



# GW

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

## Gesellschaft·Wirtschaft·Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Online-Wahlkampf · Politikverdrossenheit · Bund-Länder-  
Finanzbeziehungen · Neue Arbeiterparteien · Streit um  
Verbrennungsmotoren · Gender Pay Gap · Klimapolitik ·  
Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe ·



Verlag Barbara Budrich

66. Jahrgang · 4. Vierteljahr 2017  
ISSN 0016-5875

# 4/2017

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

## Editorial

Die Bundestagswahl liegt in der Vergangenheit – ihre Ergebnisse und Themen sind geblieben. In der GWP betrachten wir diese in einer weiterführenden analytischen Perspektive. Wir kommentieren das Ergebnis der 2017-Wahl, diskutieren die Rolle des Online-Wahlkampfes und schauen auf das Phänomen der Neuorientierung der Arbeiterwählerschaft hin zur AfD. Wesentliche Inhalte des Wahlkampfes werden in diesem Heft neu aufgegriffen. Dem Dauerthema Flucht und ihre Folgen für die deutsche und europäische Politik nähern wir uns mit unterschiedlichen Zugängen: dem rechtlichen (Urteil des EuGH zur Klage der Slowakei und Ungarns gegen Flüchtlingskontingente) und dem didaktischen (Planspiel Flüchtlinge und Unterrichtspraxis zur Flüchtlingsdebatte). Offenen Fragen der Umweltpolitik widmen sich ein Aufsatz zur Internationalen Klimapolitik und die Kontroverse zum Thema „Diesel und Verbrennungsmotoren“. Das Thema „Klima“ ist auch Aufhänger der Replik von Hans-Jochen Luhmann zu einem Beitrag von Rolf van Raden in GWP 2-2017 zum Gegenstand „Lügenpresse“. Wir laden unsere Leserschaft ausdrücklich ein, die Gelegenheit zu nutzen, schriftlich zu den Themen und Thesen unserer AutorInnen Stellung zu nehmen und Gegenstandspunkte zu formulieren. Wir freuen uns über entsprechende Rückmeldungen.

Im engeren und weiteren Sinne gehen die Überlegungen in der GWP zum Thema „Demokratie in Deutschland“ weiter – zum einen in unserer Serie, die sich diesmal mit dem umstrittenen Befund der Politikverdrossenheit auseinandersetzt. Zum anderen im Hinblick auf die lokale Demokratie und ihre Pathologien. Zur Demokratie gehört auch deren „Finanzierung“. Die Föderalismusreform 2017 war nicht nur ein Weg, das für die Politik leidige Thema des Länderfinanzausgleichs „abzuräumen“, sie wirft auch Fragen nach der demokratischen Autonomie der Länder auf. Unser Autor schaut genauer hin. Wirtschaftsthemen sind Gesellschaftsthemen, wie auch der Beitrag zum Thema Schlechterbezahlung von Frauen zeigt. Einstellungen zu Geschlechterrollen spielen hier eine Rolle. Ökonomie ist nicht voraussetzungslos – ein Thema, das ein eigener Beitrag untersucht, der sich der Wirkmächtigkeit ökonomischen Denkens widmet.

Das Besondere Buch lädt zum Nachdenken über die Geschichte der politischen Bildung ein. Was haben sich Menschen wie Wolfgang Abendroth, Arnold Bergsträsser, Theodor Eschenburg, Ernst Fraenkel, Otto Heinrich von der Gablentz, Eugen Kogon, Dolf Sternberger oder Felix Messerschmid eigentlich gedacht, wenn sie sich für politische Bildung eingesetzt haben? Der Geschichte der politischen Bildung in ihrer Mehrdimensionalität von Gesellschaft-Wirtschaft-Politik fühlt sich die GWP, wie ihr Name schon sagt, eng verbunden. Das Forschungs- und Arbeitsprogramm der Altvorderen produktiv weiterzuentwickeln versuchen wir weiterhin mit Enthusiasmus und vor allem im Austausch mit Ihnen, liebe Leserinnen und Leser.

*Die Herausgeber*

## Jahrgang 66, 2017, Heft 4 – Inhalt

<b>EDITORIAL</b> .....	461
<b>ONLINE-ARCHIV</b>	
Thema: Konflikte, Bündnisse, Frieden .....	464
<b>MEINUNG</b>	
<i>Oskar Niedermayer</i> Die Bundestagswahl 2017: ein schwarzer Tag für die Volksparteien .....	465
<b>AKTUELLE ANALYSEN</b>	
<i>Christoph Bieber</i> Online-Wahlkampf zur Bundestagswahl .....	471
<i>Wie hat sich die Internetnutzung der Parteien im Wahlkampf entwickelt, und wie geht es damit nach der Bundestagswahl weiter?</i>	
<i>Wolfgang Renzsch</i> Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 .....	479
<b>AUFSÄTZE</b>	
<i>Bernhard Stahl (Mitarbeit: Daniel Weger)</i> Internationale Klimapolitik .....	489
<i>Warum ist internationale Klimapolitik so schwierig? Der Staatengemeinschaft gelingt es kaum, dauerhafte und funktionale Maßnahmen zur Lösung des Problems zu beschließen und umzusetzen.</i>	
<i>Philipp Adorf</i> Die neuen Arbeiterparteien Das Erfolgsmodell rechtspopulistischer Akteure in Zeiten von Austerität und Migration .....	501
<i>Welche Strategie wenden rechtspopulistische Akteure an, um signifikante Teile der Arbeiterklasse anzusprechen.</i>	
<i>Thorsten Hippe</i> Warum werden Frauen (im Schnitt) niedriger bezahlt als Männer? Ursachen und Beurteilung des Gender Pay Gap .....	513
<i>Jörg Bogumil, Benjamin Garske, David H. Gehne</i> Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland .....	523
<b>SERIE DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND</b>	
<i>Oscar W. Gabriel</i> Politikverdrossenheit in Deutschland .....	537
<i>Auf der Grundlage der Daten des European Social Survey Deutschland (2002–2016) wird gezeigt, dass harte Politikverdrossenheit nur in einer kleinen Bevölkerungsgruppe auftritt und im Beobachtungszeitraum nicht gewachsen ist.</i>	

**ESSAY**

*Stephan Pühringer, Lukas Bäuerle, Tim Engartner*

Was denken (zukünftige) ÖkonomInnen? Einblicke in die politische und gesellschaftliche Wirkmächtigkeit ökonomischen Denkens ..... 547

**DISKUSSION**

*Hans-Jochen Luhmann*

Medien, Lüge und Demokratie

Zum Beitrag von Rolf van Raden in GWP 2-2017 ..... 557

**KONTROVERS DOKUMENTIERT**

*Edmund Budrich*

Streit um Diesel und Verbrennungsmotoren. Die Industrie, die Umwelt und die Politik. Vom allmählichen Verschwinden eines Problems .....

559

**RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT**

*Heiner Adamski*

Flüchtlinge in der EU und europäische Solidarität. Zwei EU-Staaten scheitern komplett beim EuGH mit Klagen gegen einen Ratsbeschluss zur Umsiedlung von Flüchtlingen .....

567

**POLITISCHE DIDAKTIK**

*Alexander Wohnig, Sybille De La Rosa, Elyazidi Sheherazade, Melanie Schmitt*

Das Planspiel als Lern- und Reflexionsanlass von Repräsentationsprozessen im Kontext der „Flüchtlingskrise“ .....

575

*Christian Fischer*

Reflexion auf Werte in der Debatte über Flucht und Asyl – mit der Konfliktlinie „offene vs. geschlossene Gesellschaft“. Ein Versuch aus der Unterrichtspraxis ....

587

**DAS BESONDERE BUCH**

*Günter C. Behrmann*

Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe

über: Joachim Detjen, Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe : Das Verhältnis der Gründergeneration der deutschen Politikwissenschaft zur politischen Bildung .....

599

**REZENSIONEN**

Sybille Reinhardt: Inken Heldt, Die subjektive Dimension von

Menschenrechten. Zu den Implikationen von Alltagsvorstellungen für die

Politische Bildung ..... 607

Sybille Reinhardt: Sophie Schmitt, Jenseits des Hängemattenlandes. Arbeit und

Arbeitslosigkeit aus der Sicht von Jugendlichen ..... 608

Die Autorinnen und Autoren ..... 609

### Thema: Konflikte, Bündnisse, Frieden

Eine Auswahl aus zahlreichen Texten, die Sie als Abonnentin/Abonnent kostenlos aus dem Online-Archiv herunterladen können. Stellen Sie Ihren Apparat für Ihr eigenes Thema zusammen. Geben Sie geeignete Stichwörter auf der GWP-Seite ein:  
<http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/search/results>

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

*Gerald Danner*, Der Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr **GWP 4-16**

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

*Klaus Brummer*, Auslandseinsätze der Bundeswehr: Zwischen Bündnisverpflichtungen, Parlamentsvorbehalt und öffentlicher Meinung **GWP 1-15**

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

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

*Sven Bernhard Gareis/ Lenya Meissner*, Europa und die Türkei – Stand und Perspektiven einer wichtigen Partnerschaft **GWP 4-13**

*Alessandro Scheffler*, Bündnissolidarität für die Türkei? Türkische Politik in der Syrienkrise und der Beistand der NATO **GWP 1-13**

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

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

*Johannes Varwick*, Ist Deutschland außenpolitisch isoliert? **GWP 3-11**

*Christian Weidlich*, Wird die Wehrpflicht weggespart? Wie die Schuldenkrise eine Grundsatzdebatte wiederbelebt **GWP 3-10**

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

*Johannes Fritz*, Welche Zukunft für das Kosovo? **GWP 3-08**

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

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

*Michael Krennerich*, Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik **GWP 4-06**

*Sven Bernhard Gareis*, In kleinen Schritten zur Reform. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vertagen erneut eine umfassende Erneuerung ihrer Weltorganisation **GWP 3-06**

*Heiner Adamski*, Deutsche Truppen im Kongo **GWP 3-06**

# Die Bundestagswahl 2017: ein schwarzer Tag für die Volksparteien

Oskar Niedermayer

Die Bundestagswahl vom 24. September 2017 war für die beiden Volksparteien CDU/CSU und SPD ein schwarzer Tag. Noch nie in der fast 70-jährigen Wahlgeschichte der Bundesrepublik mit insgesamt 19 Bundestagswahlen hatten die beiden großen Parteien zusammengenommen einen so geringen Stimmenanteil (53,4 Prozent) und einen so geringen Anteil der Bundestagsmandate (56,3 Prozent). Die CDU/CSU musste gegenüber 2013 Verluste von 8,6 Prozentpunkten hinnehmen und erzielte mit 32,9 Prozent das zweitschlechteste Wahlergebnis ihrer Parteigeschichte. Damit lag sie aber immer noch 12,4 Prozentpunkte vor der SPD, die 5,2 Prozentpunkte verlor und mit 20,5 Prozent das schlechteste Ergebnis ihrer bundesrepublikanischen Geschichte einfuhr.

Zur Erklärung dieser Mobilisierungsschwäche soll hier ein einfaches Modell zugrunde gelegt werden. In diesem Modell wird das Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger durch drei Faktoren geprägt: durch zwei kurzfristige Faktoren, die Einstellungen gegenüber den Spitzenkandidaten der Parteien und den im Wahlkampf diskutierten Sachthemen, und einen langfristigen Faktor, die sogenannte Parteiidentifikation. Als Parteiidentifikation bezeichnet man eine feste, langfristige, auch gefühlsmäßige Bindung an eine Partei.

## Langfristige Bindungen

Diese Bindungen haben in den letzten Jahrzehnten zwar abgenommen, sind aber nicht verschwunden. Auch heute noch sind über drei Fünftel der Wählerinnen und Wähler



**Prof. Dr. Oskar Niedermayer**  
Fakultät für Politik- u. Sozialwissenschaften  
FU Berlin

mehr oder minder stark an eine unserer Parteien gebunden. Für das Verhältnis der beiden Volksparteien ist ausschlaggebend, dass die langfristigen Bindungen ungleich verteilt sind: An die Union sind deutlich mehr Wähler gebunden als an die SPD. Dadurch kann die SPD die Union bei Bundestagswahlen nur schlagen, wenn die beiden Kurzfristfaktoren optimal zu ihren Gunsten wirken – d.h., wenn sie den Wählern ein optimales personelles und inhaltliches Angebot macht – und die Union in beiden Bereichen schlecht aufgestellt ist. In der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik war dies nur zweimal der Fall: 1972 und 1998.

Bei der vorletzten Bundestagswahl 2013 hatte die Union mit 41,5 Prozent der Stimmen einen Riesenvorsprung vor der SPD, die nur auf 25,7 Prozent kam. Von der Wahl im September 2013 bis zum September 2015, also ganze zwei Jahre lang, veränderte sich das Ausmaß der Unterstützung der beiden Volksparteien so gut wie nicht, d.h. die Union konnte ihren deutlichen Vorsprung vor der SPD die ganze Zeit aufrechterhalten. Danach änderte sich die Lage jedoch deutlich. Das lag an zwei zentralen Entscheidungen der politischen Akteure – einer sachpolitischen und einer personellen – die starke Auswirkungen auf die beiden kurzfristigen Einflussfaktoren auf das Wahlverhalten hatten. Die sachpolitische Entscheidung war der Entschluss Angela Merkels in der Nacht vom 4. auf den 5. September 2015, die in Budapest festsitzenden Flüchtlinge nach Deutschland zu holen. Merkels Entscheidung wurde zunächst von zwei Dritteln der Deutschen aus humanitären Gründen gutgeheißen. Der folgende dramatische Anstieg der Flüchtlingszahlen führte jedoch schon im Oktober zu einem Umschlagen der Stimmung. Danach war die Gesellschaft in der Flüchtlingsfrage gespalten, die Diskussion wurde in einer stark polarisierten und emotionalisierten Weise geführt, und Ereignisse wie die sexistischen Attacken in der Kölner Silvesternacht und mehrere Terroranschläge heizten die Stimmung weiter an. Die Beurteilung der Kanzlerin durch die Bevölkerung wurde deutlich schlechter und ihre Imagewerte verharrten bis Ende 2016 auf niedrigerem Niveau. Parallel hierzu verlor die Union in den Umfragen rund ein Fünftel ihres Wählerpotenzials. Obwohl auch ein Teil der CDU mit Merkels Flüchtlingspolitik unzufrieden war, wurden der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer und seine CSU zu ihren schärfsten Kritikern.

## Martin Schulz – plus und minus

Die SPD konnte bis Ende 2016 von der Schwäche der Union nicht profitieren, im Gegenteil: Ab Anfang 2016 verlor sie etwa ein Zehntel ihres Wählerpotenzials. Das Blatt wendete sich jedoch am 24. Januar 2017 durch die Entscheidung ihres Vorsitzenden Sigmar Gabriel, auf die Kanzlerkandidatur zu verzichten und Martin Schulz als SPD-Kanzlerkandidaten vorzuschlagen. In der Folgezeit konnte die SPD in den Umfragen stark zulegen und lag von Anfang Februar bis Ende März mit der Union auf Augenhöhe. Dies hatte eine Reihe von Gründen: Der wichtigste war, dass es einen wochenlangen, bisher noch nicht dagewesenen Medienhype um Schulz gab, der mit einer teilweise groteske Züge annehmenden Kampagne im Internet begann und von den traditionellen Medien fortgesetzt wurde. Dabei half auch sehr, dass die SPD Martin Schulz als Verkörperung der sozialdemokratischen Erzählung präsentieren konnte, d.h. als jemand, der sich – aus kleinen Verhältnissen kommend – trotz vieler Widrigkeiten seinen Platz im Leben erkämpft hatte. Seine Botschaft „ich bin einer von euch“ wirkte daher glaubhaft, obwohl er als Präsident des Europäischen Parlaments seit vielen Jahren der hochbezahlten europäischen politischen Elite angehört hatte.

Zudem war er der einen Neuanfang verkörpernde Mann von außen. Dadurch wurde er nicht für die Innenpolitik der jahrzehntelangen Regierungspartei SPD verantwortlich gemacht. Dies betraf vor allem die von Gerhard Schröder initiierte Agenda 2010, die für viele in der SPD und ihrer Wählerschaft ein bis in die Gegenwart nachwirkendes Trauma darstellte. Durch sein Versprechen, die Agenda zu reformieren, und seine Konzentration auf den traditionellen SPD-Markenkern der sozialen Gerechtigkeit konnte Schulz den linken Flügel hinter sich bringen und so die Einheit der Partei als Voraussetzung für einen Wahlsieg herstellen. Auch seine inhaltliche Unbestimmtheit in den meisten anderen Politikbereichen half ihm zunächst, da er damit zur Projektionsfläche für sehr unterschiedliche Vorstellungen im Rahmen des Wunsches nach einer Alternative zur Kanzlerin wurde.

Dies alles war für die SPD buchstäblich ein Wiederbelebungsprogramm. Hatte sie die letzten Jahre wegen der Agenda 2010, dem Dasein als Juniorpartner der Union und des von vielen ungeliebten Parteivorsitzenden Sigmar Gabriel in politischer Dauerdepression verbracht, so wirkte nun der mit fröhlicher Zuversicht zum Angriff bläsende Martin Schulz wie ein Erlöser. Die Partei feierte ihn daher auch in einer an Personenkult grenzenden Weise, die ihren Höhepunkt bei seiner mit 100 Prozent der Stimmen erfolgten Wahl zum neuen Parteivorsitzenden und Kanzlerkandidaten fand.

Die Union hatte dem Schulz-Hype anfangs nichts entgegenzusetzen. Die Kanzlerin hatte durch ihre Politik einen Teil ihrer Wähler vergrätzt, die Umfragewerte hatten sich noch nicht erholt und die Schwesterparteien waren durch den langen Streit paralytisiert.

Die euphorische, die SPD mit Schulz auf Augenhöhe zu Merkel und der Union sehende Aufbruchsstimmung in Medien und Partei produzierte bei der Bevölkerung Kurzfristeffekte, die sie sozusagen zur self-fulfilling prophecy machten. Einige sahen nun in Schulz den ersten ernsthaften Herausforderer der angeschlagenen Kanzlerin, andere fanden ihn einfach nur sympathischer als Angela Merkel, wieder andere wollten zum vermeintlichen Sieger gehören, und alle brachten ihre Stimmung in den Umfragen durch eine Wahlabsicht für die SPD zum Ausdruck, sodass die SPD tatsächlich zur Union aufschloss.

## Die Landtagswahlen Saarland, Schleswig-Holstein und NRW

Nach nur zwei Monaten flaute der Schulz-Effekt jedoch deutlich ab, und im Juli war die SPD in den Umfragen wieder dort angekommen, wo sie vor der Schulz-Nominierung gewesen war. Auch hierfür gibt es eine Reihe von Gründen: Ein wesentlicher Grund war, dass der Praxistest des Schulz-Effekts in Form der Landtagswahlen Ende März im Saarland und im Mai in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen krachend scheiterte. An der Niederlage im Saarland war Martin Schulz nicht unschuldig, da er Sympathien für die Ablösung der CDU-geführten Großen Koalition durch ein Bündnis aus SPD und Linkspartei erkennen ließ und diese Aussicht zu einer starken Mobilisierung von Wählern führte, die dies ablehnten. Kurz nach der Wahl schwenkte er dann um und lobte die FDP, was wiederum die Anhänger von Rot/Rot/Grün irritierte. Das Koalitionsproblem und damit die Frage nach der Machtperspektive blieb bis zur Wahl ein Dilemma der SPD, weil man einerseits die Parole ausgab, über Koalitionen nicht zu reden, und sich andererseits nicht jeder daran hielt.

Schon die Saarlandwahl führte zu einer deutlich kritischeren und abnehmenden Medienberichterstattung über Martin Schulz und schlug sich im Internet teilweise in



ausgesprochener Häme über den gescheiterten Kandidaten nieder. Ein weiterer Faktor für das Abflauen des Schulz-Effekts war die Tatsache, dass Schulz, da er kein bundespolitisches Amt hatte, in der täglichen Bundespolitik im Gegensatz zur Kanzlerin nicht sichtbar war. Verstärkt wurde dieses Problem durch die Tatsache, dass Sigmar Gabriel als qua Rolle medienpräsent und in der Bevölkerung beliebter Außenminister Martin Schulz – ob gewollt oder ungewollt – des Öfteren die Show stahl.

Inhaltlich wurde zudem schnell klar, dass mit einer unter dem Motto der sozialen Ungerechtigkeit stehenden Pauschalkritik am Zustand des Landes die Wahl nicht zu gewinnen war, weil nur wenige Bürger ihre eigene ökonomische Situation als schlecht beurteilten und Deutschland wirtschaftlich gut dastand. Daher wuchs der Druck auf Schulz, die Kritik auf konkrete Missstände herunterzubrechen und auch zu anderen Themen Stellung zu beziehen, was jedoch sehr lang, nämlich bis Mitte Mai, nicht geschah. Das heißt: die Stimmungseuphorie für Schulz wurde nicht mit konkreten Konzepten politisch unterfüttert. Für die SPD war daran allein Hannelore Kraft schuld, die Schulz während des NRW-Wahlkampfes zur bundespolitischen Zurückhaltung aufgefordert habe. Heute wissen wir aber, dass Martin Schulz selbst lange daran festhielt, inhaltlich unbestimmt zu bleiben. Nach der NRW-Wahl präsentierte Schulz dann in schneller Folge Konzepte für eine Reihe von Politikbereichen. Es gelang ihm aber bis zum Schluss nicht, ein wirkliches Gewinnerthema für die SPD zu etablieren. Eher verfestigte sich der Eindruck, dass er sich verzettelt hatte und die Kernbotschaft verwässert wurde.

## SPD: Die schlechteste Wahlkampagne aller Parteien

Ein letzter Grund für das schlechte Abschneiden der SPD war die Tatsache, dass sie die handwerklich schlechteste Wahlkampagne aller Parteien abgeliefert hat. Das begann schon damit, dass die Nominierung des Kanzlerkandidaten schon wieder – und nun zum dritten Mal hintereinander – eine Sturzgeburt war. Sigmar Gabriel hat die Partei viel zu lang in dem Glauben gelassen, er würde es selbst machen. Daher gab es zum Zeitpunkt der Nominierung von Schulz kein eingespieltes Team, keine längerfristige strategische Planung und zu wenig ausgearbeitete inhaltliche Konzepte. Und dann hat man die Führung des Wahlkampfmanagements anfangs zwei Personen überlassen, die auf diesem Gebiet keinerlei Erfahrung hatten. Von den vielen Pannen bleiben z.B. das Chaos bei der Präsentation der programmatischen Leitlinien und die Freischaltung einer Anzeige im Netz in Erinnerung, die den Sieg von Martin Schulz beim TV-Duell verkündete, obwohl das Duell noch gar nicht stattgefunden hatte.

Zudem tat die Union der SPD nicht den Gefallen, sich auf eine Diskussionsrunde über ihre inhaltlichen Konzepte einzulassen. Die Union zeigte sich ab März nach außen hin wieder geschlossen, d.h. die CSU stellte sich, auch wenn es vielen schwerfiel, hinter die Kanzlerin. Ihre Wahlkampfstrategie zielte eindeutig darauf ab, das in der Flüchtlingskrise stark beschädigte Image von Angela Merkel als erfahrene und verlässliche Krisenmanagerin, die Deutschland als Mutter der Nation sicher durch alle Turbulenzen steuert und dafür sorgt, dass es den Deutschen weiterhin gut geht, einigermaßen wiederherzustellen. Dabei halfen ihr natürlich die internationalen krisenhaften Entwicklungen.

## CDU: allzu siegesgewiss

Zwar war den Wahlkampfstrategen der Union klar, dass man das Traumergebnis von 2013 unter den jetzigen Umständen nicht wiederholen können, im Juli/August schien jedoch ein Abschneiden knapp unter der 40-Prozent-Marke möglich. In der Schlussphase ging der Unionskampagne jedoch buchstäblich die Luft aus. Das lag vor allem an zwei Gründen: Zum einen ging man in der Öffentlichkeit spätestens nach dem TV-Duell, bei dem Martin Schulz seine letzte Chance, das Ruder noch herumzulenken, verspielt hatte, einhellig davon aus, dass die Union die Wahl mit großem Vorsprung vor der SPD gewinnen würde. Die Medien, die sich normalerweise in der Schlussphase auf das Rennen zwischen Regierungschef/in und Herausforderer konzentrieren, richteten ihr Augenmerk fast ausschließlich auf die kleineren Parteien und das Rennen um Platz drei. Das schadete sowohl der Union als auch der SPD, aber der Union als designierter Gewinnerpartei deutlich mehr. Sie hatte immer größere Probleme, ihr Wählerpotenzial zu mobilisieren, da sich viele ihrer Anhänger sagten, wenn die Union sowieso mit großem Vorsprung gewinnt, brauche ich nicht zur Wahl zu gehen. Ein Indiz für diese Mobilisierungsprobleme liefert die Mobilisierung von ehemaligen Nichtwählern. Die Wahlbeteiligung stieg insgesamt um 4,7 Prozentpunkte. Diesmal gingen gut 3 Millionen Wählerinnen und Wähler mehr zur Wahl als 2013. Wenn die Union von dieser Nichtwählermobilisierung gemäß ihrem Stimmenanteil von 2013 profitiert und niemand an die Nichtwähler verloren hätte, wären knapp 1,3 Millionen Stimmen bei ihr gelandet. Tatsächlich hat sie jedoch per Saldo nur 380.000 Stimmen gewinnen können. Die kleine FDP konnte netto rund 700.000 Stimmen gewinnen und die AfD sogar 1,2 Millionen. Sie war also die Partei, die mit Abstand am meisten von der gestiegenen Wahlbeteiligung profitierte.

