Regression“ ist aber in dem Band nicht gemeint. Gemeint ist ein internationales Niedergangsszenarium – der Abschied von sozialer Gerechtigkeit, Staatlichkeit, Demokratie und Liberalismus. Infrage gestellt wird heute, so Eva Illouz, Professorin für Soziologie in Jerusalem und Paris, der religiöse und ethnische Pluralismus, die Einbindung der Nation in die Weltordnung durch wirtschaftlichen Austausch und globale Institutionen, die Ausweitung von individuellen und Gruppenrechten, Toleranz



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

Heinrich Geiselberger (Hrsg.),
Die große Regression: Eine internationale Debatte
über die geistige Situation der Zeit (edition suhrkamp)
ISBN: 978-3-51807291-2



gegenüber sexueller Vielfalt, sowie die religiöse und ethnische Neutralität des Staates (S. 94). Auf die Frage, wer steckt dahinter? lautet in vielen der Beiträge des Bandes die Antwort „der Neoliberalismus“ oder „Brexit und Donald Trump“ – leider so plakativ und ohne Ross und Reiter zu nennen. Der Band predigt zu den Bekehrten. Er ist eine Plattform der linken Kapitalismuskritiker, die in einigen Beiträgen auch Strategien anbieten, was gegen die große Regression getan werden kann. Der Band hat eine Botschaft und versteht sich als Katalysator einer breiten Diskussion, weshalb er auch gleichzeitig in mehreren Ländern erschien.

Den Ausgangsgedanken der Regression gibt der Herausgeber Heinrich Geiselberger in seinem Vorwort vor. Der Rückfall hinter bisher sicher geglaubte Standards des Zusammenlebens sieht er in der „Versicherheitlichung“ (Geiselberger) durch Trumps und Israels Zäune, in AfD-Wünschen nach Schießbefehlen an der Grenze, oder im Ausnahmezustand in Frankreich nach den Terroranschlägen. Versicherheitlichung wird als Ablenkungsmanöver interpretiert, um Migrationsfragen nicht zu lösen. Ein weiterer Aspekt von Regression seien die Deglobalisierung, die das Nationale betont, die identitätseren (rechtspopulistischen) Bewegungen, Islamophobie, die Hysterisierung und Verrohung des öffentlichen Diskurses und eine marktradikale Form der Globalisierung. Wie in einem Beschwerdebuch wird hier Unbehagen aufgelistet. Aber wie, wenn überhaupt, hängt das eine mit dem anderen zusammen?

Überall, so der Medienwissenschaftler Arjun Appadurai, stehen die populistischen Führer und autoritären Demagogen in den Startlöchern (S. 25). Donatella della Porta hingegen findet Populismus weniger bedrohlich, wenn es linke Populisten sind, die den Status quo in Frage stellen. Regressive Bewegungen kann sie nur auf der politischen Rechten erkennen, die Regierung linker Populisten in Bolivien und Griechenland (S.75) dagegen ist aus ihrer Sicht ein Erfolg. Der Populismus ist ein Thema, das in diesem Band nicht nur politisch, sondern auch strategisch als Element/Instrument linker Politik umstritten ist. Der Sozialwissenschaftler Wolfgang Streeck sieht in dem „Riss zwischen denen, die andere als ‚Populisten‘ bezeichnen, und denen, die von ihnen als solche bezeichnet werden [...] heute die dominante politische Konfliktlinie in den Krisengesellschaften des Finanzkapitalismus.“ (S. 261). Die Diskurseliten würden versuchen, die Verdrängten zu marginalisieren (auf eine Unterscheidung zwischen guten linken und schlechten rechten Populisten legt er keinen Wert). Der 2017 verstorbene Philosoph Slavoj Žižek kann mit dem Populismus an sich und als Strategie linker Politik dagegen nichts anfangen. Anders als Streeck sieht er in der nationalen Hinwendung des Populismus nicht das kleinere Übel der Selbstverteidigung der sozial Abgehängten, sondern einen gesellschaftlichen Defätismus, den es durch eine neue politische Internationale zu überwinden gilt.