## Das Flüchtlingsthema: Vorteil für die AfD

Der zweite Grund war, dass das Flüchtlingsthema in der Schlussphase des Wahlkampfes wieder deutlich stärker im Vordergrund der öffentlichen Diskussion stand. Für die Bevölkerung war dieses Thema seit dem Herbst 2014 das wichtigste Problem. Vom Herbst 2015 bis zum Frühjahr 2016 war es das einzige wichtige Problem, und auch danach behielt es Rang 1, auch wenn es bei den Wählern etwas aus dem Blick geriet. Die Zuspitzung der Situation auf der Mittelmeerroute im Juli, der Versuch von Martin Schulz Ende Juli, die in seinen Worten „hochbrisante“ Flüchtlingssituation zum Wahlkampfthema für die SPD zu machen, die Relevanz des Themas im TV-Duell und den anderen Wahlsendungen: all dies rückte die Flüchtlingsfrage bei den Wählern wieder nach vorne, sodass es am Wahltag das mit Abstand wichtigste Problem war. Für die Union hatten schon deutlich vor dem Wahltag die anhaltenden massiven Störungen der Wahlkampfauftritte Angela Merkels nicht nur in Ostdeutschland angezeigt, dass die sich in ihrer Person manifestierende Polarisierung der Gesellschaft in der Flüchtlingsfrage angehalten hatte und nun verstärkt wieder zum Vorschein kam.

Dies schadete der Union und nützte der AfD, die in der ersten Hälfte des Wahljahres in den Umfragen abgerutscht war, nun wieder zulegen konnte und der Union bei der Wahl im Saldo knapp 1 Million Stimmen abnahm, d.h. 1.040.000 Unionswähler von 2013 wählten diesmal die AfD und 60.000 AfD-Wähler von 2013 wählten diesmal die Union. Die SPD verlor netto 470.000 Stimmen an die AfD. Das erscheint auf den

ersten Blick deutlich weniger, die absoluten Zahlen geben aber keine sinnvolle Antwort auf die Frage, wie stark die AfD den beiden Parteien geschadet hat. Dazu muss berechnet werden, wieviel Prozent der Wähler von Union bzw. SPD diesmal AfD gewählt haben. Tut man dies, dann ist das Bild etwas anders: 5,4 Prozent der Unionswähler und 4,2 Prozent der SPD-Wähler von 2013 haben diesmal AfD gewählt (nebenbei bemerkt: der mit Abstand größte Wähleranteil ist mit 10,6 Prozent von der Linkspartei zur AfD gewechselt). Die Wählerwanderung zur AfD ist also nicht nur ein Problem der Union.

Um mit dem Problem adäquat umgehen zu können, müssen die verschiedenen Motivlagen der AfD-Wähler auseinandergelassen werden. Als Partei, die Rechtsextremisten mit völkisch-nationalistischer Gesinnung und rassistisch motivierter Fremdenfeindlichkeit in ihren Reihen hat, zieht die AfD natürlich auch Wähler an, die ein rechtsextremistisches Weltbild haben. Nach unserer eigenen Studie von 2016 gibt es unter der AfD-Wählerschaft etwa dreimal so viele Leute mit einem solchen Weltbild wie in der Gesamtbevölkerung. Dennoch hat Martin Schulz völlig recht, wenn er betont, dass die Rechtsextremisten innerhalb der AfD-Wählerschaft in der Minderheit sind. Die Mehrheit sind keine ideologischen Überzeugungstäter, sondern Protestwähler, die durch ihre Wahlentscheidung für die AfD den anderen Parteien wegen der Flüchtlingspolitik einen Denkzettel verpassen wollen.

## Wählermotive

Dabei gibt es unterschiedliche Motivlagen. Für bürgerlich-konservative Wähler kam der Grenzübertritt von hunderttausenden Flüchtlingen und Merkels Kommentar, man sei zur Kontrolle des Zustroms nicht in der Lage, einem Offenbarungseid von Politik gleich, weil zu den konservativen Grundprinzipien die Aufrechterhaltung eines starken Staates gehört, der vor allem der Aufgabe nachkommt, die Sicherheit seines Staatsvolkes nach innen wie nach außen zu gewährleisten, wozu auch die Kontrolle darüber gehört, wer über seine Grenzen kommt. Für Wähler aus prekären ökonomischen Verhältnissen, für Wähler mit Abstiegsängsten und für Wähler – vor allem aus Ostdeutschland –, die sich vom Staat benachteiligt und alleingelassen fühlten, produzierte der staatliche Umgang mit den Flüchtlingen das Gefühl einer neuen Form von sozialer Ungerechtigkeit. Von diesen Wählern wurde argumentiert, dass der Staat für seine eigene Bevölkerung zu wenig getan habe, weil angeblich das Geld dafür fehlte, und nun plötzlich zweistellige Milliardenbeträge für Leute ausbebe, die in Deutschland nichts erwirtschaftet hätten und zudem noch aus anderen Kulturkreisen kämen, sodass man sich zunehmend fremd im eigenen Land fühle. Da half es auch nichts, wenn Union und SPD betonten, es gehe durch die Ausgaben für die Flüchtlinge keinem Deutschen schlechter, weil die Leute der Meinung waren, es könnte ihnen ja viel besser gehen, wenn die Flüchtlinge nicht da wären und man das Geld für die eigene Bevölkerung ausgeben würde.

Weder die Union noch die SPD (noch die Linkspartei) haben vor der Wahl auf diese Art von Kritik eines Teils der eigenen Wählerschaft eine überzeugende Antwort gefunden, was dazu beigetragen hat, dass die AfD nicht nur von bürgerlichen Kreisen, sondern weit überdurchschnittlich, nämlich zu je 21 Prozent, von Arbeitern und Arbeitslosen gewählt wurde. Das ist eine der vielen Baustellen, denen sich die beiden Volksparteien bei der Aufarbeitung des Wahldebakels vom 24. September widmen müssen.

# Online-Wahlkampf zur Bundestagswahl<sup>1</sup>

*Christoph Bieber*

Die Gestaltung von Online-Kampagnen spielt in Deutschland seit den 1990er Jahren eine wichtige Rolle für die Organisation von Wahlkämpfen. Seitdem haben sich die Aufgaben sowohl für Parteizentralen, Kandidaten, beteiligte Agenturen, Parteimitglieder und einfache Unterstützer verändert – zwar werden die personenzentrierten Kampagnen noch immer von einer „Leitstelle“ koordiniert (vgl. Feldenkirchen 2017), doch gibt es zahlreiche Eingriffs-Beitragsmöglichkeiten für zusätzliche Akteure im Wahlkampfgeschehen. Aus der Sicht der politikwissenschaftlichen Forschung hat das Aufkommen digitaler Kampagneninfrastrukturen für eine Zäsur in der Gestaltung von Kampagnen gesorgt: Bürger werden im Wahlkampf nun eher als Mitwirkende, denn als Publikum angesprochen. Die Rolle der Wähler kann sich dabei von passiven Adressaten einer produktorientierten „Wahlwerbung“ hin zu aktiv Mitwirkenden an der Kampagne selbst verändern (vgl. Bieber 2010, Jungherr/Schoen 2013, Römmele/von Schneidmesser 2016). Zentraler Motor dieser Entwicklung ist die

kontinuierliche Ausbreitung der politischen Kommunikation in sozialen Netzwerken, die nicht allein durch Wahlkämpfe, sondern auch durch Internet-affine Parteiorganisationen wie die Piratenpartei oder zuletzt die Alternative für Deutschland eine starke Verbreitung gefunden hat. Insofern ist es nur konsequent, dass nach einer 20-jährigen Entwicklung und Erprobung digitaler Kommunikationsformate der Online-Wahlkampf längst zum festen Bestandteil politischer Wahlwerbung und Wahlberichterstattung geworden ist. Aus der Vielzahl der digitalen Angebote im Wahljahr 2017 sollen nachfolgend drei Beispiele herausgegriffen und ausführlicher diskutiert werden: Navigationshilfen im Vorfeld der Wahlentscheidung, Wahlkampf-Apps zur Unterstützung des so genannten „Haustürwahlkampfes“ sowie „YouTube-Debatten“ mit den Spitzenkandidaten der Koalitionsparteien CDU und SPD.



**Prof. Dr. Christoph Bieber**  
NRW School of Governance  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Duisburg-Essen

## Wahlnavigationssysteme: Wenig Meinung, viel Markt?

Seit den 1990er Jahren sind zahlreiche Formate zur Wählerinformation entstanden, die sich die spezifischen Kommunikationsbedingungen der digitalen Medienumgebungen zunutze machen. Das prominenteste und mindestens im deutschen Sprachraum stilbildende Angebot ist dabei der „Wahl-o-mat“, ein „Informationsangebot über Wahlen und Politik“, das seit von der Bundeszentrale für politische Bildung verantwortet wird (vgl. [www.wahl-o-mat.de](http://www.wahl-o-mat.de)).<sup>2</sup> Die Funktionsweise des Wahl-o-mat und ähnlicher Services wie dem Bundeswahlkompass, dem ParteiNavi oder WahlSwiper war Gegenstand zahlreicher Medienberichte und Kommentare im Vorfeld der Bundestagswahl, so dass an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen werden soll.<sup>3</sup> Grundsätzlich ermöglichen derartige Informationsplattformen einen beschleunigten Zugriff auf zentrale programmatische Standpunkte der Parteien und erlauben es den Nutzern, ihre eigenen Positionen mit den Aussagen der Parteien abzugleichen. Die Verfahrensweise ist stets ähnlich und basiert auf einer automatisierten Auswertung der Nutzereingaben – wie die Resultate *genau* zustande kommen, bleibt intransparent, denn die Algorithmen zur konkreten Berechnung und Verortung der „Wählerposition“ im politischen Spektrum werden nicht offengelegt. Das ist in einem zunehmend umstrittenen „Marktsegment“ durchaus verständlich und auch nicht zwingend erforderlich. Die Anbieter legen die Mechanismen in der Regel in Grundzügen offen und verweisen auch auf wissenschaftliche Begleitung und Unterstützung bei der Entwicklung der Angebote.

Wesentliche Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Ergebnismeldung entstehen zunächst bei der Auswahl der Themen, zu denen sich die Benutzer äußern sollen. Bei einigen Angeboten ist der Anspruch erkennbar, ein möglichst breites Spektrum relevanter Wahlthemen abzudecken, hinter vielen Fragen sind recht deutlich die korrespondierenden Politikfelder und öffentliche Debatten zu erkennen. Zumeist werden die einzelnen Themen allein textlich dargestellt, eine Ausnahme bildet die WahlSwiper-App mit kurzen Erklärvideos, die während des Nutzungsvorgangs aufgeru-

fen werden können. Variabel sind auch die Möglichkeiten bei der Eingabe von Antworten, der Wahl-o-mat erlaubt beispielsweise nur die drei Alternativen „stimme zu“, „neutral“ und „stimme nicht zu“, des weiteren ist auch das „Überspringen“ von Thesen erlaubt. Der Bundeswahlkompass bietet ein fünffach abgestuftes Spektrum, das ParteiNavi setzt auf „Regler“ mit zehn Werten zur Auswahl. Darüber hinaus ist in einigen Fällen die Akzentuierung einzelner Thesen oder Themenkomplexe möglich, durch diese Gewichtung lassen sich ebenfalls Verfeinerungen bei der Ergebnisbildung erreichen. Ausgeblendet bleibt bei den Wahlnavigationsplattformen allerdings die personelle Komponente: Eine Verbindung von den zur Bewertung gestellten Aussagen zu den Politikerinnen und Politikern, die die Inhalte in der Praxis umsetzen sollen, ist ausgeblieben.<sup>4</sup>

Auch bei der Darstellung der Resultate gibt es Unterschiede: Der Wahl-o-mat bildet vor allem Übereinstimmungen zwischen den Nutzereingaben und den Positionen der Parteien ab, zusammengefasst in einer Balkendiagramm-Übersicht mit prozentualen „Ähnlichkeitswerten“ zu den Parteiorganisationen. Zusätzlich können sich die Nutzerinnen und Nutzer auch die jeweiligen Aussagen der Parteien zu den Wahl-o-mat-Thesen ansehen. Andere Navigationshelfer ergänzen die „Übereinstimmungstabellen“ um Visualisierungen innerhalb einer „politischen Landkarte“ die als zweiachsiges Koordinatensystem organisiert ist (Bundeswahlkompass, ParteiNavi, WahlNavi) und dabei eine wirtschafts- und eine gesellschaftspolitische Dimension unterscheiden (vgl. dazu ausführlich Rohr 2017).

Nicht zuletzt aufgrund der großen Vielfalt der Angebote und deren massiver Nutzung sind im Bundestagswahlkampf 2017 die digitalen Wahlhelfer intensiver beobachtet und kommentiert worden als zuvor. Kritikansätze richteten sich einerseits auf die häufig nur geringen Unterschiede in den Parteizuordnungen (vgl. Kriesel 2017), die ihre Ursache oft jedoch in den programmatischen Ähnlichkeiten der von den Parteien zugeliferten Aussagen oder der allzu plakativen Auswahl der Themen und Thesen hatten (vgl. Geulen 2017). Auch die Herkunft und Produktionshintergründe der verschiedenen Informationssysteme verdient besondere Beachtung. In 2017 haben verschiedene internationale Dienstleister ihre

Angebote an den deutschen „Wählerinformationsmarkt“ angepasst: So steht hinter dem Bundeswahlkompass das System des niederländischen „Kieskompas“, das „Wahl-Navi“ basiert auf der Mechanik des französischen Unternehmens Vox Pop Labs. Auffällig ist auch die Beteiligung von Wissenschaftler-Teams, die insbesondere die Systematik von Themenauswahl und Ergebnisdarstellung begleitet haben. Während der Wahl-o-mat bereits von zahlreichen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern begleitet und weiterentwickelt wird, greift der Bundeswahlkompass auf Kooperationen mit Universitäten in Bamberg, Duisburg-Essen, Hamburg und Trier zurück, das ParteiNavi baut auf wissenschaftliche Expertise aus Konstanz, und auch die vom Berliner Startup Movact lancierte App WahlSwiper hat das Angebot von Mitarbeitern der Ludwig-Maximilians-Universität München prüfen lassen. In der Kopplung der Wählerinformationsplattformen mit politikwissenschaftlicher Forschung wird ein Wissenstransfer angestrebt, der jenseits programmatischer Unterschiede auf die grundsätzliche Einordnung politischer Positionen und das Zustandekommen individueller politischer Haltungen hinweisen soll. Inwiefern diese Zusatzinformationen von den Wählerinnen und Wählern auch angenommen werden, ist bislang aber noch unklar.

Technologisch stellt der „Jahrgang 2017“ einen konsequenten Entwicklungsschritt der *Voting Advice Applications* dar, insbesondere die durch neue „Marktteilnehmer“ eingebrachten Visualisierungsformen erschließen neue Deutungsmöglichkeiten für die Nutzer. Während der Wahl-o-mat noch in einer eher konventionellen, stark textbasierten Web-Oberfläche gestaltet ist, verweist die Orientierung an besonderen Eingabetechniken (*dials* („Drehregler“) des ParteiNavi oder das „Wischen“ der Antworten in der WahlSwiper-App) auf sich allmählich verändernde Nutzungspraktiken. Die Anbindung an die sozialen Medien hat sich inzwischen als Standard etabliert, die Ergebnisse können unmittelbar im Anschluss an die Nutzung meist auf verschiedenen Plattformen geteilt werden. Damit steigern sich die „Community-Effekte“ und die Reichweite der Informationsangebote, denn die Resultate werden häufig kommentiert und sorgen somit für Anschlusskommunikation in den erreichten Nutzergruppen.

Ein vorläufiges Fazit fällt ambivalent aus, zunächst ist die Entstehung und Ausweitung eines „Marktes für computergestützte Wählerinformationssysteme“ zu begrüßen, denn die Dynamik führt zu Innovationen im Bereich digitaler politischer Kommunikation. Auch bieten sich nun Möglichkeiten zu einer „Selbstkontrolle“ durch die Nutzung verschiedener Navigatoren. Eine zusätzliche Vertiefung erlauben die politikfeldspezifischen Angebote wie der Digital-O-Mat oder der Europapolitische Wahlkompass (vgl. Rohr 2017) sowie die Kombination mit zusätzlichen, personenorientierten Informationswerkzeugen oder datenjournalistische Aufbereitungen (vgl. Tröger et.al. 2017). Von der erhöhten Diversität hat schließlich auch der Wahl-o-mat profitiert und mit knapp 15,7 Millionen Zugriffen einen neuen Rekordwert erreicht.<sup>5</sup> Damit ist der Navigator der Bundeszentrale zu einer Art „Kanzlerduell des Internets“ geworden – es ist ein enorm reichweitenstarkes Informationsangebot, dessen Starttermin einen wichtigen Fixpunkt für die Parteien darstellt, die ihre eigene Kommunikation daran ausrichten und orientieren können. Zugleich bietet der Wahl-o-mat einen schnellen Überblick zu zentralen Themen des Wahlkampfes und eröffnet Möglichkeiten zur individuell vertieften Wählerinformation. Inwiefern die Wählerinnen und Wähler davon Gebrauch machen, liegt nicht mehr im Einflussbereich der Anbieter. Dass sich am Wahl-o-mat auch zum Teil starke Kritik entzündet, ähnelt ebenfalls den medialen Reaktionen auf das TV-Duell – die Entwicklung eines solchen Angebotes erfordert Selektions- und Verdichtungsprozesse, die der großen Komplexität der Themen kaum gerecht werden können. Dennoch leisten die verschiedenen Navigationssysteme, vor allem betrachtet als ein Bündel verschiedener Einzelwerkzeuge, wichtige Dienste für die internet-gestützte Wählerinformation im Vorfeld von Wahlen.

## Wahlkampf-Apps: Spielerei oder Infrastruktur?

Ebenfalls nicht als absolute Neuheit, in Einsatz und Wirkung jedoch weit stärker verbreitet als in vorangegangenen Wahlkämpfen, gilt die Nutzung spezialisierter Wahlkampf-Apps durch die Parteien. Als Referenzkampagne ist hier insbesondere der „Change“-Wahlkampf

von Barack Obama im US-Präsidentenwahlkampf 2007/2008 zu nennen, als die digitale Ansprache und „Steuerung“ von freiwilligen Unterstützern (*volunteers*) zu einem zentralen Element der Wahlkampforganisation geworden war (vgl. Bieber 2010: 177ff., Jung-herr/Schoen 2013: 102ff., Stier 2016). In Verbindung mit dem steigenden Interesse der Parteien am so genannten „Haustürwahlkampf“ hat insbesondere die CDU auf eine Verbindung der persönlichen Ansprache von Wählerinnen und Wählern im häuslichen Umfeld mit einer digitalen „Protokollierung“ und Meldung ausgewählter Daten experimentiert.<sup>6</sup> Die öffentliche Aufmerksamkeit richtete sich vor allem auf die Angebotsform solcher Kampagnen-Werkzeuge als App, also für den Einsatz auf Mobilgeräten zugeschnittene Anwendung. Neben dem „Platzhirsch“ *Connect17* (CDU) bot die *Partisanin*-App der Linkspartei ein ähnliches Funktionsspektrum, die SPD hatte unter dem Projektnamen *Tür-zu-Tür* lediglich eine „responsive Website“ im Portfolio.<sup>7</sup> Das verbindende Grundprinzip: die Anwendungen enthalten Informationen über die vor Ort zu erwartende Wählerstruktur und bereiten so die Wahlkämpfer auf ihre Einsätze vor. Ein zentrales Ziel dabei ist es, Streuverluste zu vermeiden und keine Zeit in Gesprächen mit Anhängern anderer Parteien zu verschwenden, sondern unentschlossene Wähler zu erreichen oder die eigene Unterstützerbasis zu mobilisieren. In gewisser Weise wirken solche Apps als eine Art „Fernsteuerung“ aus der Kampagnenzentrale, denn zum Funktionsumfang gehören nicht nur die Navigationshilfen durch den jeweiligen Wahlkreis, sondern häufig auch Gesprächsleitfäden, Schnittstellen zu Social Media-Plattformen mit voreingestellten Inhalten zur Weiterverbreitung sowie Formulare zur Archivierung und Rückmeldung der Haustür-Erfahrungen. Unter den Angeboten ragt *Connect17* vor allem deshalb hervor, weil die App bereits in einigen Landtagswahlkämpfen eingesetzt wurde und daher als „lernende Schnittstelle“ zwischen Kampagne und Wähler fungieren konnte (vgl. Kolb 2017).

Als noch wichtiger für die Kampagnentreibenden muss allerdings der als Grundlage für die App-Nutzung dienende Datenbestand gelten: die digitale Erweiterung des Haustürwahlkampfes ist in erster Linie als Verbesserung des Wissens der Parteiorganisation über die Wäh-

lerschaft sowie über Aktivitäten ihrer eigenen Unterstützer zu verstehen. Durch die Archivierung und Wiederverwendung dieser Daten sowie deren Kombination mit weiteren Informationen (z.B. Strukturdaten aus zurückliegenden Wahlen oder Ankäufen von Adressdaten) fügt sich für die Parteiorganisationen allmählich ein genaueres Bild des Elektorats zusammen, das sie zudem nach ihren Bedürfnissen verfeinern (oder ausblenden) können. Zumindest in der Theorie wird auf der Grundlage dieser spezifischen Form von Wählerinformationen der Ressourceneinsatz in den Kampagnen optimiert – die Ergebnisse des 24. September dokumentieren zwar nicht auf Anhieb den Erfolg dieser daten-basierten Kampagnenführung, aber immerhin lässt sich nun auch rückblickend eine Überprüfung vornehmen.<sup>8</sup> Nahtlos wird dann auch ein Übergang und die Datenmitnahme zur Kampagne für die Landtagswahl in Niedersachsen (15. Oktober 2017) möglich.

Insofern setzt der Einsatz von Wahlkampf-Apps nicht allein die Technologisierung der Kampagnenführung fort, sondern er untermauert auch die von Römmele/von Schneidmesser (2017) formulierte These von der „mediatisierten Kampagne“. In Fortschreibung des Dreischritts von Pippa Norris, die zwischen vor-modernen, modernen und post-modernen Kampagnen unterschieden hatte, rücken die Autor/innen in der vierten Phase der Kampagnen-Evolution verschiedene Facetten einer Medien-Orientierung in den Vordergrund. Wahlkampf-Apps sind dabei nicht unbedingt als besonders modernes „Medienwerkzeug“ wichtig, sondern weil sie eine flexible Beteiligung („engagement a la carte model“) erlauben, und auch die Bedeutung von Daten als Feedback-Instrument unterstreichen („data as two-way street“). Eine Reduzierung der Wahlkampf-Apps auf bloße „Spielereien“ oder die Verfolgung eines Trends verkennt die Bedeutung dieses Instruments für die Kampagnen- und Parteiorganisation.

## YouTube-Debatten: Zeitversetzte Echtzeitkommunikation?

Wenn der Wahl-O-Mat zuvor mit Blick auf Reichweite und Bedeutung für die Wahlkämpfer als das „Kanzlerduell des Internets“ bezeichnet worden ist, so ist auch auf die genuinen Online-Debatten zu verweisen, die im

Bundestagswahlkampf 2017 ebenfalls eine Rolle gespielt haben. Eine wesentliche Rolle hat dabei die Videoplattform YouTube gespielt, die in den vergangenen Wahlkämpfen vor allem als „Abspielkanal“ für die Wahlsots der Parteien genutzt worden war. Dies war zwar auch in 2017 der Fall, doch erstmals ist der Anbieter im Wahlkampf nicht allein als Distributor audiovisueller Inhalte, sondern auch als redaktioneller Dienstleister aufgetreten. Am 16. August stellte sich zunächst Angela Merkel den Fragen von vier „YouTubern“, am 5. September präsentierte sich auch Martin Schulz im Kanal #DeineWahl.<sup>9</sup> Produziert wurden die jeweils einstündigen Live-Streams von Studio71, einem Tochterunternehmen der ProSiebenSat.1 Media AG, das sich auf die Vermarktung von Inhalte-Anbietern für Soziale Netzwerke spezialisiert hat (vgl. <https://www.studio71.com/de/>).

Dementsprechend setzte sich das journalistische Personal der #DeineWahl-Sendungen aus dem Personaltableau von Studio71 zusammen. Als Interviewer fungierten am 16. August mit Ishtar Isik (YouTube-Username „isipisi5“, Lara Sophie („ItsColeslaw“), Mirko Drotschmann („MrWissen2go“) und Alexander Böhm („AlexiBexi“) je zwei Frauen und zwei Männer, die als „Social Influencer“ eigene YouTube-Kanäle mit teilweise mehr als einer Million Abonnenten unterhalten (vgl. Schrader 2017).<sup>10</sup> Zusätzlich gerahmt wurden die vier Interview-Sequenzen durch die Anmoderation durch Lisa Ruhfus („Klugscheisserwissen“) und Robin Blase („RobBubble“) sowie durch kurze Spielfilme, die am 16. August von Nilam Farooq („daruum“) und am 5. September von Florian Mundt („LeFloid“) präsentiert worden waren. Auf diese Weise erhielt der Diskussions-Live-Stream mit den Spitzenkandidaten eine redaktionelle Rahmung, die deutliche Anleihen bei professionellen nachrichtenjournalistischen Formaten aus den traditionellen Massenmedien nahm. Die technische Produktionsqualität erreichte dabei durchaus das Niveau herkömmlicher Wahlkampfberichterstattung, das handelnde Personal rekrutierte sich jedoch vollständig aus der YouTube-Szene und stellte dadurch eine Verbindung zu den dort vertretenen Publikumsgruppen dar. Mit diesen organisatorischen wie redaktionellen Entscheidungen positioniert sich das politische Informationsformat auf der Plattform YouTube konsequent als Gegenentwurf

zur klassischen Berichterstattung in den öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Medienangeboten.