Erzfeind bleibt der „Neoliberalismus“. Wer sich „dem Neoliberalismus widersetzen möchte, so der Soziologe Oliver Nachtwey, „den bestrafen Markt und Staat.“ (S. 222). „Seit Beginn der achtziger Jahre“, stellt der spanische Soziologe César Rendueles fest, „haben die Neoliberalen aggressive Strategien zur Verwaltung des psychischen Leids, des Rückbaus öffentlicher Institutionen, der gesellschaftlichen Prekarisierung, des Abbaus kultureller Angebote und der politischen Polarisierung entwickelt und ihr Projekt dadurch gestärkt.“ (S. 235) Die Sozialwissenschaftlerin Nancy Fraser argumentiert allerdings, dass die Linke sich mit diesem Erzfeind verbündet habe und damit erst ein Phänomen wie Donald Trump ermöglichte: „Die US-amerikanische Form des progressiven Neoliberalismus beruht auf dem Bündnis ‚neuer sozialer Bewegungen‘ (Feminismus, Antirassismus, Multikulturalismus und LGBTQ¹) mit Vertreten hoch technisierter, ‚symbolischer‘ und dienstleistungsbasierter Wirtschaftssektoren (Wall Street,

Silicon Valley, Medien- und Kulturindustrie etc.).“ (S. 78). Bill Clinton war nach ihrer Ansicht der Chefideologe dieses Bündnisses, das erst die Abgehängten und ihre Wut schuf. Die anderen Autoren teilen die These der politischen Mitverantwortung der Linken nicht. Paul Mason räumt zwar ein, dass die neoliberale Gewissheit erschüttert wurde und die „neoliberale, zentristische politische Elite [...] mit fassungsloser Resignation auf Trump, den Brexit und die Desintegration der Weltordnung reagiert.“ (S. 167) Die Linke ist aber auf der anderen Seite der Barriere und aufgerufen, sich zu engagieren „und mit den Internationalisten in den Arbeitergemeinden zu verbünden.“ (ebda.) Pankaj Mishra, ein indischer Schriftsteller, fügt dem Ganzen die „klassische“ US-Kritik der Linken hinzu, in aller problematischen Pauschalität: „Die Erhebung eines gehässigen Twitter-Trolls zum mächtigsten Mann der Welt ist der letzte von zahlreichen Beweisen, dass die idealisierten Ansprüche angloamerikanischer Eliten hinsichtlich Demokratie und Liberalismus niemals mit der politischen und ökonomischen Realität in ihren Ländern übereinstimmen.“ (S. 191).

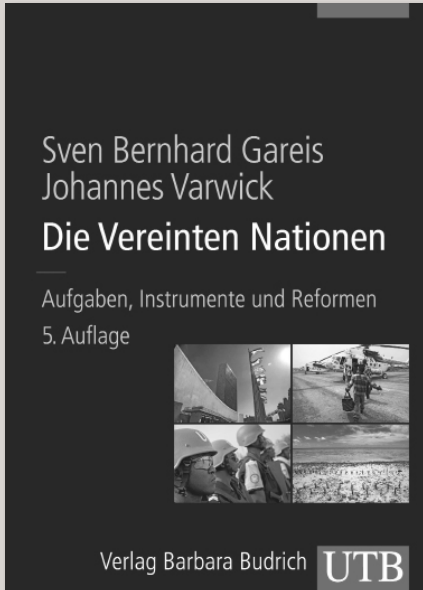
Die Linke bleibt auf der Suche nach dem „revolutionären Subjekt“. Überall findet sich Wut, die die Autoren und Autorinnen auch Fakten übersehen lässt, wie die Tatsache, dass der Marktglaube weltweit eher ab- als zunimmt.² Wut ist die Ressource der Revolte, von der sich die Beiträge in diesem Band die Wende erwarten, oder wie es der französische Politologe Bruno Latour formuliert: „Die Globalisierung nimmt so eine ganz neue Wendung: Von der Reling herab sehen die unteren, mittlerweile hellwachen Klassen, wie die Rettungsboote am Horizont verschwinden. Das Orchester spielt immer noch ‚Näher, mein Gott, zu Dir!‘, doch der Musik gelingt es nicht länger, das Wutgeheul zu übertönen.“ (S. 143).