Auch wenn wie beim „Kanzlerduell“ vier Fragesteller beteiligt waren, so ist die inhaltliche Umsetzung gänzlich anders organisiert worden: für jeden Interviewer stand ein 10-Minuten-Block zur Verfügung, in dem jeweils ein Thema diskutiert wurde.<sup>11</sup> Kurzzeitig unterbrochen wurden die Fragerunden durch das Vorlesen von Zuschauerreaktionen, die über den Hashtag #DeineWahl via Twitter eingesammelt wurden. Im Anschluss an die vier Interview-Blöcke wurden als redaktionelle Ergänzung noch Einschätzungen der beteiligten YouTuber aufgezeichnet, beim ersten Durchlauf als gemeinsame Runde, nach dem zweiten Live-Stream als Folge von Einzelgesprächen. Als Endresultat finden sich dann zwei Zusammenschnitte im YouTube-Channel #DeineWahl, bei Angela Merkel beträgt die Gesamtlänge 76:25 Minuten, bei Martin Schulz sind es 94:20 Minuten.<sup>12</sup>

Entstanden ist aus der Kombination der beiden Einzel-Interviews ein zeitversetztes „Online-Duell“, auch wenn die Kandidaten nicht exakt die gleichen Themen diskutiert haben. Die redaktionelle Vorauswahl hat dennoch für eine gewisse Vergleichbarkeit gesorgt, durch die Ansetzung des Schulz-Interviews nach dem „Kanzlerduell“ wurden einige Entscheidungen wohl explizit als Reaktion darauf getroffen (stärkere Twitter-Einbindung, Digitalisierung als Thema). Systematische Daten zur Nutzung der Video-Angebote liegen – jenseits der kumulierten Aufrufzahlen – bislang noch nicht vor. Insbesondere die Aufteilung zwischen Live-Zugriffen und der Nutzung im Zeitverlauf oder die Verweildauer der Zuschauer böten interessante Ansätze für weitere Untersuchungen. Zusätzlich zu den direkt im Anschluss an die Produktion geführten Gesprächen haben die YouTuber auf ihren eigenen Kanälen Kommentare und Reflexionen veröffentlicht, die für eine weitere Verbreitung der Gesprächsrunden gesorgt haben. Zusätzlich gibt es auch zahlreiche Reaktionen von Dritten auf die Interviews, wobei zum Teil eigene Inhalte und Kommentare ergänzt, aber auch Ausschnitte der #DeineWahl-Videos eingebettet werden. Hier wird ein anderes Publikumsmodell als bei den traditionellen Medien deutlich, zu erkennen ist eine Art „zeitversetz-



te Echtzeitkommunikation“, die nicht nur an einem festgelegten Publikationsort, sondern an verschiedenen Stellen stattfindet und auf diese Weise eine veränderte Form „verteilter Öffentlichkeit“ entwickelt (vgl. Keyling 2017).

Mit #DeineWahl haben die Kandidaten der Regierungsparteien CDU und SPD ein neues Forum nutzen können, das ihnen Sichtbarkeit in einem Zuschauersegment bietet, das sie über ähnliche Formate des linearen Fernsehens wie Sommerinterviews oder Talkshows nicht mehr erreichen. Insofern ist zum einen nachvollziehbar, dass Angela Merkel und Martin Schulz das Angebot genutzt haben, und zum anderen, dass es Diskussionen über eine „Vorteilsnahme“ der Produzenten für die Vertreter der „Volksparteien“ gegeben hat. In der öffentlichen Diskussion dominierte die Zuschreibung der „YouTube-Debatten“, dass mit Studio71 ein Ableger des privaten Rundfunkanbieters ProSiebenSAT.1 beteiligt war, blieb häufig unbeachtet. Auch auf der Produktionsebene finden sich demnach Ähnlichkeiten zum „Kanzlerduell“ im linearen Fernsehen: Es fehlen auch hier verbindliche Regeln, die das Format angemessen in den Wahlkampf einordnen und einhegen – hätte nicht auch den Kandidaten der „kleinen Parteien“ ebenfalls die Gelegenheit zum Austausch via YouTube geboten werden müssen? Selbstverständlich liegt die Entscheidung darüber zunächst bei den (kommerziellen) Veranstaltern, doch kommt der Frage nach den Regularien für Politiker-Auftritte in reichweitenstarken Online-Foren größere Bedeutung zu. Aus einer sozialwissenschaftlichen informierten Perspektive ist dabei die konkrete redaktionell-technische Ausgestaltung einer „politischen Gesprächssendung“ für ein Social Media-Zielpublikum interessant, ebenso die Produktionsbedingungen und die Regelsetzung für den Diskussionsprozess.

## Nach der Wahl ist vor der Wahl

Die frühen deutschen Online-Wahlkämpfe in den 1990er und 2000er Jahren waren noch gekennzeichnet von einem rapiden Nachlassen der Internetnutzung durch politische Akteure nach der Wahl – auf den „Online-Sommer“ folgte allzu oft der „Offline-Herbst“. Diese Wellenbewegung gehört inzwischen der Vergangenheit an, sämtliche Parteien haben das Internet auch

in die „reguläre“ Organisationsarbeit integriert und schreiben die unterschiedlichen Angebote und Services fort. Für die unmittelbare Nachwahlzeit etablieren sich auch neue Routinen wie etwa die Begleitung der Koalitionsverhandlungen in den sozialen Netzwerken.<sup>13</sup> Den „natürlichen“ Übergang in den parlamentarischen Regelbetrieb stellt die Regierungserklärung der/des neu eingesetzten Bundeskanzlerin/s dar, damit endet auch der digitale Kampagnenzyklus. Für die weiteren Untersuchungen stellen nach der Bundestagswahl 2017 vor allem die daten-orientierten Aktivitäten der Parteien einen Ansatzpunkt dar. Inwiefern werden die im Wahlkampf erhobenen Daten in die weitere Parteiarbeit eingebunden und für die Binnenkommunikation genutzt? Fließen die Informationen in die Vorbereitung der kommenden Landtagswahlkämpfe ein? Spielen Formen der Online-Kommunikation für die strategische Neuausrichtung der Parteien eine Rolle? Der Digitalisierungsprozess des politischen Systems ist längst noch nicht abgeschlossen und mit Blick auf die Erfahrungen aus dem Bundestagswahlkampf 2017 spricht vieles dafür, dass die Parteiorganisationen nicht nur im Dialog mit ihrer Mitgliederbasis, sondern auch im Austausch mit Akteuren außerhalb der Parteigrenzen den nächsten Entwicklungsschritt gehen werden.

## Anmerkungen

- 1 Für die begleitende Recherche, Kommentierung und Vorstrukturierung des Materials für diesen Beitrag bin ich Larissa Rohr und Marvin Brümmer zu besonderem Dank verpflichtet. Sämtliche Online-Quellen wurden zuletzt am 3. Oktober 2017 kontrolliert.
- 2 Ausführliches Informationsmaterial bieten die Projektinformationen der Universität Düsseldorf, die eine kontinuierliche Begleitforschung zum Wahl-o-mat anbietet: <http://www.wahl-o-mat.uni-duesseldorf.de>. Eine zusammenfassende Darstellung über typische Nutzungsprozesse bietet der Beitrag von Heinsohn et.al. 2016, eine aktualisierte Zuspitzung zu „Wirkungen“ im Kontext politischer Bildung der Beitrag von Israel 2017.
- 3 Stellvertretend seien an dieser Stelle die Texte von Kriesel 2017, Geulen 2017 und

- Minnich 2017 genannt. Im wissenschaftlichen Online-Magazin *Regierungsforschung.de* hat Larissa Rohr einen zusammenfassenden Überblick zu den unterschiedlichen *Voting Advice Applications* veröffentlicht. Darin werden die grundsätzlichen Funktionsprinzipien skizziert und eine erste systematische Verortung der verschiedenen Angebote vorgenommen (vgl. Rohr 2017).
- 4 Selbstverständlich gibt es auch personenbezogene Informationsangebote, insbesondere im Rahmen der traditionellen Wahlumfragen und -vorhersagen (z.B. ARD-DeutschlandTrend, ZDF-Politbarometer) werden Beliebtheitswerte für Spitzenpolitiker erhoben. Im Vorfeld der Bundestagswahl hatte der WDR mit dem Kandidatencheck ein spezialisiertes Angebot entwickelt, bei dem alle in Nordrhein-Westfalen angetretenen Kandidatinnen und Kandidaten die Möglichkeit hatten, in vier Minuten langen Video-Beiträgen ein einheitliches Set von Fragen zu beantworten (<http://kandidatencheck.wdr.de/bundestagswahl/>). Die Kombination solcher Informationsressourcen liegt bislang allein im Ermessen der Nutzer, eine systematische Verbindung von themen- und personenbezogenen Angeboten findet noch nicht statt.
  - 5 Per Twitter meldete die Bundeszentrale für politische Bildung 15.691.975 Nutzungsvorgänge bis zum Wahltermin, vgl. [https://twitter.com/bpb\\_de/status/912594329918730245](https://twitter.com/bpb_de/status/912594329918730245).
  - 6 Zur gewachsenen Bedeutung und den beobachtbaren Effekten des „Haustürwahlkampfes“ vgl. das von Faas und Hohmann durchgeführte Feldexperiment im Umfeld der Kommunalwahlen 2015 (Faas/Hohmann 2013).
  - 7 Basisinformationen zu Connect17 finden sich unter [connect17.de](http://connect17.de), das Tür-zu-Tür-Projekt der SPD wird unter <https://www.spd.de/unterstuetzen/wahlkampf-aktionen/vorgestellt>, die Linkspartei hat die Website [partisanin.de](http://partisanin.de) eingerichtet. Die übrigen im Bundestag vertretenen Parteien haben keine eigenständigen Anwendungen entwickelt, nutzen für die Wahlkampforganisation aber ebenfalls „Sammelpunkte“ mit regional organisierten Informationen über die Wählerschaft.
  - 8 So stellen die von der Connect17-App ausgewiesenen „Top-Haustür-Wahlkreise“ mit den meisten dokumentierten Nutzungsvorgängen keine „Ausreißer“ im CDU-Gesamtergebnis dar, sondern spiegeln zumeist nur die regional erreichten Resultate. Zugleich wird hier auch der Ansatz der „Gamification“ erkennbar, die ein spielerisches, jedoch wettbewerbsorientiertes Engagement der Unterstützer begünstigen soll. Vgl. dazu das entsprechende Ranking vom 26.9.2017, online unter <https://twitter.com/connect17de/status/912649768622489601>.
  - 9 Der Kanal #DeineWahl (<https://www.youtube.com/c/deinewahl>) hat inzwischen ca. 22.000 Abonnenten, zu finden sind dort lediglich die beiden Diskussionssendungen mit Angela Merkel (insgesamt ca. 1,9 Millionen Abrufe) und Martin Schulz (insgesamt ca. 1,6 Millionen Abrufe).
  - 10 Bei der zweiten Ausstrahlung waren Marcel Althaus („MarcelScorpion“, anstelle von Alexander Böhm) und Nihan Sen („Nihan0311“, anstelle von Ischtar Isik) als Fragesteller dabei.
  - 11 Die Themen der Merkel-Interviews waren Soziale Spaltung, Bildung, Migration, E-Mobilität, Internationale Politik; bei Schulz kam mit dem Bereich Digitalisierung noch ein Aspekt hinzu, der im zwei Tage zuvor ausgestrahlten „Kanzlerduell“ nicht zur Sprache gekommen war.
  - 12 Die unterschiedlichen Längen resultieren zum einen aus der veränderten Feedback-Runde der YouTuber (Gruppendiskussion vs. Einzelgespräche), zum anderen aus der etwas intensiveren Einbettung von Twitter-/Zuschauerfragen in der Diskussion mit Martin Schulz.
  - 13 Bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen hatte sich hierfür der Hashtag #NRW Koalition etabliert, unter diesem Begriff sammelten sich vor allem bei Twitter zahlreiche Informationen, die von den Verhandlungsparteien im Umfeld der Arbeitsgruppentreffen erstellt worden waren. Dazu zählten u.a. Fotos von den Sitzungen, Hinweise auf die jeweiligen Arbeitsprogramme und Terminankündigungen. Im Umfeld der Bundestagswahl 2013 hatte es unter dem Hashtag #Koaleaks auch einige gezielte Veröffentlichungen von Arbeitspa-

pieren aus dem Verhandlungsprozess gegeben.

## Literatur

- Bieber, Christoph (2010): politik digital. Online zum Wähler. Salzhemmendorf.
- Faas, Thorsten/Hohmann, Daniela (2015): Mobilisierung bei Nebenwahlen: Ein Feldexperiment zu Mobilisierungspotenzialen von Wahlkämpfen anlässlich der Kommunalwahl 2014 in Rheinland-Pfalz. In: Mainzer Beiträge zur empirischen Politikforschung, Nr. 1, 2015 (online unter [https://methoden.politik.uni-mainz.de/files/2015/04/MBeeP\\_Ausgabe\\_1.pdf](https://methoden.politik.uni-mainz.de/files/2015/04/MBeeP_Ausgabe_1.pdf)).
- Feldenkirchen, Markus (2017): „Mannomannomann.“ Das Drama der Kanzlerkandidatur von Martin Schulz. In: Der Spiegel, Nr. 40/30.9.2017. S. 10-27.
- Geulen, Christian (2017): Klick den Populismus! Anmerkungen zur wahl-o-matisierten Demokratie. In: Geschichte der Gegenwart, 10.9.2017. Online unter <http://geschichtedergewenwart.ch/klick-den-populismus-anmerkungen-zur-wahl-o-matisierten-demokratie/>
- Heinsohn, Till/Israel, Jonas/Marschall, Stefan/Schultze, Martin (2016): Online-Wahlhilfen in Wahlkämpfen. Empirische Ergebnisse einer Panelbefragung zur Europawahl 2014, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 26(3), S. 253-277.  
DOI: <https://doi.org/10.1007/s41358-016-0055-y>
- Israel, Jonas (2017): Wirkungen des Wahl-O-Mat bei Wahlen. In: Journal für politische Bildung (1), S. 44-48.
- Jungherr, Andreas/Schoen, Harald (2013): Das Internet in Wahlkämpfen. Konzepte, Wirkungen und Kampagnenfunktionen. Wiesbaden.
- Keyling, Till (2017): Kollektives Gatekeeping. Die Herstellung von Publizität in Social Media. Wiesbaden.
- Kolb, Matthias (2017): Mit dieser App steuert die CDU ihre Wahlhelfer. In: Süddeutsche.de, 16.5.2017. Online unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/landtagswahl-mit-dieser-app-steuert-die-cdu-ihre-wahlhelfer-1.3506830>.
- Kriesel, David (2017): Erst der Computer löst das Suchbild. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23./24.9.2017. Online unter <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/der-wahl-o-mat-und-die-aehnlichkeiten-der-parteien-15210277.html>.
- Minnich, Sebastian (2017): Bundestagswahl 2017: Der Wahl-O-Mat und die Alternativen. In: Heise.de, 13.9.2017. Online unter <https://www.heise.de/download/blog/Bundestagswahl-2017-Der-Wahl-O-Mat-und-die-Alternativen-3824380>.
- Rohr, Larissa (2017): Wahlnavigationssysteme im Vergleich. In: Regierungsforschung.de, November 2017. Online unter <http://www.regierungsforschung.de/digitalewahlhilfen>.
- Römmele, Andrea/von Schneidmesser, Dirk (2016): Election campaigning enters a fourth phase: the mediatised campaign. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), 4/2016. S. 425-442.  
DOI: <https://doi.org/10.1007/s41358-016-0070-z>
- Schrader, Hannes (2017): Die Dauermerkelsendung. In: Zeit online, 17.8.2017. Online unter <http://www.zeit.de/campus/2017-08/youtube-wahlkampf-angela-merkel-interview#youtube-wahlkampf-angela-merkel-interview>.
- Stier, Sebastian (2016): Strukturbedingungen im Online-Wahlkampf: USA und Deutschland im Vergleich. In: Bieber, Christoph/Kamps, Klaus (Hg.): Die US-Präsidentenschaftswahl 2012. Analysen der Politik- und Kommunikationswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS. S. 363-382.
- Tröger, Julius/Pätzold, André et.al. (2017): So nah stehen sich die Parteien - und so nah ihre Kandidaten. In: Berliner Morgenpost, 30.8.2017. Online unter <https://interaktiv.morgenpost.de/parteien-bundestagswahl-2017>.
- Zeh, Reimar/Holtz-Bacha Christina (2015): Internet, Social Media Use and Political Participation in the 2013 Parliamentary Election in Germany. In: Lachapelle, Guy.; Maarek, Philippe J. (Hg.): Political Parties in the Digital Age: The Impact of New Technologies in Politics. Berlin; Boston. S. 43-57.  
DOI <https://doi.org/10.1515/9783110413816-003>

# Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Wolfgang Renzsch

Am 1. und 2. Juni 2017 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat wohl eine der umfangreichsten und am tiefsten eingreifenden Neuordnungen der föderalen Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.<sup>1</sup> Am 13. Juli und 17. August wurde das Gesetzespaket im Bundesgesetzblatt veröffentlicht<sup>2</sup>, nicht ohne dass Bundespräsident Steinmeier gegenüber Bundeskanzlerin Merkel in ungewöhnlicher Form verfassungsrechtliche Bedenken erhoben hat.<sup>3</sup>

## Zum Hintergrund

Bereits in Art. 5 des Vertrages über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31.08.1990<sup>4</sup> wurde angeregt, dass sich die Körperschaften des vereinigten Deutschlands mit im Zusammenhang der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen, insbesondere im Hinblick auf das Bund-Länder-Verhältnis, befassen sollten.<sup>5</sup> Das Ergebnis war die „kleine“ Bundesstaatsreform vom 27.10.1994<sup>6</sup>. Wichtig für das bundesstaatliche Verhältnis war an die-

ser Grundgesetzänderung die Neuformulierung des Art. 72 Abs. 2 GG, nach der es für das Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund nicht reichte, dass ein „Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht“ (Art. 72 Abs. 2 Satz 1 GG alt), sondern nur dann, wenn „im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung *erforderlich*“ ist. (Art. 72 Abs. 2 Satz 1 i.d.F. 1994; meine Hervorhebung). An die Stelle des „Bedürfnisses“ trat das „Erfordernis“.

Die scheinbar nur geringfügige Änderung des Grundgesetzes – man versuche nur einmal, „Bedürfnis“ und „Erfordernis“ in eine andere Sprache zu übersetzen – hatte durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts beachtliche Auswirkungen: Das Gericht erklärte diverse Bundesgesetze für verfassungswidrig, zuletzt das Kinderbetreuungsgeld („Herdprämie“), für das keine bundessgesetzliche Regelung erforderlich sei.<sup>7</sup>



**Prof. em. Dr. Wolfgang Renzsch**

bis 31.03.2017 Lehrstuhlinhaber Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und des Jean-Monnet-Lehrstuhls an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

## Die erste Föderalismuskommission

Mit der Reform von 1994 war das Thema allerdings nicht erledigt. Insbesondere die großen Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen drängten auf eine Stärkung der Länder gegenüber dem Bund und verlangten mehr landespolitische Zuständigkeiten. Doch kam die Debatte nicht voran. Erst im Dezember 1998 einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern darauf, eine Reformkommission einzuberufen. Sie sollte bis Ende 2003 mögliche Reformschritte vorschlagen, die bis Ende 2004 gesetzgeberisch umgesetzt werden sollten.<sup>8</sup> Die 2006<sup>9</sup> verabschiedete Reform sollte die Entflechtung der beiden Ebenen des Bundesstaates fördern und deren autonomes Handeln stärken. Dazu wurde die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes weiter eingeschränkt (Art. 72 Abs. 2 und 3 GG), die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) abgeschafft und die Materien entweder dem Bund oder den Ländern übertragen. Den Ländern wurde die Möglichkeit eingeräumt, das Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen selbst zu bestimmen, wodurch die Zustimmungspflicht im Bundesrat nach Art. 84 Abs. 1 – alt – GG entfiel. Im Bereich der Finanzen änderte sich vergleichsweise wenig. Bundesgesetze, die Geldleistungen oder andere Leistungen der Länder begründen, wurden der Zustimmung des Bundesrates unterworfen (Art. 104a Abs. 4 GG). Finanzhilfen des Bundes für Länder und Gemeinden wurden auf Bereiche beschränkt, in denen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestand (Art. 104b GG). Neu war auch, dass den Ländern die Kompetenz für die Bestimmung der Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer eingeräumt wurde (Art. 105 Abs. 2a GG).

Das war zwar insgesamt die bis dahin umfangreichste Revision der bundesstaatlichen Ordnung, aber deren Kernpunkt, die Finanzverfassung, war nur in Randbereichen erneuert worden. Weil das Kernstück des Bundesstaates, die Finanzverfassung, von der „Ersten Föderalismuskommission (FöKo I)“ noch nicht abschließend behandelt worden war, beschloss der Deutsche Bundestag im Dezember 2006 die Konstituierung einer weiteren „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (FöKo II).<sup>10</sup>

## Die zweite Föderalismuskommission

Die Ergebnisse der zweiten Föderalismuskommission<sup>11</sup> konzentrierten sich im Wesentlichen auf drei Punkte: In einem neuen Art. 91c GG wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern gelegt. Politisch deutlich wichtiger war die Einführung der „Schuldenbremse“ durch einen neuen Art. 109 Abs. 3 GG (Haushaltswirtschaft): „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Die Neufassung von Art. 115 Abs. 2 GG (Grenzen der Kreditaufnahme) bestimmte in diesem Sinn: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Außerdem wurde ein alter Streitpunkt beigelegt, die Frage der Verteilung von Lasten aufgrund von EU-Sanktionen (Art. 109 Abs. 5 GG).

## Der dritte Anlauf zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

In der zweiten Föderalismus-Kommission wurde keine Neuregelung für den Finanzausgleich vereinbart. Das geltende Finanzausgleichsgesetz<sup>12</sup> war bei seiner Verabschiedung im Jahre 2001 im Rahmen des zweiten Solidarpaktes auf den Zeitraum bis zum 31.12.2019 befristet worden. Wegen der noch ausstehenden Reform des Finanzausgleichs, aber auch wegen der Klagen von Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht<sup>13</sup> vereinbarten CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode<sup>14</sup>, dass in dieser eine Bund-Länder-Kommission eingerichtet werde, die „sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge erarbeiten“ wird. Mitte der Legislaturperiode sollte Vorschläge vorgelegt werden.<sup>15</sup>

Dazu kam es jedoch nicht. Hintergrund war, dass angesichts der extrem heterogenen Interessenlage der Länder und der Spannungen wegen der Klagen von Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht selbst Verfahrensfragen bereits kontrovers waren. Unter den Regierungschefs fanden zwar zwischen Bund und Ländern Gespräche über die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs statt, auch die Finanzminister legten im Oktober

2014 einen Bericht vor, jedoch zeichnete sich keine gemeinsame Position ab.<sup>16</sup> Mehr als ein Jahr später, am 3. Dezember 2015 legten die Ministerpräsidenten überraschend eine Einigung vor. Da es sich aber um eine Einigung zu Lasten des Bundes handelte, reagierte insbesondere Bundesfinanzminister Schäuble ablehnend. Darin wurde er von den Regierungsfractionen des Bundestages unterstützt.<sup>17</sup> Im April 2016 begannen sich dann zwischen Bund und Ländern Annäherungen abzuzeichnen. Schäuble war bereit, den Beitrag des Bundes für eine Einigung zu erhöhen, allerdings formulierte er auch Forderungen an die Länder.<sup>18</sup> Aus dem Konflikt unter den Ländern war einer zwischen Bund und Ländern geworden. Tatsächlich erschien eine Einigung in der laufenden Legislaturperiode sowohl aus grundsätzlichen föderalpolitischen als auch finanziellen Gründen unwahrscheinlich.<sup>19</sup> Eine Wende deutete sich dann in der Haushaltsdebatte des Bundestages am 7. September 2016 an. Bundeskanzlerin Merkel sagte: „... der Bürger in Deutschland interessiert sich nicht dafür, welche Ebene gerade zuständig ist, sondern er will *einen* Zugang für sich haben ....“<sup>20</sup> Tatsächlich zeigte sich nach einem Treffen mehrerer Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin am 4. Oktober 2016<sup>21</sup> „Bewegung“ in der Sache. Am 14. Oktober beschlossen die Regierungschefs von Bund und Länder die Eckpunkte der Neuregelung, Mitte November lagen dann die ersten Referentenentwürfe für eine gesetzliche Regelung vor.

Am 15. 12. und 30.12.2016 leitete dann die Bundesregierung dem Bundesrat die Entwürfe zur Änderung des Grundgesetzes und zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften<sup>22</sup> zu. Dem Bundestag wurden die Entwürfe am 13.02.2017<sup>23</sup> zugeleitet. Entgegen den Wünschen der Länder erfolgte keine schnelle Verabschiedung durch die gesetzgebenden Organe, vielmehr führte der Haushaltsausschuss an drei Tagen, am 6., 20. und 27. März 2017 öffentliche Anhörungen zu dem Thema durch.<sup>24</sup> Nach einer weiteren Verzögerung fand die Verabschiedung der Grundgesetzänderungen und der einfachgesetzlichen Neuregelung am 1. und 2. Juni statt.

## Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Mit 13 Grundgesetzänderungen und einem 25 Artikel umfassenden Artikelgesetz zu den einfachgesetzlichen Regelungen im Umfang von 35 Seiten im Bundesgesetzblatt ist dieses wohl eine, wenn nicht die größte Reform des Bundesstaates seit Gründung der Bundesrepublik. Im Bundestag fand das Gesetzespaket die breite Zustimmung der beiden Koalitionsfraktionen, Bündnis 90/Die Grünen stimmten einzelnen Punkten zu, die Linkspartei lehnte das Paket ab. Im Bundesrat herrschte Einigkeit von Bayern (CSU) bis Thüringen (Linke), es stimmten alle Länder zu. Auf politischer Ebene beschränkte sich die erwähnenswerte Kritik auf einige wenige Politiker: Bundestagspräsidenten Norbert Lammert sah in dem Paket eine gefährliche Entwicklung zum Zentralstaat und lehnte es ab.<sup>25</sup> Anders als ihr Ministerpräsident sah auch die thüringische Finanzministerin Heike Taubert das Paket kritisch: Es sei „das eigentliche Erfordernis – eine aufgabenangemessene Finanzausstattung jeden einzelnen Landes – leider aus dem Blick geraten“ und „[V]or diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, wie die Gesamtheit der Nehmerländer dem vorgeschlagenen Kompromiss ohne größere Kritik zustimmen konnte.“<sup>26</sup>

Kritisch urteilten auch die Fachwissenschaftler und die überregionale Presse. Ein Kernpunkt der Kritiken ist die Abschaffung des seit Gründung der Bundesrepublik zentralen Elements des bisherigen Finanzausgleichssystems, des „horizontalen“ Finanzausgleichs unter den Ländern (Art. 107 Abs. 2 GG), in dem die finanzstarken „ausgleichspflichtigen“ Länder Zahlungen zugunsten der finanzschwachen „ausgleichsberechtigten“ leisten. Zwar waren diese Leistungen „aus dem Eigenen“ immer strittig, denn die eine Seite hielt die Belastungen für zu hoch, die andere die Leistungen für zu niedrig, aber es war der spezifische Kern des „brüderlichen“ Finanzausgleichs. Er zwang die Länder dazu, sich im Rahmen eines Interessenausgleichs untereinander zu verständigen. Das „bündische Einstehen für einander“ war ein zentrales Element sowohl der Autonomie der Länder wie auch deren Solidarität untereinander. Es wird nun dadurch ersetzt, dass im vertikalen Verfahren der Umsatzsteuerverteilung die Länder je nach Finanzstärke Zuschläge er-

halten oder Abschlüge hinnehmen müssen. Damit geben die „Abschlagsländer“ nicht mehr „aus dem Eigenen“ ab. Formal erscheinen die Leistungen im Länderfinanzausgleich auch nicht mehr in den Haushalten der Länder, sondern die Umverteilung findet statt, bevor die Länder Eigentum an ihren Umsatzsteueranteilen erwerben. Damit ist der Ausgleich auch nicht mehr wie bisher Sache der Länder, sondern vielmehr des Bundes, aus dem „brüderlichen“ Finanzausgleich wird ein „väterlicher“. Kritiker sehen die Länder damit gegenüber dem Bund deutlich geschwächt, die föderale Balance verschiebt sich zu Lasten der Länder. Diese Schwächung des Föderalismus veranlasste auch Kritiker wie Bundesfinanzminister Schäuble das Modell skeptisch zu betrachten.

Auch erscheint es zweifelhaft, ob diese Lösung den andauernden Streit um den Länderfinanzausgleich beendet. Sicherlich, das politisch und psychologisch wichtige Abgeben „aus dem Eigenen“ entfällt. Dennoch erscheint es durchaus möglich, dass sich der bisherige Streit über die Abschöpfungsquoten nun in einen Streit um die Höhe der Ab- resp. Zuschläge verlagert, zumal man sich mit einer linearen Ab- resp. Zuschlagsquote von 63% der über- bzw. unterdurchschnittlichen Finanzkraft auf eine politische Zahl ohne sachliche Begründung geeinigt hat. Insofern scheint die Lösung eher „labil“ und kaum mehr als ein Durchgangsstadium zu einer gänzlichen Vertikalisierung der Steuerverteilung unter den Ländern zu sein.<sup>27</sup> Eine Frieden stiftende Lösung ist kaum zu erkennen, im Gegenteil, neuer Streit erscheint programmiert.

Neben diesem Eingriff in den bewährten Kern der deutschen bundesstaatlichen Ordnung, mit dem große Herausforderungen wie die der deutschen Einheit bewältigt worden waren, finden sich in der Neuregelung eine Reihe weiterer fragwürdiger Regelungen, die den Bund gegenüber den Ländern deutlich stärken und damit die föderale Substanz der Bundesrepublik weiter aushöhlen.

Kritisch zu sehen wäre die Neuregelung des Art. 104b Abs. 2 GG, der dahingehend ergänzt wird, dass der Bund Mitsprache bei der Ausgestaltung der Länderprogramme bei der Verwendung von Finanzhilfen erhält. Früher haben die Länder solche Vorstellungen des Bundes als „Goldenen Zügel“ kritisiert und abgelehnt.

Der Verfassungsgrundsatz, dass für die kommunale Ebene allein die Länder zuständig sind, wird mit Art. 104c GG durchbrochen. Er erlaubt dem Bund, „Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu gewähren. Der Begriff „kommunale Infrastruktur“ meint offensichtlich Schulen. Finanzschwache Gemeinden (nicht Länder!) sollen also bei der Sanierung maroder Schulen, sofern sie „gesamtstaatlich bedeutsam“ sind, unterstützt werden. Dass schulische Bildung gesamtstaatlich bedeutsam ist (auch wenn sie von den Ländern gern als „Sparschwein“ missbraucht wird), ist kaum strittig. Aber sich von der gesamtstaatlichen Bedeutung der einzelnen zu sanierenden Schule zu überzeugen, fällt schwer. Das Ausführungsgesetz<sup>28</sup> sieht als Verteilungsmaßstab weder die Finanzstärke der Länder noch der Kommunen, sondern eher die „Gießkanne“ vor: Die 3,5 Mrd. Euro, die der Bund dafür zur Verfügung stellt, werden nach einem nur geringfügig zugunsten der finanzschwachen Länder modifizierten Einwohner-schlüssel verteilt.

Systematisch nicht nachvollziehbar ist die Regelung des Art. 107 Abs. 2 Satz 4 GG, nach dem die bergrechtliche Förderabgabe, die nur in Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu nennenswerten Erträgen führt, nur noch zu einem Drittel bei der Berechnung der Finanzkraft der Länder einbezogen wird. Diese Regelung im Grundgesetz war notwendig geworden, weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24.06.1986<sup>29</sup> systematisch richtig entschieden hatte, dass alle relevanten Einnahmen der Länder einschließlich Förderabgabe voll der Finanzkraft zuzurechnen seien. Weil abweichende einfachgesetzliche Sonderregelungen dieser Art damit verfassungswidrig gewesen wären, hob man diesen Sonderfall auf die Ebene des Verfassungsrechts, wo er von der Sache her nicht hingehört.

Art. 143d GG schafft die Grundlage für neue Sanierungshilfen für Bremen und Saarland.<sup>30</sup> Der Bund zahlt den beiden Ländern jeweils 400 Mio. Euro jährlich, damit sie die Schuldenbremse einhalten können. Da diese Leistungen – im Unterschied zu allen früheren Sanierungshilfen – unbefristet gewährt werden, geht der Bundesgesetzgeber offensichtlich davon aus, dass es in einem absehbaren Zeit-

raum nicht möglich sein wird, Bremen und Saarland so weit zu konsolidieren, dass sie ohne solche Hilfen überlebensfähig sind.<sup>31</sup>

Im neuen Finanzausgleichsgesetz<sup>32</sup> finden sich neben der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs vier erwähnenswerte Neuerungen:

- Die Aufteilung der Umsatzsteuer erfolgt zukünftig teils nach Prozentsätzen, teils nach Festbeträgen: Der Bund erhält 52,80864227%, die Länder erhalten 45,19541378% und die Gemeinden 1,99594395% (für frühere Gesetze reichte eine Stelle nach dem Komma). Hinzu kommen Festbeträge in Höhe von 6,738 Mrd. Euro (ab 2021 6,871 Mrd. Euro), die der Bund an die Länder (4,338 resp. 4,471 Mrd. Euro) und Gemeinden (2,4 Mrd. Euro) abführt.
- Die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung werden für Brandenburg um 11 Mio. Euro erhöht. Eine Begründung dafür fehlt. Es ist fraglich, ob diese Regelung einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhält.
- Die Gemeindefinanzkraft wird zukünftig bei der Berechnung der Finanzkraft zu 75% statt 64% wie bisher einbezogen. Damit bleiben immer noch 25% außer Anrechnung. Um hier eine Kompensation zu schaffen, erhalten Länder mit finanzschwachen Gemeinden in dem neuen Modell Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 53,5% der an 80% des Durchschnitts fehlenden kommunalen Finanzkraft. Finanzwissenschaftler der Universität Leipzig haben darauf hingewiesen, dass diese Regelung unsinnig ist, weil sie in Kombination mit der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft bei der Finanzkraft der Länder dazu führen kann, dass die Steigerung der kommunalen Steuereinnahmen zu Verlusten nach dem Ausgleich führen kann.<sup>33</sup>
- Schon kurios erscheint die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen an Länder, die bei Forschungsmitteln nach Art. 91b GG weniger als 95% des Durchschnitts erhalten. Sie erhalten 35% des Fehlbetrages an 95% des Durchschnitts. Nicht eine Finanzschwäche der Länder wird damit ausgeglichen, sondern es werden im Vergleich der Länder unterdurch-

schnittliche Forschungsleistungen prämiert.

Was bedeutet das nun finanziell konkret für die Länder? Das Ergebnis hängt von der Berechnungsgrundlage ab.

Nach der offiziellen Berechnung, veröffentlicht vom Bundesfinanzministerium, wurde diese Lösung aufgrund der „juristischen“ Annahme durchgeführt, alle bis 2020 laufenden Programme würden eingestellt. Unter dieser Annahme werden insgesamt 9,5 Mrd. Euro vom Bund an die Länder übertragen oder 116 Euro je Einwohner. Die Verteilung unter den Ländern ist aber sehr ungleichmäßig: Die Sanierungsländer Bremen und Saarland verbessern sich um 732 Euro bzw. 493 Euro je Einwohner, danach folgen die ostdeutschen Länder und Berlin mit Summen zwischen 229 Euro (Mecklenburg-Vorpommern) und 114 Euro (Brandenburg). Die westdeutschen Länder liegen zwischen 106 Euro (Bayern) und 76 Euro (Niedersachsen).

Diese Rechnung ist aber nicht unstrittig, insbesondere weil sie von der fiktiven Annahme ausgeht, 2020 würden alle befristeten Transfers beendet. Dies ist eine politisch unrealistische Annahme, weil wohl kaum akzeptiert werden würde, dass sich der Bund aus seinen Verpflichtungen ohne weiteres zurückzieht, zumal wenn sie vom Grundgesetz dem Grunde nach, wenn auch nicht in einer bestimmten Höhe, geboten sind. Außerdem wäre es kaum zu vertreten, dass der Bund weiterhin den Solidarzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einnimmt, aber seine Leistungen zugunsten der Länder einstellt. Daher wurde von Fachbeamten eines Landesfinanzministeriums, das hier aus Gründen der Vertraulichkeit nicht genannt werden kann, eine andere Rechnung erstellt, die die haushaltsmäßigen Veränderungen von 2019 auf 2020 durch die Neuregelung thematisiert. Andere Faktoren wie das erwartete Steuerwachstum wurden ausgeschlossen. Eine solche Rechnung ist sinnvoll, weil die Haushälter nicht von einer fiktiven Basis aus die Veränderungen des Jahres 2020 bewältigen müssen, sondern auf der Grundlage der Haushalte 2019. Die Ergebnisse unterscheiden sich deutlich:

Der Bund steigert seinen Transfer in die Länder nicht um 9,5 Mrd. Euro, sondern lediglich um 4,4 Mrd. Euro. Die Differenz erklärt



sich im Wesentlichen aus dem Wegfall der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Länder (2019: 2,1 Mrd. Euro), der Entflechtungsmittel (2,6 Mrd. Euro), Konsolidierungshilfen nach Art. 143 Abs. 2 GG (800 Mio. Euro) und weiterer Transfers. Wie auch in der Berechnung der Ministerpräsidenten sind Bremen und Saarland die Hauptgewinner (jeweils 213 Euro pro Einwohner), dann kommen jedoch die finanzstarken Länder Bayern (82 Euro) und Hamburg (81 Euro). In deutlichen Abstand folgen die anderen westdeutschen Länder. Die ostdeutschen Länder müssen zum Teil Verluste gegenüber 2019 hinnehmen. Verlierer ist danach Berlin mit dem Verlust von 43 Euro je Einwohner, gefolgt von Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit Mindereinnahmen in Höhe von 26 resp. 25 Euro. Die übrigen ostdeutschen Länder verzeichnen Gewinne zwischen 24 und 44 Euro je Einwohner.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 mit dem seit der Gründung der Bundesrepublik praktizierten Verfahren des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern gebrochen wird. Ein sachlicher Grund dafür ist nicht zu erkennen, schließlich hätte man das gewünschte finanzielle Ergebnis auch mit dem bisher geltenden Modell erreichen können. Politisch entscheidend war aber, dass Bayern weniger in den Länderfinanzausgleich einzahlen und Nordrhein-Westfalen durch die Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs (Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG) wieder finanzstark werden wollte. Wäre man dem Wunsch NRWs gefolgt, wären die Zahlungen Bayerns erheblich angestiegen. Weil diese Ziele sich also gegenseitig ausschlossen, brauchte man ein anderes System, hier nun die Integration des Ausgleichs in die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. Grundsätzlich kann ein solches Modell durchaus sinnvoll sein, wie andere Bundesstaaten zeigen. Aber dadurch, dass der Ausgleich durch die vorgesehenen Zu- und Abschläge zu den Umsatzsteueranteilen der Länder gestaltet werden soll, behält man unnötigerweise ein Element bei, von dem zu erwarten ist, dass es streitanfällig ist. Ursache des Streites wird vermutlich der Umstand, dass durch das neue Modell die Spanne zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern nicht reduziert

wird, sondern sich vergrößert. Mit Ausnahme der beiden „Notlagenländer“ Bremen und Saarland, die quasi endgültig an den „Tropf“ des Bundes kommen, schneiden in der „Endabrechnung“ der Verteilung die finanzschwachen Länder, insbesondere die ostdeutschen, deutlich schlechter ab als die finanzstarken Bayern, Hamburg und Hessen. Das entspricht nicht der Rationalität des deutschen Bundesstaates, nämlich der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland<sup>34</sup> wird deutlich erschwert, die Disparitäten im Bundesgebiet werden zunehmen. Es wäre überraschend, wenn in den Jahren 2022 oder 2023, wenn die finanziellen Auswirkungen keine Theorie mehr sind, sondern sich konkret in den Haushalten der Länder niederschlagen, kein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht angestrebt werden würde.

## Weitere Veränderungen im Bund-Länder-Verhältnis

Auch außerhalb der Bund-Länder-Finanzbeziehungen konnte der Bund seinen Einfluss zu Lasten der Länder deutlich ausweiten. Die Verwaltung der Bundesautobahn und Bundesfernstraßen erfolgt bisher durch die Länder im Auftrag des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG). Dieser Artikel wurde nun dahingehend geändert, dass die Verwaltung der Bundesautobahn in die Hände des Bundes überführt wird und der Bund sich dafür einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen kann. Anders als der Bund resp. die verwaltenden Länder ist eine solche Gesellschaft privaten Rechts nicht an die Haushaltsordnungen und andere Vorschriften bei der staatlichen Auftragsvergabe gebunden. Insbesondere ist sie nicht an die Schuldenbremse des Grundgesetzes gebunden und eröffnet damit dem Bund einen Umweg, Kredite aufzunehmen, die ihm von der Verfassung her verwehrt sind. Es werden also nicht nur Zuständigkeiten zu Lasten der Länder auf den Bund verschoben, sondern dieser schafft sich damit auch ein Schlupfloch, um die Schuldenbremse zu umgehen.

Verfassungsrechtlich hoch bedenklich – auch der Bundespräsident hat in seinem erwähnten Schreiben an die Bundeskanzlerin

darauf hingewiesen – ist die Bestimmung, dass Zuständigkeiten des einzurichtenden Fernstraßen-Bundesamt durch einfaches Gesetz<sup>35</sup> wieder an Landesbehörden übertragen werden können. Weder der neue Art. 90 Abs. 2 GG noch die Übergangsbestimmung nach Art. 143e Abs. 1 GG sehen diese Möglichkeit vor.

Verstärkt wird auch die Kontrolle der Haushaltspolitik der Länder durch den Bund. Art. 114 Abs. 2 GG wird um die Bestimmung ergänzt, dass zukünftig der Bundesrechnungshof bei Stellen „außerhalb der Bundesverwaltung“ Erhebungen vornehmen kann. Auch wenn es hier primär um Mittel gehen wird, die der Bund den Ländern zweckgebunden für die Erfüllung von Landesaufgaben zuweist, impliziert diese Regelung eine weitere Verschiebung der föderalen Balance zu Lasten der Länder.

Im Kern verfassungsfremdes Verfassungsrecht wird mit dem neuen Art. 143f GG eingeführt. Dieser Artikel erlaubt es, dass der Bund oder drei Länder ab dem 31.12.2030 die finanziell wirksamen Bestimmungen dieser Neuregelung quasi kündigen können: Sie können Neuverhandlungen verlangen, und wenn innerhalb von fünf Jahren keine mehrheitsfähigen Ergebnisse erzielt werden, treten die bestehenden Regelungen außer Kraft. Dieses impliziert zweierlei: Erst einmal wird damit Art. 20 Abs. 2 GG<sup>36</sup> in diesem Bereich ausgehebelt, denn durch Entscheidung der Exekutiven, nicht der gesetzgebenden Organe, werden Gesetze außer Kraft gesetzt. Ob dieses mit der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 2 GG zu vereinbaren ist, wäre eine Frage an das Bundesverfassungsgericht. Zum Zweiten würde mit dem Außerkrafttreten der Bestimmungen nach Art. 107 Abs. 2 GG ein verfassungswidriger Zustand eintreten, denn dieser schreibt nach wie vor einen angemessenen Finanzausgleich zwingend vor.

## Fazit

Finanzausgleichsreformen waren in der Geschichte der Bundesrepublik stets schwierig, aber auch immer hohe Leistungen politischer Kunst. Die Vorbereitungen nahmen stets viel Zeit in Anspruch, wurden von kompetenten Experten aus Verwaltung und Wissenschaft, vielfach im öffentlichen Diskurs vorangetrie-

ben. Diesmal lief alles anders und das Ergebnis ist erschreckend. Trotz des Koalitionsvertrages wurde keine Kommission zur Vorbereitung einberufen – Experten stören nur, wie ein Minister sagte –, sondern die Diskussionen fanden hinter verschlossenen Türen statt. Am Ende wurde etwas vorgelegt, das – so die Ministerpräsidenten – nicht mehr verändert werden durfte. Herausgekommen ist eine in der Sache nicht nur unnötige, sondern auch handwerklich außerordentlich schlechte Gesetzgebung. Anstelle eines verfassungsrechtlich begründeten systematischen Entwurfes trat ein allein ergebnisorientiertes Modell, wie sich an zahlreichen Einzelheiten zeigt. Die Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen für Brandenburg für Kosten der politischen Führung in kleinen Ländern ist willkürlich und nicht nachvollziehbar. Die Selbstbehalte bei der bergrechtlichen Förderabgabe, wovon Niedersachsen und Schleswig-Holstein profitieren, widersprechen dem Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1986. Daher musste diese Regelung ins Grundgesetz – im Unterschied zu anderen – aufgenommen werden. Die Hilfen für Bremen und Saarland werden nicht näher begründet. Hätte man sie näher begründet, wäre man nicht umhine gekommen, demografische Veränderungen, konkret Einwohnerverluste, im Ausgleich generell zu berücksichtigen. Grundsätzlich wäre das sinnvoll gewesen, wie einige kommunale Finanzausgleichsgesetze zeigen, in die ein Demografiefaktor integriert worden ist. Die doppelte Berücksichtigung der Kommunalsteuern bei der Finanzkraftberechnung der Länder und bei den Bundesergänzungszuweisungen kann dazu führen, dass kommunale Steuermehreinnahmen im Ergebnis zu Verlusten führen. Bundesergänzungszuweisungen für Länder mit geringen Forschungsaufwendungen sind systematisch unlogisch, weil hier keine Finanzschwäche oder eine besondere Belastung ausgeglichen wird. Der Bund gewinnt mithilfe von 3,5 Mrd. Euro für Schulsanierungen Einfluss auf einen Kernbereich der Landespolitik. Wie das mit dem von einigen Ländern intensiv verteidigten Kooperationsverbot im Bildungsbereich zusammenpasst, bleibt ein Rätsel. Nicht nachzuvollziehen ist der Widerspruch zwischen der grundgesetzlichen Übertragung des Fernstraßenbaus an den Bund und der einfachgesetzlichen Öffnungsklausel zuguns-

ten der Länder. Den Höhepunkt der Ungeheimtheiten stellt allerdings der neue Art. 143ff. GG dar: ein „Kündigungsrecht“ für ein Gesetz. Dadurch, dass die Bundesregierung oder drei Landesregierungen das Finanzausgleichsgesetz „kündigen“ können, wird die Gewaltenteilung des Grundgesetzes unterlaufen, und es tritt möglicherweise ein verfassungswidriger Zustand ein.

Die finanziellen Ergebnisse sind zudem fragwürdig, die Disparitäten unter den Ländern werden zunehmen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nimmt Schaden, die föderale Balance zwischen Bund und Ländern wird zu Lasten des Bundes verschoben. Dieses nicht auf Drängen des Bundes, sondern der Länder, die sich für mehr Geld selbst entmachteten. Zentrale Fragen wie die nach einem sinnvollen Umgang mit den demografischen Verschiebungen unter den Ländern oder nach der wenig sachgerechten originären Steuerverteilung unter den Ländern wurden nicht thematisiert. Der Bundesfinanzminister hat diese Reform abgelehnt, bis ihn die Bundeskanzlerin zur Annahme drängte. Die kritischen Anmerkungen des Bundespräsidenten in seinem Schreiben an die Bundeskanzlerin sind berechtigt. Vermutlich wird sich bald nach Inkrafttreten das Bundesverfassungsgericht damit beschäftigen müssen.

## Anmerkungen

- 1 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 237. Sitzung, 1. Juni 2017, S. 23974-24035; Bundesrat, Stenografischer Bericht, 958. Sitzung, 2. Juni 2017, S. 261-280.
- 2 G z Änderung des GG v. 13.07.2017, BGBl. I, 2347; G v 14.08.2017, BGBl. I 2017 S. 3122.
- 3 FAZ, 17.08.2018, Steinmeier: Erhebliche Zweifel; siehe auch: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/08/170814-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html>.
- 4 BGBl. II, S. 889, abgedruckt in: Die Verträge zur Einheit Deutschlands, München 1990, S. 43ff.
- 5 Ausführlich ist die Diskussion dokumentiert in: 12. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), 3 Bände, Bonn 1996.
- 6 BGBl. I S. 3146.
- 7 BVerfGE 140, S. 65-99.
- 8 Der Termin stimmte nicht zufällig mit der Planung des Europäischen Verfassungskonvents überein, der bis Ende 2004 einen europäischen Verfassungsvertrag entwerfen sollte. Ein Ziel der Bemühungen war auch, den deutschen Bundesstaat „europafit“ werden zu lassen. Ausführlich dazu: Christian Maiwald (Hrsg.), Grundgesetz. Text. Föderalismusreform mit Begleitgesetz und Einführung, Heidelberg, München 2006; Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden 2007; Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Zur Sache 1/2005), Bonn 2005; Rainer Holtzschneider/Walter Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden 2007.
- 9 G v 28.08.2006, BGBl. I S. 2034. (Bei Maiwald irrtümlich 28.09.2006)
- 10 Ausführlich dokumentiert in: Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.), Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Berlin 2010.
- 11 BGBl. I S. 2248.
- 12 G v 20.12.2001 BGBl. I S. 3955, 3956, zuletzt geändert durch Art. 2 G v 14. 08. 2017 BGBl. I S. 3122.
- 13 2 BvF 1/13.
- 14 Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.html)
- 15 Koalitionsvertrag, S. 95.
- 16 Die Verhandlungen sind dokumentiert in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016: Verhandlungen zum Finanzausgleich, hrsg. von Martin Junkernheinrich, Stefan

- Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin, Berlin 2016. Zur Vorgesichte siehe die Beiträge von Rolf Bö-singer (S. 11-18) und Karin Kligen und Wolfgang Rensch (S. 147-156).
- 17 Siehe FAZ 23.2.2016: Ralph Brinkhaus/Carsten Schneider, Vom brüderlichen zum väterlichen Finanzausgleich.
  - 18 Handelsblatt, 22.04.2016: Zäher Kampf um die Milliarden für Flüchtlinge, FAZ, 22.04.2016: Im Bund-Länder-Streit ums Geld deutet sich eine Lösung an; Süddeutsche Zeitung, 23.04. 2016; 16 gegen die schwarze Null.
  - 19 FAZ, 12.06.2016: Ausgleich wird nichts mehr, Die Welt, 30.09.2016: 16 Länderchefs kontra Schäuble
  - 20 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 18. WP., 186. Sitzung, 07.09.2016, S. 18417 (D), Hervorhebung im Original.
  - 21 Süddeutsche Zeitung, 06.10.2016: Schäubles Angebot; Die Welt, 06.10.2016: Mehr Geld, mehr Macht.
  - 22 BRat-Drs. 769/16 und 814/16.
  - 23 BT-Drs. 18/11131 und 18/1135.
  - 24 Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Protokolle Nr. 94, 95, 97,98,99, 101,102, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a08/anhoerungen/-/278496>. Wichtig in diesen Zusammenhang ist Nr. 98.
  - 25 Handelsblatt, 19.05.2017: Lammert lehnt Finanzreform ab; Süddeutsche Zeitung, 19.05.2017; Lammerts Kampfansage; faz.net, 01.06.2017: Lammert attackiert Bund-Länder-Finanzreform.
  - 26 Taubert, Heike, Thater, Christian, Rohloff, Vera, Ein mathematisches Glanzstück, aber kein föderales Meisterwerk, in: Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller & Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 (S. 63-76). Berlin 2016, S. 74f.
  - 27 Stefan Korioth, Die finanzverfassungsrechtliche Problematik des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3. Dezember 2015 – eine erste Einschätzung, in: Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller & Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 (S. 121-130), Berlin 2016, S. 125.
  - 28 Art. 7 G v 14.08.2017, BGBl. I 3122, 3127f.
  - 29 BVerfGE, 72, 330-436.
  - 30 Einfachgesetzlich umgesetzt in Art. 5 G v 14.08.2017, BGBl. I 3122, 3126f.
  - 31 Siehe auch Wolfgang Rensch, Die Sanierungshilfen in der neuen Finanzausgleichsregelung ab 2020, in Jahrbuch des Föderalismus, Bd. 18, 2017, im Erscheinen.
  - 32 Art. 2 G v 14.08.2017, BGBl. I 3122, 3123ff.
  - 33 Thomas Lenk, Philipp Glinka, Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in Wirtschaftsdienst 97, 2017, S. 506-512.
  - 34 Verschärft wird die Situation dadurch, dass mit dem Jahr 2020 die laufende Förderperiode der EU endet. Ab 2021 dürften die ostdeutschen Länder, derzeit im Brüsseler Jargon „Übergangsregionen“ genannt, auch wegen des Ausfalls des Vereinigten Königreichs als Nettozahler, kaum noch Fördermittel aus Brüssel erwarten können, siehe Süddeutsche Zeitung, 9.10. 2017: Ausfall Ost.
  - 35 Art. 14 G v 14.08.2017 BGBl. I S. 3122, 3143, § 3 Abs. 3.
  - 36 „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“.

# War das KPD-Verbot verfassungswidrig?



Leseproben,  
versandkostenfreie  
Lieferung  
[www.v-r.de](http://www.v-r.de)

Josef Foscaphoth

## Verfassungswidrig!

Das KPD-Verbot im Kalten Bürgerkrieg

2017. 492 Seiten mit 38 Abbildungen,

14 Grafiken und 1 Tabelle, gebunden

€ 40,- D

ISBN 978-3-525-30181-4

eBook: € 32,99 D / ISBN 978-3-647-30181-5

Der KPD-Prozess von 1951 bis 1965 war das größte und längste Parteiverbotsverfahren in der Geschichte der Bundesrepublik. Zugleich ist er ein bislang völlig unterschätztes Schlüsselereignis der deutsch-deutschen Geschichte zwischen 1949 und 1969. Auf der Grundlage bislang unter Verschluss gehaltener Staatsakten ist Josef Foscaphoth ein bahnbrechendes Buch gelungen. Es vermittelt eine Fülle neuer Erkenntnisse zur Wirkmächtigkeit des Nationalsozialismus, zur Entstehung eines neuen Nationalismus, zur notwendigen Unterscheidung von Kaltem Krieg und Kaltem Bürgerkrieg und nicht zuletzt zur Frage der Rechtsstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland.



# Internationale Klimapolitik

*Bernhard Stahl (Mitarbeit: Daniel Weger)<sup>1</sup>*

## Zusammenfassung

In der Bearbeitung des globalen Klimawandels wird häufig ein Politikversagen diagnostiziert: Der Staatengemeinschaft gelingt es kaum, dauerhafte und funktionale Maßnahmen zur Lösung des Problems zu beschließen und umzusetzen. Warum ist internationale Klimapolitik so schwierig? Der Beitrag stellt zunächst wichtige Begriffe des Problemfeldes vor und verdeutlicht Zusammenhänge des menschengemachten Klimawandels. Die Theorie der Kollektivgüter hilft im Weiteren zu verstehen, warum erfolgversprechendes Handeln der Staaten so kompliziert und voraussetzungsreich ist. Um dies zu verdeutlichen, werden aus der Theorie eine Prognose abgeleitet, eine Beurteilung der aktuellen Politik vorgenommen und einige politische Handlungsempfehlungen formuliert.

## 1. Einstieg

Im Oktober 2009 tagten Mohamed Nasheed, Präsident der Malediven, und sein Kabinett, eine Stunde lang in voller Taucherausrüstung unter Wasser. Was zunächst absurd erscheinen mag, stellt für die Malediven ein nicht allzu unwahrscheinliches Szenario dar: Der Staat ist einer der tiefstgelegenen der Erde und bekommt die Folgen des Klimawandels in Form ansteigender Meeresspiegel besonders zu spüren. Laut aktueller Forschungen werden die 1200 Inseln bei unveränderter Entwicklung des Klimas zum Ende des 21. Jahrhunderts nicht mehr bewohnbar sein.

Der Klimawandel trifft die Staaten der Welt zwar in unterschiedlichem Maße, ist aber zweifellos ein globales Problem. Es stellt sich also die Frage, inwieweit durch eine



**Prof. Dr. Bernhard Stahl**

Professur für Internationale Politik, Universität Passau

internationale Klimapolitik der Klimawandel begrenzt und negative Auswirkungen verhindert werden können? Um diese Leitfrage zu bearbeiten, werden zunächst einige Fakten und Übersichten zu Klimawandel und -politik vorgestellt (Teil 2). Anschließend wird auf die Theorie der Kollektivgüter eingegangen, um darzulegen, warum eine effektive Klimapolitik so schwierig ist (Teil 3). Auf Basis dieser theoretischen Einsichten wird im Folgenden eine Prognose entwickelt (Teil 4), eine Bewertung der aktuellen Politik vorgenommen (Teil 5) sowie einige Handlungsempfehlungen für die Politik formuliert (Teil 6).

## 2. Beschreibende Analyse: Klimawandel und Klimapolitik

### a) Implikationen und Folgen des Klimawandels

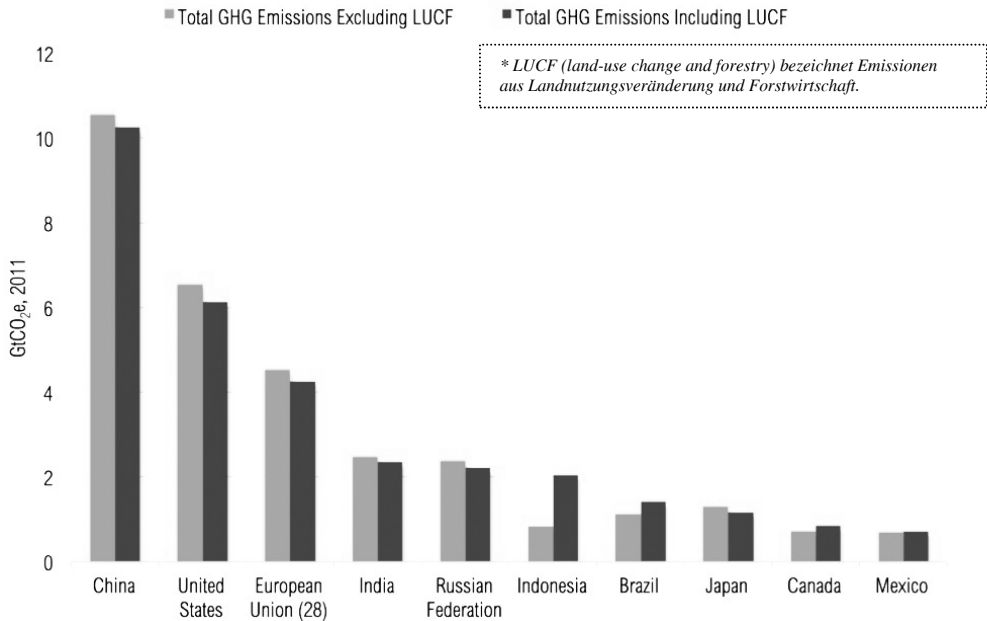
Der natürliche Treibhauseffekt ist per se nichts Schlechtes, sorgt er doch dafür, dass Leben auf dem Planeten Erde überhaupt möglich ist. In die Erdatmosphäre einfallende Sonnenstrahlen werden von Treibhausgasen wie Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) oder Methan (CH<sub>4</sub>) absorbiert und schließlich in Wärmeenergie transformiert. Dadurch beträgt die Durchschnittstemperatur an der Erdoberfläche +15°C, ohne den natürlichen Treibhauseffekt würde sie bei -18°C liegen. Problematisch ist jedoch eine zu hohe Konzentration an Treibhausgasen in der Erdatmosphäre, da dadurch ein übermäßiger Anstieg der Temperaturen an der Erdoberfläche herbeigeführt wird.

Doch wie kommt es überhaupt zu einer Erhöhung an Treibhausgasemissionen? Die Industrialisierung führte zu einer veränderten Nutzung von Ressourcen. Fossile Brennstoffe wie Braun- und Steinkohle und später Erdöl und Erdgas spielten eine immer bedeutendere Rolle in der Produktion. Allerdings setzt das Verbrennen fossiler Brennstoffe das Treibhausgas Kohlenstoffdioxid frei und ist somit einer der Hauptverursacher einer erhöhten Konzentration der Spurengase in der Erdatmosphäre, die seit Beginn der Industrialisierung um ca. 30 Prozent gestiegen ist. Da der Mensch somit einen wesentlichen Anteil an der Erderwärmung trägt, spricht man heute von einem *anthropogenen Klimawandel*.<sup>2</sup>

In untenstehender Grafik (*Grafische Darstellung 1*) werden die absoluten Werte des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes der zehn größten Emittenten im Jahre 2011 dargestellt. Dabei wird deutlich, dass China noch vor den USA für den höchsten Wert verantwortlich ist. Außerdem ist festzuhalten, dass sich vier der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China; hier ohne Südafrika), die als Schwellenländer bezeichnet werden, unter diesen zehn größten Emittenten befinden. Untersucht man zusätzlich den kumulierten CO<sub>2</sub>-Ausstoß seit 1850, ist festzustellen, dass historisch gesehen die Industriestaaten für das Gros der Treibhausgasemissionen produziert haben.

Darüber hinaus führen Phänomene wie das globale Bevölkerungswachstum, eine globalisierte Weltwirtschaft und technologischer Fortschritt zu einer steigenden Nachfrage nach Ressourcen und Energie, was wiederum zu einer erhöhten Freisetzung von Treibhausgasen führt. Andererseits wird auf verschiedenste Art und Weise, z.B. durch Waldrodungen, die Biokapazität<sup>3</sup> der Erde verringert, was zur Folge hat, dass immer weniger Kohlenstoffdioxid durch die Natur selbst abgebaut werden kann.

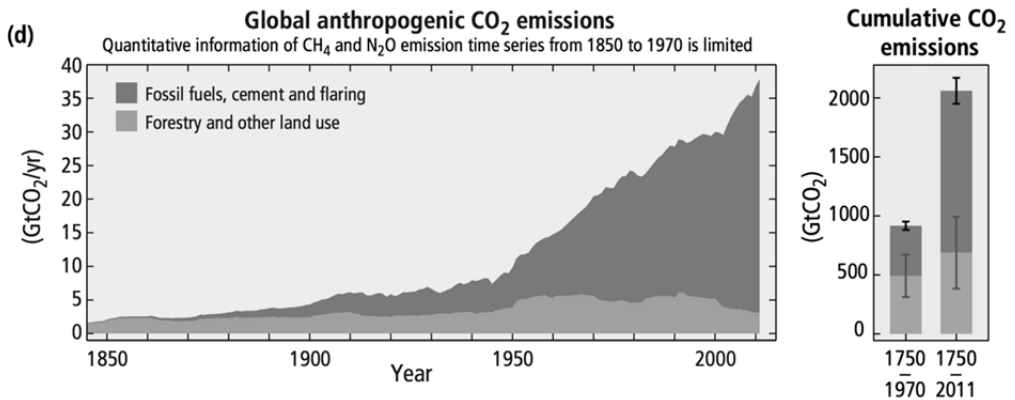
**Grafische Darstellung 1: Kohlendioxid-Emissionen der zehn größten Emittenten in Gigatonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent (2011)**



Quelle: World Resources Institute (2014). Online unter: [http://www.wri.org/sites/default/files/uploads/top\\_10\\_emitters.png](http://www.wri.org/sites/default/files/uploads/top_10_emitters.png) [letzter Zugriff: 20.01.2017].

Die nachfolgende Grafik soll veranschaulichen, wie stark der weltweite Ausstoß von Treibhausgasemissionen in den letzten Jahrzehnten angestiegen ist.

**Grafische Darstellung 2: Globaler anthropogener CO<sub>2</sub>-Ausstoß (1850-2011)**



Quelle: IPCC (2014): Climate Change 2014 – Synthesis Report, S. 3. Online unter: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_wcover.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf) [letzter Zugriff: 20.01.2014].



Während geophysikalische Ereignisse wie Erdbeben nicht durch menschliches Verhalten beeinflussbar sind, ist die Zunahme an klimatologischen Extremereignissen durchaus auf den anthropogenen Klimawandel zurückzuführen. Durch Wetterextreme wie Wirbelstürme, Tsunamis, Überschwemmungen und Dürren entstehen massive Schäden. Es gibt jedoch starke regionale Unterschiede hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, denn am stärksten sind Entwicklungsländer betroffen, obwohl sie kaum Schuld an der Erderwärmung tragen. Ihre geographische Lage und schlechte Anpassungsfähigkeit, aufgrund fehlender finanzieller und technologischer Mittel sowie bad governance, macht sie zu den primären Opfern des Klimawandels. Weil einige Orte dieser Welt in Zukunft nicht mehr bewohnbar sein werden, wie eingangs am Beispiel der Malediven erwähnt, wird es zu verstärkter klimabedingter Migration kommen. Darüber hinaus ist der Agrarsektor, der äußerst abhängig vom Klima ist, in vielen Entwicklungsländern der bedeutendste Wirtschaftsbereich. So kann beispielsweise eine Überschwemmung, die zu hohen Ernteaufschlägen führt, in einem Entwicklungsland enorme Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft haben. Doch auch Naturkatastrophen in reicheren Ländern wie den USA können Konsequenzen für ärmere Länder mit sich bringen, da durch Ernteaufschläge entstehende Nahrungsmittelknappheit in Industrieländern die Weltmarktpreise nach oben treibt, worunter die armen Agrarimportländer am meisten leiden. Aber nicht nur Land- und Forstwirtschaft sind in besonderer Weise vom Klimawandel betroffen: Auch Eigentümer von Immobilien, die Tourismusbranche, das Gesundheitswesen, das Verkehrswesen, die Infrastruktur und die Industrie erleiden enorme finanzielle Schäden und sind dadurch, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, Leidtragende des anthropogenen Klimawandels. Eine unmittelbar betroffene Branche sind Rückversicherer, die nun in bestimmten Gebieten konsequenterweise gar keinen Versicherungsschutz mehr anbieten, weil ihnen das Risiko zu hoch ist, für Schäden in Millionen- oder gar Milliardenhöhe aufkommen zu müssen.

## b) Globale Klimapolitik

Der Begriff „Umwelt“ hat erst in den 1970er Jahren Einzug in die Politik gehalten und somit handelt es sich dabei um ein noch recht junges Politikfeld. Neben dem Klima beschäftigt sich die Umweltpolitik mit zahlreichen anderen Problemen wie der Wasserknappheit, dem Erhalt der Biodiversität und dem Erhalt der Ozonschicht.

Der erste Schritt zu globalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels war der sogenannte „Erdgipfel“, der 1992 in *Rio de Janeiro* stattfand. Die dort ausgehandelte *Klimarahmenkonvention* (UNFCCC) trat 1994 in Kraft und wurde bis heute von 192 Staaten unterzeichnet. Das Ziel, das die Staaten in Artikel 2 der Klimarahmenkonvention gemeinsam vereinbart haben, ist die Senkung der anthropogenen Treibhausgasemissionen zur Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre. So soll die globale Erwärmung verlangsamt und den Ökosystemen eine Anpassung an die veränderten klimatischen Verhältnisse ermöglicht werden. In Artikel 4 wurde zudem das „Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ festgelegt. Einerseits verpflichten sich damit alle Staaten zur Verfolgung des gemeinsam vereinbarten Ziels, andererseits wird die historische Schuld der Industrieländer als Hauptverursacher betont. Im Kern handelt es sich dabei um eine strikte Unterscheidung zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern. Hintergrund dieses Prinzips ist zudem der fortwährend hohe Pro-Kopf-Ausstoß der Industriestaaten und deren bessere finanzielle und technische Möglichkeiten zur Bekämpfung des Klimawandels.

Im Zuge des „Berliner Mandats“ (1995) setzten sich die Unterzeichnerstaaten zum Ziel, exakte Maßnahmen, Reduktionsziele und Emissionsbegrenzungen festzulegen. Seitdem treffen sich die Unterzeichnerstaaten jährlich im Rahmen der sogenannten „Conference of the Parties“ (COP). Der bis dato bedeutendste Schritt in der Geschichte der globalen Klimapolitik war der Beschluss des „*Kyoto-Protokolls*“ im Jahre 1997, wodurch die zwei Jahre zuvor in Berlin initiierten Verhandlungen zum Abschluss gebracht wurden. Es wurden konkrete Maßnahmen zum Schutz des Weltklimas in Form dreier flexibler Mechanismen beschlossen: International Emissions Trading (IET), Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM). Während es sich bei ersterem Mechanismus schlicht um den Handel von Emissionszertifikaten zwischen Staaten handelt, zielen die letzteren beiden auf die gemeinsame Durchführung von Klimaschutzprojekten durch Industrie- und Entwicklungsländer ab. Man versucht so, eine „Win-win-Situation“ zu schaffen, indem Entwicklungsländer vom Technologietransfer profitieren und sich die Industrieländer die dadurch in den Entwicklungsländern eingesparten Emissionsrechte zuhause anrechnen lassen können.

Das Ziel von Kyoto war es, bis 2012 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 5,2 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 1990 zu erreichen. Dabei fielen die Zielsetzungen recht unterschiedlich aus: Beispielsweise verpflichtete sich die EU zu einer Reduktion um acht Prozent, die USA zu sieben Prozent und Japan zu sechs Prozent. Die Entwicklungsländer, zu denen auch Schwellenländer wie die BRICS-Staaten gezählt wurden, wurden gemäß des „Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ zu keinerlei Einsparungen verpflichtet. Diese Länder pochten auf ihr Recht auf wirtschaftliche Entwicklung, das durch Verpflichtungen zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen stark eingeschränkt worden wäre. Insgesamt beteiligten sich allerdings nur 38 Industriestaaten an diesem Vorhaben. So hatten beispielsweise die USA zwar das Kyoto-Protokoll unterzeichnet, es aufgrund fehlender Zustimmung im Kongress jedoch nie ratifiziert, sodass ihre Reduktion von sieben Prozent unverbindlich blieb.

Das Kyoto-Protokoll trat 2005 in Kraft, die erste Verpflichtungsperiode war 2008 bis 2012, die zweite Verpflichtungsperiode von 2013 bis 2020. Auffällig war, dass die Erfolgsquote einzelner Staaten extrem unterschiedlich ausfällt und Versprechen auf Einsparungen an Treibhausgasemissionen nicht zwangsläufig Taten folgen lassen.

Der durch Wissenschaftler beratene intergouvernementale Weltklimarat *IPCC* (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), der infolge einer Klimakonferenz in Toronto 1988 gegründet wurde, legte 2007 einen „Assessment-Report“ vor, der die globale Klimapolitik bis heute nachhaltig beeinflusst: Einerseits stellte der Bericht fest, dass die Folgen einer Erderwärmung um zwei Grad im Vergleich zum vorindustriellen Niveau beherrschbar sein sollten, andererseits verdeutlichte er, dass dies nur mit konsequentem Handeln möglich sei. So sollte ein Anstieg der Treibhausgasemissionen bis etwa 2015 gestoppt werden und danach bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts eine Reduktion der Emissionen um 50 bis 85 Prozent im Vergleich zum Jahr 2000 erfolgen. Zwar sei es auch notwendig, dass die Schwellen- und Entwicklungsländer deutlich von ihren prognostizierten Emissionen abweichen, doch besonders die Industrieländer wurden zum Handeln aufgerufen: Bis 2020 sollten diese Staaten ihre Emissionen um 25 bis 40 Prozent im Vergleich zu 1990 reduzieren. Somit wurde klar, dass die im Kyoto-Protokoll festgelegten Zielsetzungen nicht ausreichend wären, um das „2-Grad-Ziel“ einzuhalten. Falls die Weltgemeinschaft untätig bleiben sollte, prognostizierte die Studie eine Erhöhung der Durchschnittstemperaturen um 2,4°C bis 6,4°C bis zum Jahre 2100.

Der Post-Kyoto-Prozess wurde seit der Kopenhagener Klimakonferenz 2009 zunächst als gescheitert angesehen. Auf den folgenden Konferenzen wurde lediglich das

2-Grad-Ziel offiziell anerkannt (Cancún 2010) und Absichtserklärungen vorgebracht (Durban 2011). Konkret wurde man nur beim 2010 errichteten Green Climate Fund, wonach die Entwicklungsländer einmalig 30 Mrd. US-Dollar sofort und danach jährlich weitere 100 Mrd. US-Dollar für Klimaschutzprojekte erhalten sollten. Zwar brachte die COP in Doha (2012) eine Verlängerung des Kyoto-Protokolls bis 2020, doch haben Russland, Japan und Kanada für die 2. Phase ein *opt-out* geltend gemacht, so dass die nunmehr am Kyoto-Protokoll beteiligten Staaten lediglich für 15 Prozent der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich zeichnen.

Mit dem Abschluss des *Pariser Abkommens* konnten die internationalen Klimaverhandlungen 2015 den größten Erfolg seit dem Kyoto-Protokoll verzeichnen. Auf der COP in Paris einigten sich alle UN-Mitgliedsstaaten auf Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels, darunter auch die drei weltweit größten Emittenten: Die USA, China und Indien hatten ein solches Abkommen vormals stets zu blockieren versucht, haben das Pariser Abkommen jedoch schon ratifiziert. Der Schritt zu einem derartig umfassenden Klimaschutzvertrag, der spätestens 2020 wirksam werden soll, war auch insofern notwendig, als dass die Industrienationen heute nur noch für etwa ein Drittel der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind und prognostiziert wird, dass 2030 ca. drei Viertel aller weltweiten Treibhausgase in Entwicklungsländern ausgestoßen werden.

Das tragende Prinzip des Pariser Abkommens ist das der „differenzierten Differenzierung“: Einzelne Themenfelder werden voneinander abgekoppelt und die jeweiligen Umstände der einzelnen Staaten stärker berücksichtigt. So legten alle Staaten im Vorfeld der Konferenz eine nationale Zielsetzung vor, eine sog. „intended nationally determined contribution“ (INDC), zu deren Umsetzung und Einhaltung sie sich durch die Zustimmung zum Abkommen verpflichten. Die Staaten haben sich außerdem darauf verständigt, alle fünf Jahre neue Klimaschutzziele festzulegen, die dem sogenannten „Progressionsprinzip“ unterliegen, das heißt, dass die nachfolgenden Zielsetzungen stets die vorhergehenden übertreffen sollen. Außerdem erklärte die Staatengemeinschaft, den *Klimafonds* über 100 Mrd. US-Dollar jährlich bis 2025 weiterzuführen und danach sogar eine Erhöhung anzustreben. Des Weiteren soll der Technologietransfer eine entscheidende Rolle im Klimaschutz spielen.

Ein zentraler Punkt des Pariser Abkommens ist die Vereinbarung, dass die Erderwärmung gegenüber dem vorindustriellen Niveau auf deutlich unter 2°C begrenzt werden soll. Ziel ist es, die Marke von 1,5°C nicht zu überschreiten, und somit einer der wichtigsten Forderungen der Inselstaaten nachzukommen. Gegenüber der Absichtserklärung von Kopenhagen stellt dies insofern einen Fortschritt dar, als dass diese Obergrenze nun in einem völkerrechtlich bindenden Vertrag festgehalten ist.

Es bleibt jedoch abzuwarten, welche Erfolge das Pariser Abkommen bringen wird, denn viele Formulierungen lassen großen Interpretationsspielraum zu. So ist lediglich davon die Rede, dass bald der Höhepunkt des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes erreicht werden soll. Verpflichtungen zu *Dekarbonisierung* (Ausstieg aus der Kohle- und Ölverbrennung), Nullemissionen oder auch nur Emissionsneutralität fehlen. Es gibt lediglich die vage Absichtserklärung, dass in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen dem Ausstoß von Treibhausgasen und deren Absorption erreicht werden soll. Ebenso wenig schließt der Vertrag aus, dass die Staaten bei ihren eigenen Zielsetzungen vom „Progressionsprinzip“ abweichen können. Zudem konnten die ärmeren Länder zwar die offizielle Anerkennung klimabedingter Schäden und Verluste – und damit auch der historischen Schuld der Industrienationen – erreichen, jedoch setzten letztere durch, dass das Abkommen keine Passagen enthält, woraus sich

diesbezügliche rechtliche Ansprüche ableiten ließen. Darüber hinaus wurde auch die Aufrechterhaltung des Klimafonds dem Teil des Abkommens zugewiesen, der rechtlich unverbindlich ist.

Schließlich ist zu beachten, dass viele inhaltliche Punkte des Abkommens erst im Rahmen künftiger Verhandlungen konkret ausgestaltet werden sollen und lediglich ein Teil des Abkommens völkerrechtlich bindend ist. Folglich ist aufgrund der derzeitigen rechtlichen Lage nicht zu erwarten, dass bei Nichteinhaltung der vertraglichen Bestimmungen gravierende Sanktionen drohen.

### c. Akteure in der globalen Klimapolitik

In der globalen Klimapolitik kommt zweifellos den Staaten die wichtigste Akteursrolle zu, genauer gesagt Regierungen – globale Klimapolitik ist also primär intergouvernementale Politik. Daneben agieren bei Weltklimaverhandlungen als Beobachter und Lobbyisten auch Internationale Organisationen (IOs), transnationale Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Vertreter aus der Wirtschaft. Die Weltorganisation für Meteorologie (WMO) – ihrerseits Teil des IPCC – gibt neben dem IPCC den wichtigsten wissenschaftlichen Input, der als Grundlage für die Verhandlungen dient.