Anmerkungen

1 Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer (LGBTQ)

2 Vgl. Martin Wolf: Conservatism buries Reagan and Thatcher, in: Financial Times vom 24.5. 2017, S. 11.

UN-Einführung



Sven Bernhard Gareis
Johannes Varwick

Die Vereinten

Nationen

Aufgaben, Instrumente
und Reformen

UTB-L

5., überarbeitete und
erweiterte Auflage 2014.
428 Seiten. Kart.
19,99 € (D), 20,60 € (A)
ISBN 978-3-8252-8573-9

Das zum Standardwerk gewordene Lehrbuch führt in die zentralen Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen ein, bewertet ihre Reformperspektiven und diskutiert die Rolle der Weltorganisation in der internationalen Politik. In der fünften Auflage wurde es vollständig überarbeitet und umfassend erweitert.

Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:

www.utb-shop.de

UTB GmbH | Industriestr. 2 | 70565 Stuttgart



Marie Winckler (2017): *Politische Selbstbilder und politische Bildung. Eine rekonstruktive Studie mit Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I, Schwalbach, ISBN 978-3-7344-0459-7*

Die Bestimmung des Zusammenhangs zwischen Jugend und Politik gehört zu den Kernaufgaben der Politikdidaktik. Die Dissertation von Marie Winckler stellt einen qualitativen Zugang zu dieser Frage dar. Das Besondere ist die Verbindung eines Interesses an Politik und Politikunterricht mit den darauf bezogenen *biografischen Erfahrungen* Jugendlicher. Hierfür entwirft sie den Gegenstand des politischen Selbstbildes, den sie als „individuellen Umgang mit und die Haltung gegenüber Politik bzw. Politischem“ (S. 10) bestimmt. Ihre drei leitenden Forschungsfragen kennzeichnen die Arbeit als eine Verbindung von empirischer Grundlagenforschung und darauf aufbauender politikdidaktischer Reflexion: „Welche politischen Selbstbilder haben Jugendliche? Welche Bedeutung hat der Politikunterricht für diese Selbstbilder? Welche politikdidaktischen Konsequenzen sind daraus zu ziehen?“ (S. 14)

Für die Studie wurden zwanzig leitfadengestützte Interviews geführt. Das Sample umfasst Jugendliche zwischen dreizehn und fünfzehn Jahren, die in unterschiedlichen Regionen in Hessen leben und in verschiedenen Schulformen lernen. Die Auswertung der Interviews erfolgte mit der Dokumentarischen Methode. Es muss betont werden, mit welcher Genauigkeit die Autorin sich auf diese elaborierte sozialwissenschaftliche Forschungsmethode stützt. Die tiefgehende methodische Fundierung verleiht den gewonnenen Ergebnissen überzeugende Qualität. Sie rekonstruiert schließlich vier Typen politischer Selbstbilder. Der Typus „politisch sein – politisch leben“ zeigt hohe Politisierung im Lebensumfeld aber starke Enttäuschungen im Politikunterricht. Der Typus „politische Eigenständigkeit bewahren“ sucht den Zugang zum Politischen aktiv, ist jedoch vom Politikunterricht enttäuscht. Der Typus „Politik verstehen“ verortet sich in Distanz zum Politischen, sieht jedoch sein generelles Interesse im Politikunterricht

erfüllt. Der Typus „Politik vermeiden“ zeichnet sich durch eine distanzierte Haltung zu Politik und Politikunterricht aus.

Sehr anregend liest sich das abschließende Kapitel der Arbeit, in dem Winckler ihre Ergebnisse mit Überlegungen zu einem gelingenden Politikunterricht verbindet. Im Kern distanziert sie sich von der Idee, Politikunterricht auf eine Vermittlung von Politik im engeren Sinne zu reduzieren, da dies nur zum Typ „Politik verstehen“ eine Passung herzustellen vermag. Sie entwickelt im Weiteren eine stimmige Verbindung der Typen politischer Selbstbilder zu politikdidaktischen Prinzipien und Methoden. Hierbei wird ein Grundproblem der Unterrichtsplanung mit Blick auf die Heterogenität einer politischen Lerngruppe deutlich. *Derselbe* Unterricht kann für einen Typ eine Passung darstellen und für den anderen in Distanz verbleiben. Als Antwort schlägt sie eine doppelte vor: eine Vielfalt an Methoden und eine „methodeninterne Binnendifferenzierung“ (S. 271).

Im Anschluss stellen sich weitere Fragen an die politikdidaktische Forschung. Eine davon könnte die nach der Transformation politischer Selbstbilder sein. Unter welchen Bedingungen verändern sich jene inkorporierten Wissensbestände in politischen Bildungsprozessen? Oder sind politische Bildner*innen einseitig darauf angewiesen, ihre Planungen an die hier eher statisch entworfenen politischen Selbstbilder anzupassen? Auch das Sample könnte weiter ausdifferenziert werden. So findet sich hier kein systematischer Einbezug von Lernenden mit Migrationshintergrund. Auch Jugendliche mit Behinderung fehlen in der Studie. Eine ihrer größten Leistungen ist es den Blick auf die Lernenden über die Grenzen des Klassenzimmers hinweg zu öffnen und ihre lebensweltlichen Bezüge konsequent zu vergegenwärtigen. Nicht zuletzt ist die Arbeit ein Beispiel für eine gelungene Verbindung von rekonstruktiver Sozialforschung und fachdidaktischer Reflexion.

David Jahr



Asal, Katrin; Burth, Hans-Peter (2016): *Schülervorstellungen zur Politik in der Grundschule. Lebensweltliche Rahmenbedingungen, politische Inhalte und didaktische Relevanz. Eine theoriegeleitete empirische Studie*. Opladen, Berlin, Toronto, ISBN: 978-3-86388-

718-6. 155 Seiten

Die Studie basiert auf einer wissenschaftlichen Hausarbeit für die Lehramtsprüfung von Katrin Asal, die 2012 mit dem Preis der PH Freiburg für hervorragende Abschlussarbeiten ausgezeichnet wurde. Katrin Asal und Hans-Peter Burth (Apl.-Prof. Dr., Institut für Politik- und Geschichtswissenschaften, PH Freiburg) haben die Arbeit gemeinsam für die vorliegende Veröffentlichung überarbeitet.

Ausgangspunkt der Studie ist die Frage, wie sich Grundschul Kinder – durch mediale oder familiäre Instanzen vermittelte – Politik erklären und wie „Erkenntnisse über diese Verarbeitungsmechanismen für die Vermittlung politischer Themen in der Grundschule hilfreich sein können“ (S. 9). Als Bezugspunkt der Untersuchung dient die analytische Kategorie „Politikbewusstsein“ (Klee/Lange/Lutter 2006: 186). Im Anschluss an die solide theoretische Positionierung im Hinblick auf das politische Lernen in der Grundschule diskutieren Asal und Burth die Relevanz von Schülervorstellungen und den Ansatz der Didaktischen Rekonstruktion.

Die eigentliche empirische Untersuchung verortet sich im Rahmen der Politikdidaktischen Rekonstruktion und nimmt die Teilaufgabe „Erfassung der Vorstellungen der Lernenden“ in den Blick: Welche Vorstellungen haben Grundschul Kinder von Politik, politischen Institutionen, Prozessen und Strukturen und welche Anknüpfungspunkte können zwischen diesen Alltagsvorstellungen und den fachlichen Konzepten für Lehr-Lernprozesse in der Grundschule identifiziert werden?

Die Daten wurden auf der Basis von Diskussionen in Dreier- bzw. Vierergruppen von insgesamt elf Kindern einer vierten Klasse auf der Grundlage eines Diskussionsleitfadens erhoben, transkribiert und nach der Dokumentarischen Methode (Bohnsack) ausgewertet.

Die Gruppendiskussionen kreisten um folgende Themen: Aufgaben der Bundeskanzlerin, Staatsform, Kommunalpolitik, Wahlen, Parteien, Ministerpräsident und Zukunftsvision. Die geringe Anzahl von Diskussionsteilnehmer*innen wird als Limitation im Hinblick auf die fehlende Generalisierbarkeit der Ergebnisse benannt. Gleichzeitig heben die Autor*innen zu Recht die Vorstellungsvielfalt, die sich in den erarbeiteten individuellen Konstrukten der Kinder widerspiegelt, hervor (S. 118).

Die Frage nach den Vermittlungs- und Sozialisationsinstanzen politischer Bildung wird im Hinblick auf die befragten Schüler*innen eindeutig mit dem Schwerpunkt auf die Massenmedien (Fernsehen) beantwortet. In inhaltlicher Hinsicht bestätigen die Ergebnisse von Asal und Burth die Kernaussage von vorliegenden vergleichbaren Untersuchungen: Bereits Kinder im Grundschulalter verfügen über Vorstellungen zu politischen Themenfeldern.