Im Zuge der Verhandlungen im Rahmen des UNFCCC-Prozesses kommt es häufig zur Herausbildung von (Interessens-)Koalitionen. Neben den bereits erwähnten BRICS-Staaten stemmt sich auch die *OPEC* (Organization of the Petroleum Exporting Countries) gegen zu harte Klimaschutzmaßnahmen. Während die Schwellenländer Angst vor niedrigeren Wachstumsraten haben, sorgen sich die Erdölstaaten um rückläufige Exporte. So traten während der Kyoto-Verhandlungen mehrere Staaten unter der Führung der USA als Bremsen auf. Die sogenannte *Umbrella Group* (Japan, USA, Schweiz, Kanada, Australien, Norwegen, Neuseeland, Russland, Ukraine) legte eine ablehnende und blockierende Verhandlungshaltung an den Tag, da fossile Brennstoffe in den Industrien dieser Staaten eine bedeutende Rolle spielte und einschneidende Klimaschutzmaßnahmen somit nicht im Interesse der heimischen Wirtschaften gewesen wären.

Auf der Gegenseite treten neben der EU die *AOSIS* (Alliance of Small Island States) und die LDC (Least Developed Countries) für einen besseren Klimaschutz ein. Die Inselstaaten und Entwicklungsländer fordern eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, weil ihre Existenz grundlegend von der Erderwärmung bedroht ist beziehungsweise sie in besonderem Maße von den Folgen des Klimawandels betroffen sind. Somit ist auch in der globalen Klimapolitik ein Konflikt zwischen Norden und Süden zu erkennen.

## 3. Erklärung: Die Theorie der Kollektivgüter

Die Frage, warum sich die Politik mit der globalen Klimapolitik so schwertut, soll im Folgenden mit der Theorie des kollektiven Handelns beantwortet werden, die Mancur Olson in seinem Werk *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (2004) darlegt. Diese Theorie stammt aus der Volkswirtschaftslehre, sie kann dennoch gewinnbringend auf einige Bereiche der internationalen Politik angewendet werden, in denen die Allokation von Kollektivgütern eine zentrale Rolle spielt.

## a) Die Annahmen

Olson führt grundsätzlich eine Unterscheidung zwischen „privaten Gütern“ (Konsumgüter, Investitionsgüter usw.) und „Kollektivgütern“ (auch: öffentliche Güter) ein. Ein Kollektivgut zeichnet sich laut Olson durch (1) Nicht-Ausschließbarkeit (*infeasibility of exclusion*) und (2) Nicht-Rivalität (*jointness of supply*) aus. *Nicht-Ausschließbarkeit* bedeutet, dass niemand vom Gebrauch ausgeschlossen werden kann, wenn das Gut erst einmal produziert wurde. Vereinfacht gesagt: Gibt es in einer Region saubere Luft, kann niemandem verwehrt werden, diese auch einzuatmen. *Nicht-Rivalität* besagt, dass das Gut gleichzeitig von mehreren konsumiert werden kann, ohne dass dadurch der Nutzen für den Einzelnen abnimmt, noch die Kosten für die Produktion des Gutes steigen. Da der Preis für den Konsum eines Kollektivguts oft Null oder sehr gering ist, bestehen starke Anreize zur Ausbeutung des Gutes: Die Meere werden überfischt, die Wälder abgeholzt und die Luft verschmutzt. Es kommt zur „*tragedy of the commons*“ (Hardin 1968) oder auch „*Allmende-Problem*“ genannt: Das egoistisch-kalkulierende Wirtschaftsstreben der Individuen ruiniert langfristig die Lebensgrundlagen aller. In der Sprache der Volkswirtschaftslehre heißt das: Durch das individuelle Marktverhalten wird ein Teil der Umweltkosten externalisiert: Die Allgemeinheit oder der Staat müssen diese „*sozialen Kosten*“ (Coase 1960) tragen.

## b) Implikation von Marktversagen

Da der Markt nicht bereit ist, solche Güter zu (re-)produzieren, kommt es bei Kollektivgütern zu einer suboptimalen Bereitstellung, kurz gesagt: zu einem *Marktversagen*. Deshalb ist laut Olson die Produktion eines Kollektivgutes eine der zentralen Funktionen von politischen oder gesellschaftlichen Institutionen. Dabei treten jedoch mehrere Probleme auf, die sich aus dem rationalen Verhalten der einzelnen Akteure ergeben. Zunächst ist die *Verteilung der Kosten* zur Finanzierung des Gutes nicht unproblematisch, weil jedes Mitglied nur in dem Maße Beiträge zahlen will, in dem es auch von dem Gut profitiert. Ebenso bedeutend ist die *free-rider* Problematik, die sich direkt aus dem Merkmal der Nicht-Ausschließbarkeit ergibt: Einige Akteure sind versucht, das Kollektivgut zu konsumieren, ohne für einen Teil der Produktionskosten aufzukommen – sie agieren als Trittbrettfahrer. Nach Olson wird dieses Problem mit zunehmender Gruppengröße gravierender, da der Beitrag des Einzelnen unbedeutender wird und das opportunistische Verhalten somit weniger auffällt. Außerdem sind auch die Transaktionskosten (Kosten einer Organisation für Verhandlungen, Einhaltung von Regeln und Sanktionierungen) umso höher, je mehr Mitglieder die Gruppe vorweist. Zwar würden alle am meisten profitieren, wenn jeder seine Beiträge leistete, doch für den Einzelnen lohnt sich der Betrug, denn er kann sich dadurch in eine relativ bessere Position bringen. So wäre es die insgesamt beste Lösung, wenn alle sich für ein kooperierendes Verhalten entscheiden würden, das heißt aktiv den Ausstoß von klimaschädlichen Gasen zu reduzieren. Da es sich jedoch für den einzelnen Akteur lohnt, weiterhin die Umwelt zu verschmutzen, während ein anderer Treibhausgasemissionen einspart, wird ersterer aufgrund seiner ökonomischen Eigeninteressen Erwägungen vom kooperierenden Verhalten abweichen. Demjenigen Akteur, der zwar aktiv Klimaschutz betreibt, jedoch wirtschaftlich dafür bestraft wird, bleibt somit als einzige Möglichkeit, um wirtschaftlich nicht schlechter gestellt zu sein, dass er ebenfalls nicht kooperiert. Nicht-Kooperation wird deshalb in der sogenannten Spieltheorie als „dominante Stra-

tegie“ bezeichnet, da sich dieses Verhalten in jedem Fall auszahlt, man also dadurch immer den höchsten Gewinn für sich selbst erzielen kann.

Die für alle beste Lösung wird verfehlt, weil die Akteure kein *Vertrauen* in die Aufrichtigkeit des anderen haben können. Vertrauen ist eine „Annahme bzw. Wette über das künftige Handeln anderer“ (Sztomka 1995: 256); es erscheint damit als zugeschriebene, pauschale (Handlungs-)Glaubwürdigkeit und beschreibt das Kalkül, dass die zukünftigen Handlungen des Partners nicht zum eigenen Nachteil führen. Das Vertrauensproblem verschärft also die Schwierigkeiten, ein Kollektivgut zu produzieren.

Um gegen Trittbrettfahrer vorgehen zu können, muss die Möglichkeit zur effektiven Sanktionierung gegeben sein. Die Gruppe muss sich also gewisser Maßnahmen bedienen können, die Zwang auf den Trittbrettfahrer ausüben, damit dieser seine Beiträge doch zahlt. Die besten Chancen hierfür bilden positive beziehungsweise negative selektive Anreize, die den Einzelnen zu einer aktiven Teilnahme in der Institution bewegen: Institutionen sind dringend vonnöten, um Transaktionskosten zu sparen, Transparenz und Vertrauen herzustellen und Reziprozität zu gewährleisten.

### c) Anwendung der Theorie des Kollektiven Handelns auf die Klimapolitik

Beide Merkmale, durch die ein Kollektivgut definiert ist, treffen auf das Gut „sauberes Weltklima“ zu. Es kann sogar von einem globalen Kollektivgut gesprochen werden, da die spezifische Gruppe, auf die sich das Gut bezieht, die gesamte Weltbevölkerung ist. Beim Kollektivgut „saubere Umwelt“ handelt es sich um ein *Summations-Gut*. Dies bedeutet, dass die einzelnen Beiträge aufaddiert werden (Einsparungen an Treibhausgasemissionen) und es dementsprechend keine Rolle spielt, wann, wo und von wem ein Beitrag geleistet wird. Es besteht also keine akteursspezifische Bedeutung des Beitrags, weshalb Nicht-Kooperation für den Einzelnen die dominante Strategie ist, weil sie sich immer auszahlt.

Bei der Betrachtung von Kosten und Nutzen wird klar, warum der Abschluss eines verbindlichen Klimaabkommens unwahrscheinlich ist: Die Inselstaaten und die LDC versprechen sich den höchsten Nutzen von der Produktion des Kollektivguts. Sie haben jedoch nicht die finanziellen Mittel, um dafür aufzukommen und sind deswegen auf die Mithilfe der reicheren Länder angewiesen. Einige dieser Länder, allen voran die USA, wollen jedoch nicht für die Beiträge aufkommen, da sie in dem Prinzip der gemeinsamen, aber geteilten Verantwortlichkeiten eine Institutionalisierung des Trittbrettfahrens sehen, weil bestimmte Staaten automatisch von Beitragszahlungen befreit sind. Demgegenüber betonen die Schwellen- und Entwicklungsländer fortwährend die historische Schuld der Industrienationen und ihr Recht auf wirtschaftliche Entwicklung. Aber auch die Industrieländer wollen nicht allein zahlen, da sie Angst davor haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden bzw. am Ende auf den gesamten Kosten sitzen zu bleiben. Auch gibt es keinen Staat, der einen so großen Nutzen aus der Produktion des Kollektivguts „Klima“ ziehen könnte, dass er sich alleine dazu bereit erklären würde, die Kosten zu tragen. Das Emissionshandels-System ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber die Staaten haben es bislang verstanden, das System zu unterlaufen und so die Anreize für umweltschonendes Verhalten minimiert. Auch hieran lässt sich erkennen, wie groß das Trittbrettfahrer-Problem ist.

Mit dem Abkommen von Paris wurde ein rechtliches Konstrukt geschaffen, durch das das Trittbrettfahrer-Problem insofern entschärft wurde, als dass sich alle UN-

Mitgliedstaaten zu Anstrengungen zum Klimaschutz verbindlich verpflichtet haben. Dadurch wurde eine Vertrauensbasis geschaffen, die Kooperation ermöglicht. Wie wichtig diese Bedingung für ein Zustandekommen war, zeigt sich daran, dass bedeutende Akteure wie beispielsweise die USA, China oder Indien ihre Zustimmung zu einem verbindlichen Abkommen von der Zustimmung der jeweils anderen Staaten abhängig machten. Mittelfristig ermöglichen die geforderten nationalen Anpassungsprogramme Transparenz über die jeweiligen Beiträge. Auf diese Weise wird jederzeit erkennbar, wer von kooperierendem Verhalten abweicht.

#### 4. Prognose

Da die Theorie der Kollektivgüter von rationalem Verhalten des einzelnen Akteurs ausgeht, erscheint es äußerst unwahrscheinlich, dass gegenwärtige, konkrete Nachteile zugunsten möglicher zukünftiger Vorteile in Kauf genommen werden. Im Falle des Klimaschutzes ist die Staatengemeinschaft zudem auf jeden einzelnen Beitrag angewiesen (Summations-Gut!) und so wird es auch in Zukunft immer wieder Zugeständnisse an „Bremsen“ geben. Daher ist auch die Einführung strenger internationaler Sanktionen im Falle des Nicht-Einhaltens von festgelegten Verpflichtungen nicht zu erwarten. Die Prognose der Theorie für die internationale Klimapolitik fällt nicht besonders gut aus: Eine Studie kam zu dem Ergebnis, dass es sich beim Klimaregime UNFCCC um eine äußerst große Gruppe mit „niedriger Kooperationstiefe“ (Böhmlert/Pilster 2011) handelt. Es treffen also all jene Eigenschaften zu, die die Bereitstellung eines Kollektivguts äußerst unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Auch wenn der Abschluss des Pariser Klimaschutzabkommens in eine andere Richtung weist, bleibt es fraglich, wie schnell effektive Maßnahmen zum Schutz des Weltklimas erarbeitet und umgesetzt werden, zumal hierfür erst einmal die Koordination der einzelnen nationalen Verpflichtungen gelingen muss und es immer noch keine Sanktionsmechanismen gibt für den Fall, dass sich einzelne Staaten nicht an die vertraglichen Vereinbarungen halten. Effektives Vorgehen gegen den Klimawandel wird daher auch künftig eher auf nationalstaatlicher Ebene beziehungsweise im Rahmen regionaler Institutionen (beispielsweise EU) vorzufinden sein, wenn sich dort ein entsprechender politischer Wille formieren und durchsetzen lässt. Denkbar sind nationale Anpassungsstrategien, die konkret auf länder- beziehungsweise regionenspezifische Probleme zugeschnitten sind. Aufgrund wiederkehrenden *Politikversagens* versprechen sich insbesondere Unternehmen auch in diesem Politikfeld viel von einer Privatisierung des Problems, um etwa technische Lösungen anzubieten, die das Klima beeinflussen (*geo-engineering*).

#### 5. Bewertung

Die Theorie der Kollektivgüter versucht darzustellen, welche Auswirkungen das Verhalten eines Einzelnen auf das Verhalten einer Gruppe haben kann. Sie identifiziert die Verhandlungsprobleme, die entstehen können, wenn sich alle Akteure innerhalb einer Gruppe rational beziehungsweise nutzenmaximierend verhalten (*rational choice*). Daher eignet sich die Theorie gut zur Erklärung von Politikversagen im Bereich des globalen Regierens: Der Staatenwelt gelingt es nicht, ein Anreizsystem zu schaffen, das den Klimawandel beherrschbar macht. Problematisch ist allerdings, dass

die Theorie sehr auf ökonomiespezifischen Annahmen basiert. Einerseits ist sie stark auf strategische Aspekte rationalen Handelns fokussiert und lässt somit die Kommunikations- und Normenebene weitestgehend außer Acht. Andererseits sind die Annahmen, die den Akteuren zugeschrieben werden, diskutabel. So ist mit Blick auf zu beobachtendes menschlichen Verhalten zu bezweifeln, dass alle Akteure ständig nutzenmaximierend und vollkommen rational handeln und zudem vollständig informiert sind. Viele Gesellschaften schaffen es vielmehr, durch sozialen Druck und kulturelle Veränderungen gesellschaftliche Kollektivgüter wie eine saubere Umwelt oder sichere Straßen zu erzeugen.

## 6. Handlungsempfehlung

Aus Sicht der Theorie der Kollektivgüter müssen die Rahmenbedingungen internationaler Klimapolitik grundlegend verändert werden. So gilt es, vermehrt Anreize zu schaffen, die die Staaten dazu veranlassen, aktiver am Gestaltungsprozess teilzunehmen. Dabei sollte sowohl mit positiven als auch negativen Anreizen gearbeitet werden. Einerseits könnte man den Staaten *side-payments* anbieten, die sie im Falle einer aktiven Teilnahme bekommen – die diskutierte Abgabe der Industrieländer zugunsten der Entwicklungsländer geht in diese Richtung. Andererseits wären auch negative Anreize denkbar, durch die die Staaten zu Beitragsleistungen bewegt werden. Dazu bedürfte es aber Strukturen, die Zwang auf die Akteure ausüben würden, beispielsweise in Form von drastischen Sanktionen oder hohen Opportunitätskosten.

Zu erreichen wäre dies beispielsweise durch eine grundlegende Reform der UNO, die dem United Nations Environment Programme (UNEP) und dem UNFCCC-Prozess künftig eine bedeutendere institutionelle Stellung beimessen würde. Durch eine Erweiterung des Handlungsspielraums würde so die Position gegenüber den Staaten gestärkt, weil nun mehr Druck ausgeübt werden könnte. Außerdem würde sich ein offenerer und transparenterer Kommunikationsstil positiv auswirken, weil so zwischen den Verhandlungspartnern Vertrauen aufgebaut werden könnte. Der Handel mit Verschmutzungszertifikaten ist zu begrüßen, weil dadurch die sozialen Kosten wieder in den Markt integriert („internalisiert“) werden, aber den Nationalstaaten darf nicht gestattet werden, die Preise zu manipulieren. Auch hierzu wäre eine starke, supranationale Institution vonnöten, die bei der UNO angesiedelt sein könnte.

Schließlich wäre es angebracht, das „Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“, das nur zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern unterscheidet, dahingehend zu ändern, dass es zu einer neuen Lastenteilung kommt. Das Stockholm Environment Institute (SEI) beispielsweise schlägt eine „Kombination von Verursacher- und Leistungsfähigkeitsprinzip“ (Schulz/Sommer 2012) vor, so dass sowohl gegenwärtige und historische Treibhausgasemissionen als auch die technischen Kapazitäten und finanziellen Möglichkeiten eines jeden Landes angemessen berücksichtigt werden. Das Prinzip der „differenzierten Differenzierung“, das dem Pariser Abkommen zugrunde liegt, kann als ein Versuch in diese Richtung gewertet werden, weil nun stärker die spezifischen Umstände der einzelnen Staaten berücksichtigt werden und auch die Entwicklungsländer sich zu Maßnahmen verpflichtet haben.



## Anmerkungen

- 1 Dieser Text basiert auf einem Kapitel im Lehrbuch „Internationale Politik verstehen“, das in 2. Auflage bei utb/Verlag Barbara Budrich im Oktober 2017 erschienen ist.
- 2 Das Verbrennen fossiler Brennstoffe macht den größten Teil der durch den Menschen verursachten Treibhausgasemissionen aus, dennoch gibt es weitere Faktoren, die nicht zu vernachlässigen sind: CO<sub>2</sub>-Emission durch Waldrodungen, Freisetzung von Methan (CH<sub>4</sub>) durch Viehzucht und Reisanbau. Auch bei der Produktion von Düngemitteln entstehen Treibhausgase, vor allem Distickstoffoxid (N<sub>2</sub>O) (Lachgas).
- 3 Die Biokapazität ist das Gegenstück zum Konzept des ökologischen Fußabdruckes. Während letzterer die ökologischen Kosten bezeichnet, die durch den menschlichen Lebensstil verursacht werden, versteht man unter der Biokapazität die Fähigkeit eines Ökosystems, Ressourcen bereitzustellen und Abfallprodukte zu verwerten.

## Verwendete Literatur

- Böhmelt, Tobias/Pilster, Ulrich H. (2011): Zur Problematik kollektiven Handelns. Eine quantitative Studie internationaler Umweltregime. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2, S. 63-90. <https://doi.org/10.5771/0946-7165-2011-2-63>
- Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Klimawandel. Online unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/klimawandel/> [letzter Zugriff: 20.12.2016].
- Coase, Ronald. H. (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics 3, S. 1-44. [https://doi.org/10.1057/9780230523210\\_6](https://doi.org/10.1057/9780230523210_6)
- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. In: Science New Series 162, 3859 (Dec. 13, 1968), S. 1243-1248.
- Kyoto-Protokoll. Online unter: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php) [letzter Zugriff: 20.12.2016].
- Olson, Mancur (2004): Die Logik des kollektiven Handelns. 5. durchges. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 4-21 u. 32-41.
- Schulz, Astrid/Sommer, Bernd (2012): Internationale Klimagerechtigkeit – Wieso es nicht allein auf die Staaten ankommt. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2, S. 261-269. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2012-2-261>
- Solomon, S./Manning, M./Qin D. u.a. (2007): Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. In: Klimaänderung 2007: Wissenschaftliche Grundlagen. Cambridge: Cambridge University Press. Online unter: <http://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/deutch/IPCC2007-WG1.pdf> [letzter Zugriff: 20.12.2016].
- Spiegel Online (2016): Kampf gegen Erderwärmung. Die Welt einigt sich auf historischen Klimavertrag. Online unter: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/uno-beschliesst-welt-klimavertrag-historisches-abkommen-a-1067513.html> [letzter Zugriff: 20.12.2016].
- Sztompka, Piotr (1995): Vertrauen: Die fehlende Ressource in der postkommunistischen Gesellschaft. In: Niedelmann, Birgitta (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 254-276. [https://doi.org/10.1007/978-3-322-97068-8\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-322-97068-8_11)
- United Nations (1992): United Nations framework convention on climate change. Online unter: [http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf) [letzter Zugriff: 20.12.2016].
- Vereinte Nationen (2016): Paris Agreement – Status. Online unter: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en) [letzter Zugriff: 20.12.2016].

# Die neuen Arbeiterparteien – Das Erfolgsmodell rechtspopulistischer Akteure in Zeiten von Austerität und Migration

Philipp Adorf

## Zusammenfassung

Ein Großteil der europäischen Rechtspopulisten ist in den letzten Jahren von Wahlerfolg zu Wahlerfolg geeilt. Insbesondere in Deutschland wird dieses Phänomen gerne als Problem der und Herausforderung für die politische Rechte dargestellt. Studien der rechtspopulistischen Anhängerschaft demonstrieren jedoch, dass ihre Kernwählerschaft zu einem beträchtlichen Maße aus Personen besteht, die eine ehemals sozialdemokratische Heimat vorweisen. Dieser Beitrag zeigt einerseits auf, welche Strategie rechtspopulistische Akteure anwenden, um signifikante Teile der Arbeiterklasse anzusprechen. Andererseits liefert er einen Überblick bezüglich des Ausmaßes der rechtspopulistischen Erfolge innerhalb dieses Bereichs der Wählerschaft.

## 1. Einleitung

Wurde in den Medien nach den niederländischen und französischen Wahlergebnissen noch das Fazit gezogen, der Vormarsch der Rechtspopulisten scheinbar zumindest vorerst eingedämmt worden zu sein, so zeigte die Bundestagswahl wiederum die neue Stärke dieser Akteure auf. Die AfD schaffte – gerade auch dank ihrer Stärke unter Arbeitern<sup>1</sup> – als drittstärkste Partei den Einzug in den Bundestag. Aber auch die Resultate in den Nachbarländern demonstrierten, dass sich Parteien und Bewegungen aus diesem Lager in den europäischen Parteiensystemen festgesetzt haben. Geert Wilders' *Partij voor de Vrijheid* (PVV) war in der Lage, die Zahl ihrer Parlamentssitze bei der niederländischen Wahl im März 2017 um ein Drittel zu erhöhen, während Marine Le Pen im Vergleich zu ihrem Vater 15 Jahre zuvor fast doppelt so viele Stimmen in der



**Dr. Philipp Adorf**

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

zweiten Runde der französischen Präsidentschaftswahl auf sich vereinen konnte.

Die elektorale Basis dieser Parteien scheint also durchaus gefestigt zu sein. Nicht zuletzt, weil Rechtspopulisten eben nicht nur im „rechten“ Spektrum der Parteienlandschaft fischen – sondern gerade auch, weil ihre Wählerschaft immer häufiger aus ehemaligen Unterstützern sozialdemokratischer Parteien und Mitgliedern der Arbeiterklasse<sup>2</sup> besteht, wie dieser Beitrag aufzeigt. Mehr denn je platzieren sich Rechtspopulisten im Bereich Sozialstaat zur Linken der Sozialdemokraten; verbunden jedoch mit einer starken Dosis Wohlfahrtschauvinismus und einer Vermengung des Themenbereiches der sozialen Absicherung mit Fragen der Zuwanderung (hier erörtert anhand der Programmatik des Front National und der Alternative für Deutschland). Im Zeitalter der Migration und Austerität stellt dieser populistische Cocktail eine erfolgsversprechende Vorgehensweise für rechtspopulistische Akteure dar, der es ihnen erlaubt mit erprobten Mitteln auch Teile der Wählerschaft anzusprechen, deren Unterstützung ihnen traditionell eher verwehrt blieb.

## 2. Die historische Evolution der rechtspopulistischen Programmatik

Basierend auf den ersten Erfolgen der Rechtspopulisten in den 1980er Jahren argumentierte der Politikwissenschaftler Herbert Kitschelt, die „Siegesformel“ der rechtspopulistischen Akteure bestünde aus einer Kombination autoritärer Standpunkte bei gesellschaftspolitischen Themen sowie neoliberalen Präferenzen im Bereich der Wirtschaftspolitik (vgl. Kitschelt 1995). Beispiele aus der Anfangsphase der rechtspopulistischen Parteienfamilie unterstützten diese These zumindest teilweise. In Norwegen und Dänemark begannen die heutigen rechtspopulistischen Parteien als Bewegungen, die sich für ein Absenken der Steuern stark machten. Gerade der Front National (FN) war in seinen frühen Jahren auch eine Partei, die sich einen schlanken Staat auf ihre Fahnen schrieb. Die sozialistischen Reformen Präsident Mitterrands Anfang der 1980er Jahre beschrieb der Gründer und damalige Vorsitzende des FN, Jean-Marie Le Pen, noch als „Fiskalinquisition vergleichbar mit der Gestapo“ (Shields 2007, S. 206). Dass sich in diesen Jahren Le Pen ganz offen als französisches Pendant eines Reagans oder einer Thatcher positionierte, überrascht nicht. Schließlich fand er seinen Einstieg in die Politik während der 1950er Jahre unter dem Banner der *Poujadisten*, einer Bewegung, deren zentraler *raison d'être* der Kampf gegen das Ausmaß der Besteuerung war.