Zu den konkreten Vorstellungen der Viertklässler*innen haben Asal und Burth unterschiedlichste Aspekte herausgearbeitet. Für die Entwicklung von Leitideen hinsichtlich der Gestaltung von Lehr-Lernprozessen im sozialwissenschaftlichen Sachunterricht lohnt sich insbesondere die Lektüre ab S. 92: Hier werden die Vorstellungen der Kinder zu den erfragten Themenkomplexen zusammengefasst und diskutiert. So war zum Beispiel die Personenzentriertheit der Kinder geringer als es amerikanische Studien vermuten ließen. Dafür zeigten viele der befragten Kinder eine Orientierung auf das Gemeinwohl auf. Und: Bei den Kindern konnte keine Politikverdrossenheit „im Sinne einer negativen Einstellung gegenüber dem Handeln politischer Akteure“ (S. 117) festgestellt werden. Die Autorin skizziert auch erste Ideen zur Didaktischen Strukturierung – der Schwerpunkt und damit die Stärke dieser insgesamt sehr lesenswerten Studie liegt jedoch eindeutig in der Erhebung und Auswertung der Vorstellungen der Kinder.

Mündige Bürger*innen fallen nicht vom Himmel – politische Bildung im sozialwissenschaftlichen Sachunterricht der Grundschule setzt empirisch abgesichertes Wissen um die Lernvoraussetzungen von Kindern voraus. Die Studie von Asal und Burth leistet hier einen wichtigen Beitrag für ein in weiten Teilen noch unbeackertes Forschungsfeld – mehr davon!

Iris Baumgardt

Autorinnen und Autoren

Heiner Adamski
Brahmsallee 10
20144 Hamburg
E-Mail: heineradamski(at)t-online.de

Prof.'in Dr. Iris Baumgardt
Universität Vechta
Fakultät II
Didaktik des Sachunterrichts
Driverstr. 22
49377 Vechta
E-Mail: iris.baumgardt(at)uni-vechta.de

Prof. Dr. Daniel Buhr
Eberhard-Karls-Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Melanchthonstr. 36
72074 Tübingen
E-Mail: daniel.buhr(at)uni-tuebingen.de

Prof. Dr. Frank Decker
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn
Institut für Politische Wissenschaft und Sozio-
logie
Lennéstr. 27
53113 Bonn
E-Mail: frank.decker(at)uni-bonn.de

Prof. Dr. Nils Goldschmidt
Universität Siegen
Kontextuale Ökonomik und ökonomische Bil-
dung
Kohlbettstrasse 15
57068 Siegen
E-Mail: goldschmidt(at)wiwi.uni-siegen.de

Dr. Tim Griebel
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstraße 4
91054 Erlangen
E-Mail: tim.griebel(at)fau.de

David Jahr
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Zentrum für Lehrerbildung
Franckeplatz 1, Franckesche Stiftungen, Haus
31
06108 Halle
E-Mail: david.jahr(at)zlb.uni-halle.de

Prof.Dr.Georg Kamphausen
Universität Bayreuth
Kulturwissenschaftliche Fakultät
Professur für Politische Soziologie
D-95440 Bayreuth
E-Mail: georg.kamphausen(at)uni-bayreuth.de

Dr. Ekkehard A. Köhler
Walter Eucken Institut
Goethestrasse 10
79100 Freiburg i. Brsg.
E-Mail: koehler(at)eucken.de
https://youtu.be/DqNM8GS_W2k

Professor Dr. Holger Lengfeld
Universität Leipzig
Institut für Soziologie
Beethovenstraße 15
04107 Leipzig
E-Mail: holger.lengfeld(at)uni-leipzig.de
<http://sozweb.sozphil.uni-leipzig.de/de/bereiche/institutionen-und-sozialer-wandel.html>

Prof. Dr. Andreas Nölke
Goethe-Universität Frankfurt am Main
Institut für Politikwissenschaft
Theodor-W.-Adorno-Platz 6
60629 Frankfurt
E-Mail: a.noelke(at)soz.uni-frankfurt.de

Jessica Ordemann, M.A.
Deutsches Institut für Internationale Pädago-
gische Forschung (DIPF)
Warschauer Straße 34-38
10243 Berlin.
E-Mail: ordemann(at)dipf.de;
<https://www.dipf.de/de/institut/personen/ordemann-jessica>

Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers
Karlsruher Institut für Technologie
Institut für Soziologie
privat: Werderstr. 17
76530 Baden-Baden
E-Mail: schaefers.bernhard (at)gmx.de

Georg Schneider
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstraße 4
91054 Erlangen
E-Mail: schneider_g(at)hotmail.de

Prof. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4.
91054 Erlangen
E-Mail: Roland.Sturm(at)fau.de

Dr. habil. Martin Thunert
Universität Heidelberg
Heidelberg Center for American Studies
Hauptstraße 120
69117 Heidelberg
E-Mail: mthunert(at)hca.uni-heidelberg.de
www.hca.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Deutsch-Französisches Institut (dfi)
Asperger Str. 34
D-71634 Ludwigsburg
uterwedde(at)dfi.de

Dr. Jens van Scherpenberg
Ludwig-Maximilians-Universität München
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissen-
schaft
Oettingenstr. 67
80538 München
E-Mail: Jens.vanScherpenberg(at)gsi.uni-
muenchen.de

Dr. Dieter Vesper
Drakestraße 21f
12205 Berlin.
E-Mail: dieter.vesper(at)web.de

Dr. Marie Winckler
Schützenstraße 10
60311 Frankfurt
E-Mail: marie.winckler(at)hotmail.com



Christoph Knill
Jale Tosun

Einführung in die Policy-Analyse

Ein Kompendium und Vergleich

utb M
2015. 284 Seiten. Kart.
24,99 € (D), 25,70 € (A)
ISBN 978-3-8252-4136-0

Inhalte, Entstehung, Implementierung und Bewertung von Politiken sind das zentrale Thema der Policy-Forschung. Wie kommt ein Thema auf die politische Agenda? Wie können Akteure und Institutionen Politikergebnisse beeinflussen? Wann ist Politik erfolgversprechend? Wie analysiert man Prozesse der Politikgestaltung?

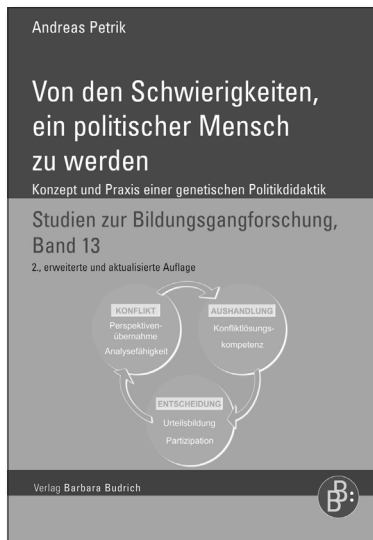
Dieser Band erläutert und hinterfragt grundlegende Theorien und Forschungsmethoden.

Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:

www.utb-shop.de

utb GmbH | Industriestr. 2 | 70565 Stuttgart

Mit Planspielen zum politischen Denken anregen



Andreas Petrik

Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden

Konzept und Praxis einer genetischen Politikdidaktik

Studien zur Bildungsgangforschung, Band 13

2., erw. und aktual. Neuauflage
2013. 543 Seiten. Kart.
54,00 € (D), 55,60 € (A)
ISBN 978-3-86649-376-6
eISBN 978-3-8474-0361-6

Wie kann politische Bildung Jugendlichen zu einer empathischen, kritischen und einmischungsfreudigen politischen Identität verhelfen?

Der Autor zeigt konzeptionelle, unterrichtspraktische und empirische Wege auf. Dazu vergleicht er politikdidaktische Ansätze, Politikbegriffe sowie Politikvorstellungen von Lehrenden und Lernenden und führt in Unterrichtsmethoden, Lehr-Lern-Probleme, Kompetenzmodelle und

qualitative Lernprozessdiagnosen per Argumentationsanalyse ein.

Fallstudien zu einer Dorfgründungssimulation verdeutlichen, wie Jugendliche ihre tendenziell liberalen, grün-libertären, demokratisch-sozialistischen oder konservativen Werthaltungen entdecken, argumentativ ausbauen und mit Andersdenkenden aushandeln lernen. So wird nachvollziehbar, wie das genetische Prinzip mit sozialen Experimenten „das Politische in uns selbst“ herauslocken kann.



www.shop.budrich-academic.de