Inwiefern sich diese Siegesformel jedoch schon damals in der Realität widerspiegelte, ist in der Wissenschaft durchaus umstritten. Auch Kitschelt passte seine These an und argumentiert nunmehr, die Parteien der „neuen Rechten“ positionieren sich bei wirtschaftspolitischen Themen in der Mitte. Das Definitionsmerkmal dieser Parteien ist somit eher in den autoritär-konservativen Präferenzen bei gesellschaftspolitischen Themenpunkten zu finden (vgl. Kitschelt 2004). Trotz der – wie später gezeigt wird – „Proletarisierung“ der rechtspopulistischen Akteure im ideologischen Bereich sowie in der Wählerschaft, weist die Parteienfamilie der Rechtspopulisten auch heute eine größere Streuung der ideologischen Standpunkte bei wirtschaftspolitischen Themen vor, als dies bei den jeweiligen politischen Gegenspielern der Fall ist (vgl. Afonso/Rennwald 2016, S. 5).

Lange Zeit wichtiger als eine links-rechts Verortung auf der sozioökonomischen Trennlinie war vielmehr jedoch die Feststellung, dass dieser Politikbereich für rechtspopulistische Akteure jahrzehntelang eine stark untergeordnete Rolle spielte. Die Fi-

nanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 repräsentierte somit eine Herausforderung, stellte aber auch eine Chance für diese Parteien dar. Einerseits mussten Rechtspopulisten mit der Problematik kämpfen, dass Wähler in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eher etablierten Akteuren zutrauen, eine wirtschaftliche Erholung einzuleiten. Parteien, die hingegen keinerlei programmatische Aussagen zu wirtschaftspolitischen Fragen vorweisen können, stehen in einer Rezession auf verlorenem Posten. Andererseits zwang die „Große Rezession“ aber die rechtspopulistischen Akteure unweigerlich, programmatische Lücken zu füllen und Antworten auf die dominanten Sorgen und Fragen der Bevölkerung zu bieten. Von den Regierungsparteien getätigte Einschnitte bei sozialstaatlichen Ausgaben unter dem Banner der Austerität konnten zudem gut von Rechtspopulisten verwertet werden – diese Gelegenheit bot sich gerade in den Ländern, die eine relativ zügige wirtschaftliche Erholung genossen und somit zum Zuwanderungsziel wurden beziehungsweise bereits über eine große Minderheitengemeinschaft verfügten. Ein Rückbau der staatlichen Unterstützung in Verbindung mit einem größeren Pool an potentiellen Empfängern eben dieser Hilfe kann von rechtspopulistischen Parteien immer wieder als Verteilungskampf dargestellt werden, in dem die einheimische Bevölkerung im Ringen um begrenzte Ressourcen mehr denn je das Nachsehen hat.

Dieser Wohlfahrtschauvinismus – eine Kombination aus durchaus egalitären sozialen Präferenzen in Verbindung mit einer ablehnenden Einstellung, wenn nicht gar Aversion, gegenüber Migranten, die nach dieser Sichtweise die Dienste des Wohlfahrtsstaates „unverdient“ in Anspruch nehmen – ist in einigen europäischen Gesellschaften durchaus weit verbreitet und erhält durch einen Anstieg der Zuwanderung häufig Auftrieb (vgl. van Oorschot 2006). Es kommt nicht von ungefähr, dass oftmals ethnische Vielfalt nicht unbedingt als förderlich für die Unterstützung des Ausbaus oder Erhalts des Sozialstaats betrachtet wird, beziehungsweise, dass im Umkehrschluss ein extensiver Wohlfahrtsstaat laut dieser Deutung am ehesten in kleineren, ethnisch relativ homogenen Staaten populär sei. In diesen Gesellschaften, so argumentierte der britische Historiker Tony Judt, existiere ein höheres Maß an Vertrauen gegenüber den Mitmenschen, die eher als Personen mit ähnlichen Werten und einem gleichartigen Arbeitsethos betrachtet werden (vgl. Judt 2009). Der rudimentäre US-amerikanische Sozialstaat mag somit auch zumindest teilweise auf die ethnische Vielfalt des Landes zurückzuführen sein (vgl. Alesina et al. 2001).

Dazu kommt, dass diese Sichtweise der Unterteilung der Gesellschaft in Gruppen, die würdig, beziehungsweise unwürdig staatlicher Unterstützung sind, gerade innerhalb der traditionellen Basis der sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien weit verbreitet ist: „einheimische“ Wähler mit einem geringen Bildungsgrad (vgl. van der Waal et al. 2010). Erkenntnisse wie diese werfen auch elementare Fragen bezüglich der Zukunft linker politischer Kollektive auf. Eine erneute Hinwendung zu einer Expansion des Sozialstaats würde unter den besagten Wählern nur zu marginalen Gewinnen für Sozialdemokraten und Sozialisten führen, wenn gleichzeitig eine äußerst liberale Zuwanderungspolitik propagiert wird. Rechtspopulisten haben hingegen mit ihrer folgend analysierten programmatischen Mischung aus Egalitarismus und Xenophobie eine „Siegesformel“ im Kampf um diese gesellschaftliche Gruppe gefunden.

### 3. Die ideologische Neuorientierung der Rechtspopulisten in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen

Wie bereits erwähnt, waren es gerade die wirtschaftlichen Verwerfungen der „Großen Rezession“ in Verbindung mit den einhergehenden sozialen Einschnitten, die Rechtspopulisten in gewisser Weise zwangen, eine stärkere Fokussierung auf diesen Themenbereich zu legen. Eingebettet werden diese zahlreicher werdenden sozioökonomischen Appelle jedoch so gut wie immer in ein argumentatives Korsett, das stark auf sogenannten „nativistischen“ Standpunkten (Ablehnung des und der Fremden) beruht. Klar herauszuarbeiten, wo die Themen Wirtschaft und Sozialstaat aufhören und andererseits der Bereich Zuwanderung beginnt, ist bei rechtspopulistischen Parteien nur schwer möglich. Klar ist jedoch, dass dieser Sozialstaat denjenigen zugutekommen soll, die seine Hilfe auch wirklich verdient haben: der einheimischen Bevölkerung. Migration wird hingegen als elementarer Grund für (unnötige) sozialstaatliche Kürzungen dargestellt. Das Programm der von Geert Wilders geführten niederländischen Freiheitspartei (PVV) zur Parlamentswahl 2012 argumentierte beispielsweise im Kapitel unter dem Titel „*unser* Sozialstaat“ [Hervorhebung im Original], dass die Verteidigung eben dieser Institution „automatisch zu einer Ablehnung der Masseneinwanderung [führt], die uns jährlich 7,2 Milliarden Euro kostet“ (Partij voor de Vrijheid 2012, S. 22). Der zweite große Feind neben Migranten ist die EU, deren Rolle auch in wirtschaftspolitischen Fragen immer häufiger als destruktiv charakterisiert wird. Die Öffnung der Grenzen und des eigenen Marktes für europäische Arbeitskräfte und nicht-europäische Waren und Güter wird, ähnlich wie bei einigen linken populistischen Pendants, als Gefahr für die heimische Wirtschaft und ihre Arbeiter dargestellt.

Rechtspopulistischen Parteien und ihre – später beschriebene – neue elektorale Basis stehen letztendlich in einer wechselseitigen Beziehung zueinander. Die Akteure der Angebotsseite haben durch eine ideologische Transformation ihre Parteien für die Wähler der Arbeiterklasse stetig attraktiver gemacht. Der Zustrom dieser Wähler – auch dank der „Neoliberalisierung“ einiger sozialdemokratischer Parteien – hat hingegen rechtspopulistischen Parteien schlussendlich keine andere Wahl gelassen, als ihre marktliberalen Standpunkte weitestgehend aufzugeben. Solch eine Entwicklung stellt diese Parteienfamilie jedoch vor ein durchaus elementares Problem: Koalitionspartner finden sie traditionell eher auf der rechten Seite des politischen Spektrums. Der erneute Ausbau des Wohlfahrtsstaates ist mit diesen jedoch kaum umsetzbar; Rechtspopulisten können somit nur schwer eine Regierungsallianz eingehen, ohne ihre Basis gegen sich aufzubringen (vgl. Afonso 2015). Die beiden folgend genannten Beispiele haben jedoch das „Glück“, dass sie sich momentan nur geringe Gedanken über Allianzen machen müssen und somit in der Lage sind, ein programmatisches Gerüst zu konstruieren, das ihre Wählerschaft auch im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich anspricht.

#### Front National

Möglicherweise das beste Beispiel dieser Transformation stellt der Front National dar. Sein Gründer und Vorsitzender für fast vier Jahrzehnte, Jean-Marie Le Pen, erzielte wie bereits erwähnt seine ersten politischen Erfolge in den 1950er Jahren als Mitglied der *Poujadisten*, einer Anti-Steuer-Bewegung. Die zunehmende Proletarisierung der FN-Wählerschaft brachte ab den frühen 90er Jahren auch eine kontinuierliche Ab-

wendung von den einstigen neoliberalen Prinzipien seitens der Partei mit sich. In dieser Zeit etablierte sich innerhalb des FN eine Art „*gaucho-lepénisme*“<sup>3</sup> (Links-Le Penismus), bevor Le Pens Tochter Marine den *Front* unter ihrem Vorsitz endgültig auf ein ideologisches Fundament stellte, das den Staat als Protektor des einfachen Arbeiters gegenüber der Globalisierungsgefahr inszeniert. Auch die Wirtschaftskrise des letzten Jahrzehnts hat dazu geführt, dass der Front National einen größeren Fokus auf wirtschafts- und sozialpolitische Themenfelder legt. Während sich nur ungefähr 15 Prozent des Front National-Wahlprogramms Mitte der 1990er Jahre sozioökonomischen Themen widmete, lag dieser Anteil für das Programm der Präsidentschaftswahl 2012 bei 37 Prozent (vgl. Ivaldi 2016, S. 230).

Inhaltlich sind die marktliberalen Wurzeln der Partei heute fast gänzlich verschwunden. Gleichzeitig werden die Vorstöße für einen „*état fort*“ (starken Staat) durchweg mit einer Dosis EU-Feindlichkeit verbunden. Für Le Pen und die Partei stellt die EU ein „trojanisches Pferd der ultraliberalen Globalisierung“ dar, dessen Verträge den Mitgliedsstaaten ein „Dogma des freien und unverfälschten Wettbewerbs“ aufzwingen (Front National 2012, S. 5). Das Gegenmodell dafür ist auf der anderen Seite der französische Staat, dessen Handlungsfähigkeit durch die Vorgaben der EU beschnitten wird. Erstere Institution wird in den Programmen des Front National in höchsten Tönen gelobt. Es war dieser „starke Staat“, der nach Ansicht des Front National-Wahlprogramms (2012) das Land vereinte und allen „Bildung, Pflege, Sicherheit und öffentliche Dienstleistungen mit Qualität“ gewährte (ebd.). Heute muss dieser mehr denn je von den Brüsseler Fesseln befreit werden, denn laut des *Front* ist nur der französische Staat in der Lage, die „Speerspitze der Re-Industrialisierung und nationalen Erholung“ zu sein (ebd.). Auch während der letzten Präsidentschaftswahl von 2017 setzte Marine Le Pen linke Schwerpunkte in sozioökonomischen Fragen. Gefordert wurde weiterhin eine „Re-Industrialisierung“ des Landes in Verbindung mit einem „intelligenten Protektionismus“ (Front National 2017, S. 7). Dazu kam der Aufruf eines „echten wirtschaftlichen Patriotismus, befreit von den europäischen Zwängen“ (ebd.), mit der Vorgabe, beispielsweise öffentliche Aufträge einzig an französische Unternehmen zu vergeben.

## Alternative für Deutschland

Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland aus dem Frühjahr 2016 basierte im Gegensatz zum Front National des 21. Jahrhunderts eher auf marktliberalen Standpunkten. Deutlich können hier noch die Überbleibsel der „Lucke-AfD“ erkannt werden, die in nicht unbeträchtlichen Teilen ihre Wurzeln im wirtschaftsliberalen Bürgertum fand. Beim Thema Sozialversicherung prangerte das Programm beispielsweise an, dass „[d]ie hohen Abgaben sich negativ auf die Einkommen der Arbeitnehmer [auswirken]“ (Alternative für Deutschland 2016, S. 25). Bezüglich der Wirtschaftspolitik galt der Grundsatz: „Je mehr Wettbewerb und je geringer die Staatsquote, desto besser für alle.“ (Ebd., S. 50.) Während Marine Le Pen's Front National sich für einen Staat einsetzt, der die Wirtschaft führt und seine schützende Hand über bestimmte Segmente stellt, plädierte die AfD dafür, „erforderliche staatliche Eingriffe [...] auf das notwendige Minimum zu begrenzen“ (ebd.).

Mit dem Ausscheiden des Lucke-Flügels hat aber auch die AfD einen grundsätzlichen Kurswechsel vollzogen. Innerhalb der Partei haben Politiker und Aktivisten, die sich nie mit den ordoliberalen Standpunkten des Grundsatzprogramms identifizieren

konnten, erheblich an Einfluss gewonnen. Als erfolgsversprechend betrachten sie den Sozialchauvinismus der rechtspopulistischen Schwesterparteien im europäischen Ausland. Am Tag der Arbeit 2017 demonstrierte Björn Höckes Landesverband aus Thüringen beispielsweise unter einem „Sozial ohne rot zu werden“-Banner. Diese Veranstaltung nutzte Höcke selbst als Plattform für Angriffe gegen die „ach so soziale SPD“, die er bezichtigte, das Anwachsen des Niedriglohnsektors sowie die steigende Ungleichheit seit der Wiedervereinigung zu verantworten (vgl. AfD-Thüringen 2017). Linke rhetorische Elemente und Anschuldigungen, so zum Beispiel der Vorwurf, die SPD habe in den letzten zwei Jahrzehnten „eine Politik für die zehn Prozent Globalisierungsgewinner“ betrieben, wurden nahtlos in die rechte Rede eingebaut. Für Höcke ist die heutige SPD – als Partei, die „nicht auf der Seite der Fleißigen und Sparsamen“, sondern „auf der Seite der Reichen und Mächtigen“ steht – „genauso neoliberal wie die anderen Kartellparteien in diesem Land auch“ (ebd.). Miteinander verbunden wurden aber auch hier die Bereiche Sozial- sowie Zuwanderungs- beziehungsweise Integrationspolitik, denn Höcke lamentierte, die SPD sei „das Gegenteil von sozial, jedenfalls uns Deutschen gegenüber“ (ebd.). Wie so oft bei Rechtspopulisten, wurde hier das Bild des Ausländers gezeichnet, der unverdient in den Genuss der Vorteile des westlichen Sozialstaats kommt, während die indigene Bevölkerung Einschnitte hinnehmen muss.

Grundsätzlich ist aber auch bei den deutschen Rechtspopulisten zu konstatieren, dass unmittelbare wirtschafts- und sozialpolitische Fragen bei der AfD weiterhin eine stark untergeordnete Rolle spielen. Die großen Erfolge des Wahljahres 2016 hatte sie der Flüchtlingskrise zu verdanken; ökonomische Themen fehlten auf der Agenda. Im Programm zur Bundestagswahl 2017 wurden dem Themenpunkt „Sozialpolitik“ auch nur drei der 72 Seiten gewidmet. Bezeichnend ist hier zudem die direkte Verbindung dieses Politikbereiches mit dem Thema Zuwanderung. Bereits im ersten Absatz des Sozialpolitik-Unterpunkts argumentierte die Partei, dass aufgrund anderer sozialstaatlicher Herausforderungen „[u]nsere begrenzten Mittel [...] nicht für eine unverantwortliche Zuwanderungspolitik, wie sie sich kein anderes europäisches Land zumutet, zur Verfügung [stehen]“ (Alternative für Deutschland 2017, S. 54). In einem multikulturellen Land mit offenen Grenzen, das nicht viel mehr als ein Gliedstaat der EU sei, hat das soziale Sicherheitsnetz des Landes laut der AfD hingegen keine Zukunft, denn „[e]ine Auflösung des Nationalstaats führt unweigerlich zur Gefährdung unserer gewohnten sozialstaatlichen Errungenschaften“ (ebd.). Ähnlich wie Geert Wilders, sieht also auch die AfD den Erhalt des Sozialstaats als Aufgabe an, die nur durch die strikte Begrenzung der Zuwanderung sowie auch der Kompetenzen europäischer Institutionen gemeistert werden kann.

#### 4. Die Arbeiterklasse als heutiges elektorales Fundament der Rechtspopulisten

Dass Rechtspopulisten die Verteidigung des Wohlfahrtsstaats für sich entdeckt haben, ist auch eng mit den Veränderungen im Bereich der eigenen Wählerschaft verbunden. In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich immer größere Teile der Arbeiterklasse von ihrer traditionellen sozialdemokratischen Heimat abgewandt und den Weg ins rechtspopulistische Exil angetreten. Diese Entwicklung sollte nicht unbedingt überraschen. Beträchtliche Teile der Arbeiterklasse identifizieren sich nur selten mit den progressiven gesellschaftspolitischen Standpunkten der Sozialdemokratie. Am Stammisch sitzen zumeist nun einmal nicht Mitglieder der gehobenen Mittelschicht. Die ge-

nerelle Ausbreitung des 68er Wertekanons sehen sie mit Argwohn. Der Elitenkonsens bei Themen wie nationaler Identität, die Interpretation ethnischer und religiöser Vielfalt als Stärke und gesellschaftliche Bereicherung sowie die generelle Liberalisierung in soziokulturellen Kernfragen sind ihnen weitestgehend fremd. Sie stellen nicht unbedingt die ökonomischen „left-behinds“ dar, sondern repräsentieren eher die Verlierer der soziokulturellen Modernisierung der letzten Jahrzehnte (vgl. Oesch 2008). Die Übernahme einer neoliberalen Wirtschaftspolitik durch die Sozialdemokraten Europas sowie die damit einhergehende stärkere Fokussierung auf gesellschaftspolitische Themen im allgemeinen politischen Diskurs, haben es den Rechtspopulisten ermöglicht, nicht unbeträchtliche Teile der ehemals linken Stammwählerschaft für sich zu gewinnen. Da auch konservative Parteien immer stärker auf die wachsende Wählerschaft der gebildeten Mittelschicht – oft definiert durch ihre liberal-progressiven Werte – angewiesen sind, haben es Akteure der rechtspopulistischen Parteienfamilie geschafft, in diesen gesellschaftspolitischen Fragen eine Nische weitestgehend allein zu besetzen.

Eine Vielzahl von Daten und Statistiken zeigt die Transformation der parteipolitischen Präferenzen der Arbeiterklasse Europas auf. So waren beispielsweise 75 Prozent aller FPÖ-Wähler im Jahre 2013 Mitglieder der (durch die Autoren dieser Analyse sehr breit definierten)<sup>4</sup> Arbeiterklasse, obwohl diese Gruppe nur etwas mehr als die Hälfte der gesamten Wählerschaft stellte. 40 Jahre zuvor waren hingegen weniger als die Hälfte aller Wähler der österreichischen Freiheitlichen Arbeiter. Dass Mitglieder der Arbeiterklasse andererseits nur zwei Drittel der SPÖ-Wähler stellten (2013, vgl. Afonso/Rennwald 2016, S. 13), ist ein weiteres Indiz dafür, dass es heutzutage somit eher die Rechtspopulisten sind, auf die das Label der „Arbeiterpartei“ zutrifft. Diese Veränderung spiegelte sich auch in den jüngsten Präsidentschaftswahlen der Alpenrepublik wider. Wie Tabelle 1 aufzeigt, schnitt der freiheitliche Kandidat Norbert Hofer bei ArbeiterInnen deutlich besser ab, als dies unter Angestellten der Fall war. Zudem konnte auch in dieser Wahl bezüglich der Unterstützung der Rechtspopulisten, beziehungsweise ihrer Gegner, eine enorme „Bildungslücke“ zwischen beiden Lagern erkannt werden. Das Alter war hingegen ein deutlich schwächerer Indikator der Präferenzen innerhalb der Wählerschaft.

*Tabelle 1:* Unterstützung der jeweiligen Kandidaten in der zweiten Runde der österreichischen Bundespräsidentschaftswahl (6. Dezember 2016) anhand verschiedener Merkmale (in Prozent).

<b>Ergebnis</b>	<b>Van der Bellen 53,8</b>	<b>Hofer 46,2</b>
ArbeiterInnen	15	85
Angestellte	60	40
Frauen ohne Matura	52	48
Frauen mit Matura	82	18
Männer ohne Matura	32	68
Männer mit Matura	72	28
Bis 29 Jahre	58	42
30-59 Jahre	51	49
Ab 60 Jahren	55	45

Quelle: *Martina Zandonella* und *Flooh Perlot*, Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse Bundespräsidentenwahl 2016 – Wiederholung der Stichwahl, SORA Institute for Social Research and Consulting / ISA Institut für Strategeanalysen, 6. Dezember 2016.



Eine ähnliche Transformation hat der Front National unter der Ägide der Le Pens vollzogen. In der Präsidentschaftswahl 2012 war Marine Le Pen in der Lage, 33 Prozent der französischen Arbeiterklasse zu gewinnen. Nur acht Prozent der „oberen Dienstklasse“ (zum Beispiel leitende Angestellte oder Manager) stimmten hingegen für sie. Zehn Jahre zuvor gewann ihr Vater 23 Prozent der Arbeiterklasse und 13 Prozent der „oberen Dienstklasse“. In den späten 1980er Jahren gab es wiederum nur eine sehr marginale Differenz bezüglich der Unterstützung des Front National zwischen diesen beiden äußerst unterschiedlichen Wählersegmenten (vgl. Mayer 2013, S. 170). Auch in der Präsidentschaftswahl im Frühjahr 2017 war Marine Le Pen in der Lage, ihre besten Ergebnisse in denjenigen Regionen einzufahren, deren Arbeiterklasse sich mit einem immer schlechteren Angebot auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sieht (vgl. Tartar et al. 2017).

Auch in Deutschland kann der Trend erkannt werden, dass die Evolution der AfD zu einem „klassischen“ rechtspopulistischen Akteur mit einer wachsenden Unterstützung der Partei innerhalb derjenigen Segmente der Bevölkerung einhergegangen ist, die traditionell eher bei Sozialdemokraten oder Sozialisten heimisch waren. Erhebungen zu den Landtagswahlen 2016 zeigen beispielsweise, dass Arbeitslose einen überproportional hohen Anteil der AfD-Wählerschaft ausmachten. Aufgeschlüsselt nach Tätigkeit, konnte bei drei der fünf Landtagswahlen im Wahljahr 2016 die höchste Zustimmung zur AfD unter Arbeitslosen gefunden werden. In den drei Landtagswahlen 2014 war die Unterstützung der „Alternative“ hingegen noch unter Arbeitern und Selbstständigen höher als bei Arbeitslosen; bei der Europawahl im selben Jahr waren Arbeitslose gar die „Tätigkeitsgruppe“, in der die AfD ihr schlechtestes Ergebnis einfuhr.<sup>5</sup> Auch ausführlichere Erhebungen bezüglich der Parteiunterstützung untermauern diese Erkenntnisse und zeigen, wie grundlegend sich die Wählerschaft der AfD gerade seit ihrer Spaltung im Sommer 2015 verändert hat (Tabelle 2).

*Tabelle 2:* Personen mit Parteibindung, die der AfD zuneigen, nach sozialstrukturellen Merkmalen (Anteile in Prozent).

	2014	2015	2016
ArbeiterInnen	2	5	11
Arbeitslose	1	4	15
Nicht erwerbstätig	1	5	8
BeamtenInnen	2	3	1
Angestellte	1	2	4
Selbstständig/ Freiberufler	3	4	5
Insgesamt	2	3	5

Quelle: *Martin Kroh und Karolina Fetz*, Das Profil der AfD-AnhängerInnen hat sich seit Gründung der Partei deutlich verändert, DIW Wochenbericht 34/2016, S. 711-719, S. 715.

Betrachtet man das heutige deutsche Parteiensystem nach Aufschlüsselung der beruflichen Merkmale der Wählerschaft der jeweiligen politischen Akteure, so kann auch hier erkannt werden, dass die Alternative für Deutschland durchaus die Bezeichnung der „Arbeiterpartei“ verdient. 34 Prozent der AfD-Unterstützer, die einem Beruf nachgehen, sind, beziehungsweise definieren sich selbst als Arbeiter – ein Anteil, der deutlich über dem in der SPD und sogar Linkspartei vorhandenem steht.

Tabelle 3: Position im Beruf, nach Parteipräferenz. Anteile in Prozent (2016).

	CDU/CSU	SPD	Grüne	AfD	Linke	FDP	Insgesamt
<b>Arbeiter</b>	16	17	9	34	22	11	19
<b>Angestellte</b>	63	68	72	46	66	70	64
<b>Beamte</b>	9	8	10	6	6	4	7
<b>Selbstständige</b>	12	7	9	14	7	15	10

Quelle: Karl Brenke und Alexander S. Kritikos, Wählerstruktur im Wandel, DIW Wochenbericht 29/2017, S. 595-606, S. 598.

## 5. Fazit und Ausblick

In einigen europäischen Gesellschaften scheint beim Thema der sozialen Absicherung für einen wachsenden Anteil der Wählerschaft nicht mehr die entscheidende Frage zu sein, inwiefern man selbst von staatlichen Maßnahmen in einem adäquaten Maße profitiert, sondern ob andere Gruppen (zunehmend ethnische Minderheiten) unverdiente Unterstützung erhalten, beziehungsweise in einem zu hohen Maße von der staatlich angebotenen Hilfe profitieren. Die gesellschaftspolitische Komponente der Debatte bezüglich des Sozialstaats hat somit auf Kosten der wirtschaftspolitischen Überlegungen hinzugewonnen und wird – angesichts des steigenden Bevölkerungsanteils von Minderheiten in Westeuropa – in Zukunft weiter an Relevanz gewinnen. Rechtspopulisten heizen diesen Prozess durch ihre Vermengung der verschiedenen Themenbereiche an, da sie dank dieser Vorgehensweise sowohl die gesellschaftspolitischen als auch die sozioökonomischen Präferenzen der „einheimischen“ Arbeiterklasse bedienen können. Die Einbeziehung des Themas „Zuwanderung“ mit all seinen Facetten in die Wirtschafts- und Sozialpolitik erlaubt es ihnen darüber hinaus, sich auf einem politischen Parkett zu bewegen, auf dem sie traditionell beheimatet sind. Des Weiteren stellt die Migrationspolitik einen Themenbereich dar, indem die Rechtspopulisten von den Wählern gemeinhin als kompetenter eingeschätzt werden als dies bei wirtschaftspolitischen Angelegenheiten der Fall ist.

Diese Entwicklung stellt gerade die Parteien der linken Seite des politischen Spektrums vor eine existentielle Herausforderung, denn insbesondere ihre traditionelle (aber nicht mehr heutige) Basis vertritt immer häufiger wohlfahrtchauvinistische Standpunkte. Das Ausmaß dieses Problems lässt sich nicht zuletzt auch daran festmachen, dass der Aufstieg der Rechtspopulisten in den letzten Jahrzehnten in Westeuropa mit einem außerordentlichen Abstieg der Sozialdemokratie, aber nicht unbedingt der christdemokratischen beziehungsweise konservativen Parteien einhergegangen ist (vgl. Hanretty 2015). Ein simpler Linksruck samt Hinwendung zu einem Ausbau sozialstaatlicher Maßnahmen wird nicht ausreichen, die ehemalige linke Basis zurück zu gewinnen, da die Arbeiterklasse in einem zunehmenden Maße das Thema Sozialstaat mit verschiedenen Aspekten der Zuwanderung verbindet. Ein bedingungsloses Grundeinkommen wird beispielsweise keine große Unterstützung innerhalb der (einheimischen) Arbeiterklasse finden, wenn gleichzeitig offene Grenzen sowie eine Auszahlung an alle in Deutschland lebenden Personen gefordert werden. Andererseits muss auch festgestellt werden, dass ein Rechtsschwenk der linken Parteien bei gesellschafts- und integrationspolitischen Themen in Anbetracht der diesbezüglichen Standpunkte ihrer heutigen progressiven Parteibasis nur sehr schwer umzusetzen wäre. Auch in Zukunft

werden die Rechtspopulisten somit auf die Unterstützung ihrer neuen Basis zählen können – wahrscheinlich sogar in einem noch größeren Maße als dies heute der Fall ist.

## Anmerkungen

- 1 Laut den Erhebungen des Wahlabends von Infratest dimap stimmten 21 Prozent aller Arbeiter für die AfD, ein Wert der nur marginal unter dem der SPD (23 Prozent) und deutlich über dem Anteil der Linkspartei (10 Prozent) lag. Siehe <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/umfrage-job.shtml>.
- 2 Grundsätzlich ist festzustellen, dass für dieses Segment keine wissenschaftlich klare oder allgemein gültige Definition bezüglich Einkommen, Bildung oder beruflicher Qualifikationen existiert. Oft basiert die Klassifizierung der Mitgliedschaft innerhalb der Arbeiterklasse beispielsweise auf einer Selbsteinschätzung der Befragten, eine Vorgehensweise, die auch in den meisten statistischen Untersuchungen innerhalb des vorliegenden Textes angewandt wird.
- 3 Definiert als Ideologie beziehungsweise Wählerschaft bestehend aus Linken (Französisch „gauche“), die aufgrund der Verteidigung des Sozialstaats durch die Le Pens zu FN-Wählern wurden. Kritiker wie Nonna Mayer (siehe Literaturverzeichnis) argumentieren hingegen, dass man es hier eher mit einem „ouvriéro-lepénisme“ („Arbeiter-Le Penismus“) zu tun habe, da die Wählerwanderung von der Sozialistischen oder Kommunistischen Partei zum FN nicht aus wahrlich (wirtschafts- und sozialpolitisch) linken Wählern, sondern eher aus soziokulturell konservativen Teilen der Arbeiterklasse beziehungsweise ehemaligen Nichtwählern aus diesem sozialen Segment bestünde.
- 4 Zur Definition der Autoren von „Arbeiterklasse“ siehe Afonso/Rennwald 2016, S. 11-12.
- 5 Siehe verschiedene Erhebungen von Infratest dimap. Zu finden unter <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/chronologie/chronologie.shtml>.

## Literaturverzeichnis

- AfD-Thüringen (2017): Björn Höcke: Diese ach so soziale SPD ist das Gegenteil von sozial!, Rede vom 1. Mai 2017, verfügbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=9ZHBbdrSDmU> (Abruf am 27.07.2017).
- Afonso, Alexandre (2015): Choosing whom to betray: populist right-wing parties, welfare state reforms and the trade-off between office and votes. In: *European Political Science Review* Vol. 7/No. 2, S. 271-292. DOI: 10.1017/S1755773914000125.
- Afonso, Alexandre/Rennwald, Line (2016): The Changing Welfare State Agenda of Radical Right Parties in Europe. In: Palier, Bruno/Manow, Philip (Hrsg.): *Electoral Politics and Welfare State Reforms*. Oxford: Oxford University Press (forthcoming).
- Alesina, Alberto/Glaeser, Edward/Sacerdote, Bruce (2001): Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State? In: *Brookings Papers on Economic Activity* No. 2, S. 187-227. <https://doi.org/10.1353/eca.2001.0014>.
- Alternative für Deutschland (2016): Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland.
- Alternative für Deutschland (2017): Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017.
- Front National (2012): Notre Projet. Programme Politique du Front National.
- Front National (2017): 144 engagements présidentiels.
- Hanretty, Chris (2015): Electorally, West European social democrats are at their lowest point for forty years. In: *Medium*, 5. Oktober, <https://medium.com/@chrishanretty/electorally-west-european-social-democrats-are-at-their-lowest-point-for-forty-years-ac7ae3d8ddb7> (Abruf am 27.07.2017).

- Ivaldi, Gilles (2016): A new course for the French radical right? The Front National and 'demonisation'. In: Akkerman, Tjitkse/de Lange, Sarah L./Rooduijn, Matthijs (Hrsg.): Radical right-wing populist parties in western Europe: Into the mainstream? Abingdon: Routledge, S. 225-246.
- Judt, Tony (2009): What Is Living and What Is Dead in Social Democracy? In: The New York Review of Books, 17. Dezember, <http://www.nybooks.com/articles/2009/12/17/what-is-living-and-what-is-dead-in-social-democrac/> (Abruf am 27.07.2017).
- Kitschelt, Herbert (1995): The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kitschelt, Herbert (2004): Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial Democracies. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Mayer, Nonna (2013): From Jean-Marie to Marine Le Pen: Electoral Change on the Far Right. In: Parliamentary Affairs Vol. 66/No. 1, S. 160-178. DOI: 10.1093/pa/gss071.
- Oesch, Daniel (2008): Explaining Workers' Support for Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Evidence from Austria, Belgium, France, Norway, and Switzerland. In: International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol. 29/No. 3, S. 349-373. DOI: 10.1177/0192512107088390.
- Partij voor de Vrijheid (2012): *Hún Brussel, óns Nederland – Verkiezingsprogramma 2012-2017*.
- Shields, James (2007): The Extreme Right in France: From Pétain to Le Pen. Abingdon: Routledge.
- Tartar, Andre/Sam, Cedric/Warren, Hayley (2017): Eight Maps That Explain France's Macron-Le Pen Election. In: Bloomberg, 24. April, <https://www.bloomberg.com/graphics/2017-french-election-maps/first-round/> (Abruf am 27.07.2017).
- van der Waal, Jeroen/Achterberg, Peter/Houtman, Dick/de Koster, Willem/Manevska, Katerina (2010): 'Some are more equal than others': economic egalitarianism and welfare chauvinism in the Netherlands. In: Journal of European Social Policy Vol. 20/No. 4, S. 350-363. DOI: 10.1177/0958928710374376.
- van Oorschot, Wim (2006): Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. In: Journal of European Social Policy Vol. 16/No. 1, S. 23-42. DOI: 10.1177/0958928706059829.



Holger Arndt

## Medien des Wirtschaftsunterrichts

2016 • 249 Seiten • Kart. • 34,90 € (D) • 35,90 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2073-6 • eISBN 978-3-8474-1065-2

Anschaulich und theoretisch fundiert werden in diesem Buch die wichtigsten Medien des Wirtschaftsunterrichts dargestellt. Neben theoretischen Grundlagen setzt sich der Band mit dem unterrichtlichen Einsatz sowohl traditioneller Medien wie z.B. Tafel, Arbeitsblatt und Schulbuch als auch digitaler Medien wie z.B. Präsentationsprogramme, Internetanwendungen und spezialisierte Software auseinander.



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

# Warum werden Frauen (im Schnitt) niedriger bezahlt als Männer?

## Ursachen und Beurteilung des Gender Pay Gap

Thorsten Hippe

### Zusammenfassung

Der Artikel erörtert die Frage, warum Frauen im Schnitt geringere Bruttostundenlöhne erhalten als Männer (Gender Pay Gap, GPG). Dazu diskutiert er verschiedene wissenschaftliche Erklärungsansätze zum GPG. Es zeigt sich, dass beharrliche traditionale Geschlechtsrollenerwartungen auf multiplen Wirkkanälen eine subtile, aber wichtige Ursache des GPG sein können.

## 1. Der Gender Pay Gap

Nach Art. 3 GG soll der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frau und Mann fördern und bestehende Nachteile von Frauen beseitigen. Als zentraler Nachteil wird in der politischen Öffentlichkeit der Gender Pay Gap (GPG) kontrovers diskutiert. Der sog. unbereinigte GPG misst, um wie viel Prozent der durchschnittliche Bruttostundenlohn erwerbstätiger Frauen niedriger ist als der durchschnittliche Bruttostundenlohn erwerbstätiger Männer. Diese Größe verharrt in Deutschland seit einiger Zeit bei gut 20 Prozent (2016: 21%) (destatis 2017). Ist der GPG eine Verletzung des Gebots der Gleichberechtigung von Frau und Mann und ein triftiger Grund für staatliche Eingriffe?

Während einige Wissenschaftler das bejahen (Sachverständigenkommission Gleichstellung 2017), halten andere dagegen, dass der sog. „bereinigte GPG“ deutlich niedriger liegt (IW Köln 2016). Der „bereinigte GPG“ ist die Lohndifferenz, die verbleibt, wenn man so weit wie statistisch möglich versucht, Frauen und Männer in *denselben* lohnrelevanten Arbeitsumständen und mit *denselben* lohnrelevanten Merkma-



**Dr. Thorsten Hippe**  
Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie

len zu vergleichen, also z.B. berücksichtigt, dass Männer öfter in besser bezahlten Branchen, besser zahlenden Großbetrieben, auf Arbeitsplätzen mit formal höheren Anforderungen an Führung und Qualifikation arbeiten, mehr Berufserfahrung besitzen etc. als Frauen. Bei Nutzung der umfassendsten Datenbasis (SOEP, Sozioökonomisches Panel) sinkt der bereinigte GPG so auf 2,3% (Boll/Leppin 2015). Daher sei der GPG kaum Ausdruck von Diskriminierung, sondern primär Folge differenter Präferenzen und individueller Entscheidungen von Frauen und Männern (IW Köln 2016), in die der Staat nicht eingreifen solle/könne.

Diese Differenzierung des GPG in einen *statistisch* „erklärten“ und nicht erklärten (bereinigten) Teil ist bei genauer Überlegung aber wenig hilfreich zur Klärung der Frage, inwieweit der GPG Folge von Diskriminierung ist oder nicht (Boll/Leppin 2015): den statistisch „erklärten“ Teil darf man nicht vorschnell mit Nicht-Diskriminierung gleichsetzen, da hier Diskriminierung von Frauen beim Zugang zu höheren Berufspositionen, bei der Akkumulation von Berufserfahrung etc. vorliegen *kann*. Umgekehrt darf man auch den „bereinigten GPG“ nicht vorschnell mit Diskriminierung gleichsetzen, da es weitere lohnrelevante Unterschiede zwischen Frauen und Männern in punkto Produktivität geben *kann*, die das SOEP nicht erfasst.

## 2. Wissenschaftliche Erklärungsansätze zum GPG

Um differenziert zu beurteilen, inwieweit der GPG Folge von Diskriminierung ist, welche sozialen Strukturen und Mechanismen ihm zugrunde liegen und inwiefern der Staat dem entgegen wirken kann, muss man wissenschaftliche Erklärungstheorien zum GPG analysieren. Drei in der internationalen Forschung einschlägige Ansätze / Ursachenfaktoren (Bertrand 2010; Blau/Kahn 2016) werden im Folgenden erörtert. Dabei zeigt sich: *in allen* drei Bereichen können geschlechtsstereotype Rollenerwartungen eine wichtige Ursache des GPG sein.

### 2.1 Erwerbsunterbrechungen und –reduktionen als Ursache des GPG?

Fast die Hälfte des GPG geht darauf zurück, dass Frauen im Schnitt a) über weniger Berufserfahrung (im Lebenslauf bisher akkumulierte Arbeitsstunden) als Männer verfügen (ca. 5½ Prozentpunkte) und b) öfter als Männer Teilzeit arbeiten (ca. 4 Prozentpunkte), für die im Schnitt geringere *Stunden*-Löhne gezahlt werden (Boll/Leppin 2015). Ursache dafür ist, dass viele Frauen wegen Kindern ihre Berufstätigkeit für einige Jahre unterbrechen und danach oft Teilzeit arbeiten. Während nur 32% der Mütter mit Kindern unter drei Jahren erwerbstätig sind, gilt das für 82% derselben Väter (Sachverständigenkommission Gleichstellung 2017, 36). Von allen erwerbstätigen Männern arbeiten 93% (2015) Vollzeit, wogegen es bei erwerbstätigen Frauen nur 49% sind, da weitere 41% in Teilzeitjobs arbeiten (Wippermann 2016, 65). Deren niedrigere Stundenlohn ist aber nicht per se „natürlich“, sondern auch eine Frage der (Arbeits)Kultur, wie die Niederlande zeigen, wo Teilzeitjobs *ceteris paribus höhere* Stundenlöhne als Vollzeitjobs erhalten.

Der humankapitaltheoretische Erklärungsansatz zum GPG (z.B. Hammermann/Schmidt 2015) betont, dass die langen Erwerbsunterbrechungen nicht nur beim Wiedereinstieg in die Arbeitswelt, sondern als Langzeitwirkung zu hohen Einbußen beim Stundenlohn führen, weil auf einem Großteil der heutigen Arbeitsplätze die Höhe

der Arbeitsproduktivität davon abhängen, wie lange ein Arbeitnehmer dort kontinuierlich tätig ist (durch Übung, Aufbau von Kundennetzwerken, kumulative Weiterbildung etc.). Durch Unterbrechungen verliert man den Anschluss an den dynamischen Wandel der Wirtschaft. So zeigt sich empirisch: je länger die Betriebszugehörigkeitsdauer, desto höher im Schnitt der Stundenlohn (Hammermann/Schmidt 2015).

Weitere 3½ Prozentpunkte des GPG gehen darauf zurück, dass Männer häufiger als Frauen in höheren Berufspositionen arbeiten (Boll/Leppin 2015). Die humankapitaltheoretische Erklärung für diese sog. vertikale Segregation ist, dass v.a. der Zugang zu Führungspositionen Vollzeitarbeit, Überstunden und langjährige Erfahrung erfordert (Blau/Kahn 2016, 19). Hinzu käme, dass eine Firma umso mehr in die Weiterbildung eines Mitarbeiters investiert und dessen Aufstieg fördert, je mehr sich das lohnt, d.h. umso mehr das Verhalten bzw. das Geschlecht des Mitarbeiters vermuten lässt, dass er im Betrieb bleibt.

Zum Beleg verweist die Humankapitaltheorie auf empirische Studien, wonach der GPG zwischen gut qualifizierten Frauen und Männern *am Anfang* der Karriere gering ist. Erst mit steigendem Alter nimmt der GPG immer mehr zu, da viele Frauen dann wegen Kindern die Erwerbsarbeit unterbrechen / Teilzeit arbeiten (Polachek 2014). Die humankapitaltheoretische Erklärung passe auch zum empirischen Befund, dass unabhängig vom Alter der GPG zwischen kinderlosen *Single*-Frauen und *Single*-Männern in vielen Ländern gering ist (in Deutschland beträgt dieser aber ganze 15%), wogegen der GPG zwischen *verheirateten* Frauen und Männern größer ist (in Deutschland 34%) (ebd.).

Aus der Humankapitaltheorie folgt *nicht*, dass der GPG „natürliche“ Folge davon sei, dass Frauen bessere Kinderbetreuer als Männer seien. Eine weit egalitäre Aufteilung von kindbedingten Erwerbsunterbrechungen und -reduktionen als heute ist laut Fthenakis (2006, 74) durchaus möglich: *„Neuere Befunde der anthropologischen Forschung belegen, dass Männer und Frauen früh in der Evolutionsgeschichte die gleichen Erziehungskompetenzen entwickelt haben. (...) Auch die weiteren Annahmen, die Mutter sei von Natur aus der bessere Erzieher als der Vater, haben in der anthropologischen Forschung keinen Bestand.“* (ebd.)

Eine Erweiterung des Humankapitalansatzes ist die Theorie der statistischen Diskriminierung (Blau/Kahn 2016, 31): Demnach rechnen Arbeitgeber infolge *alter* Erfahrungswerte bei allen Frauen mit dem „Risiko“ einer Mutterschaft inkl. Auszeit und versehen sie mit geringerem Stundenlohn, Weiterbildung und Beförderungen als gleich fähige Männer, weil Frauen traditionell als primär zuständig für „Kind & Küche“ *gelten*. Auch jüngere emanzipierte Frauen, die bei besserer Bezahlung und Förderung Karriere machen würden, haben so weniger ökonomische Anreize und Optionen dazu und investieren weniger Zeit in den Beruf und mehr in die Familie, zumal in vielen Ehen die Karriere der Männer Vorrang hat (z.B. bei der Wohnortwahl), eben weil Männer wegen der *Annahmen* der Arbeitgeber oft mehr verdienen. Durch diesen Feedback-Effekt werden die *Annahmen* der Arbeitgeber zur selbst erfüllenden Prophezeiung; traditionale Normen reproduzieren sich selbst (Iversen/Rosenbluth 2010, xii; Blau/Kahn 2016, 31). Die Theorie der statistischen Diskriminierung ist ein erstes Beispiel dafür, wie traditionale Rollenerwartungen (hier: der Arbeitgeber) und Normen zur ökonomischen Benachteiligung von Frauen und zum GPG beitragen können.

Als Lösungsweg zur Minimierung des GPG sieht der humankapitaltheoretische Ansatz die staatliche Subventionierung ganztägiger außerfamiliärer Betreuungsangebote für *alle* (Klein)Kinder (ab ca. 1 Jahr) und Jugendliche u.ä. Maßnahmen (Polachek 2014). Denn so werde es auch Müttern möglich, ihre Berufstätigkeit nur kurz zu unterbrechen, in Vollzeit und auf Führungspositionen zu arbeiten, wodurch sich auch



traditionale Rollenerwartungen der Arbeitgeber (s.o.) ändern würden. In der Tat geben über 50% der deutschen Mütter an, dass sie gern früher ins Erwerbsleben zurückkehren würden (Sachverständigenkommission Gleichstellung 2017, 32).

Kritisch ist aber zu fragen, *wie stark* ein externes Ganztagsbetreuungsangebot *allein* den GPG zu senken vermag: nicht nur Institutionen, auch Normen sind in die Ursachenanalyse einzubeziehen. So halten deutsche Frauen im Schnitt eine externe Ganztagsbetreuung erst ab einem Alter von 5½ Jahren (West) bzw. 3½ Jahren (Ost) für kindgerecht (Lietzmann/Wenzig 2017). Obwohl die Ost-West-Differenz zeigt, dass solche Normen nicht „natürlich“ sind, sondern von Institutionen (Tradition externer Kinderbetreuung im Osten) geprägt werden, stellt sich die Frage: wenn viele Eltern das Angebot nicht / nur begrenzt nutzen wollen, wer trägt dann die häusliche Kindererziehung? Selbst bei Ganztagsversorgung ist zu klären: Wer backt z.B. Kuchen für Kita- und Schulfeste, wer betreut das kranke Kind, wer pflegt Opa, wer bügelt die Wäsche usw.? Und wie wirken sich die bevorzugten Arbeitsteilungsmuster auf den GPG aus?

Bisher sind Frauen bei solcher Hausarbeit stärker belastet als Männer: berufstätige Frauen leisten 1,6mal mehr *unbezahlte* Hausarbeit (inkl. Heimwerken) und 1,9mal mehr *unbezahlte* Fürsorgearbeit als berufstätige Männer. Auch wenn beide Vollzeit arbeiten, liegt das Verhältnis bei 1,4 bzw. 1,5 (Hobler u.a. 2017). Obwohl die jeweilige Summe aus unbezahlter und bezahlter Gesamtarbeitszeit von Mann und Frau im Schnitt in etwa gleich ist (u.a. da Männer mehr Überstunden machen), ist die Aufteilung der Hausarbeit empirisch häufigster Konfliktpunkt in Partnerschaften (Allensbach-Institut 2013, 37). Wippermann (2016, 99) zufolge sind viele Männer bisher nicht bereit (oder wegen Forderungen ihres Arbeitgebers fähig), ihre Berufsarbeit zu reduzieren, um ihre Partnerin bei der Hausarbeit zu entlasten, wenn sie ihre Berufsarbeit deutlich erhöht / gern erhöhen würde.

Diese asymmetrische Arbeitsteilung ist *eine* Ursache des GPG, da die höhere Belastung von Frauen in der Hausarbeit die Zeit & Energie senkt, die sie in ihr Engagement im Beruf, Weiterbildung etc. stecken können – ein Nachteil gegenüber Männern. Das wirkt sich empirisch belegt negativ auf ihre Stundenlöhne aus (Blau/Kahn 2016, 25). Einige hochqualifizierte Mütter brechen ihre Karriere ab oder ziehen ambitionierte Berufsoptionen nicht in Erwägung, da ihnen der Partner bei Hausarbeit / Kinderbetreuung zu wenig helfen würde (Fine 2010, 151ff.). Zudem zeigt sich empirisch ein „motherhood penalty“: viele Arbeitgeber vermuten bei Müttern wegen ihrer familiären Beanspruchung ein geringeres Leistungspotential und rufen sie nach Bewerbung um ca. 50% seltener zurück als gleich qualifizierte kinderlose Frauen und zahlen ein geringeres Gehalt. Väter werden dagegen nicht benachteiligt (Fine 2010, 111; Busch 2013, 76). Arbeitgeber werden wegen der traditionellen Rollenteilung solange tendenziell *ceteris paribus* Männer bevorzugen, wie diese als weniger zuständig für Haus- und Fürsorgearbeit gelten: *„As long as females are the default caregivers, they face an uneven playing field. (...) Until it becomes a commonplace that fathers are as responsible for the care of children and home as mothers, markets will discriminate against women.“* (Iversen / Rosenbluth 2010, 169).

Die primäre Übernahme *unbezahlter* Arbeit durch Frauen – und den dadurch bedingten Teil des GPG – darf man nicht vorschnell als „freiwillig“ interpretieren, da dies von steuerlichen Anreizen (deutsches Ehegattensplitting statt Individualbesteuerung wie in den meisten EU-Ländern), innerfamiliärer Verhandlungsmacht und vom „sanften Druck“ traditionaler sozialer Normen beeinflusst wird. So divergieren in Deutschland Rollenerwartungen an Väter und Mütter weiter stark: z.B. wird das Item „Solange die Kinder noch klein sind, sollte der Vater seine Berufstätigkeit reduzieren“ von nur 42%

(2015) der deutschen Bürger bejaht, aber dasselbe Item mit „die Mutter“ bejahen 88% (Wippermann 2016, 21ff.) – obwohl diese Differenz pädagogisch fragwürdig ist (siehe Zitat von Fthenakis 2006 oben). 60% der Männer bejahen das Item „Die Rolle der Frau in der Gesellschaft besteht darin, eine gute Hausfrau und Mutter zu sein.“ (ebd., 32). Dass Männer gute Väter und Hausmänner sein sollen, wird dagegen viel weniger betont (ebd.). Laut sozialkonstruktivistischen Theorien (Eagly/Wood 2012) üben solche stereotypen Rollenerwartungen nicht nur dadurch Macht auf Frauen und Männer aus, dass sie ihnen zur Vermeidung sozialer Sanktionen (z.B. Vorwurf, eine „Rabenmutter“ zu sein) Folge leisten, sondern subtiler v.a. dadurch, dass Menschen in jungen Jahren von einer vielerlei geschlechtsstereotyp geprägten Gesellschaft sozialisiert werden (siehe Kapitel 2.2.), sodass Geschlechtsrollen als Teil des eigenen Ideal-Ichs, des Gewissens verinnerlicht werden, an denen man das eigene Verhalten misst und von deren Erfüllung das subjektive Wohlergehen abhängt (Eagly/Wood 2012, 77 + 81f.):

„Die Fürsorgliche. Die Kümmernde. Die Rotznasen Putzende. Die Kochende. Eine Frau bekommt ein schlechtes Gewissen bei dem Gedanken daran, dass das Kind allein ist und die Küche im Dreck versinkt, weil es nicht dem gesellschaftlichen Bild einer Frau entspricht, so etwas zuzulassen. Von einem Mann wird hingegen erwartet, dass er die Familie ernährt und sich in der Welt da draußen behauptet. Deswegen hört man von ihm auch selten, er habe ein schlechtes Gewissen, wenn er seine Kinder tagelang kaum sieht oder wenn sich die Dreckwäsche stapelt.“ (Häfer/Kerber 2015)

Eine repräsentative Studie zu Männer- und Frauen-Rollenbildern (Wippermann 2016) bestätigt diese Einschätzung für die Mehrheit der deutschen Bevölkerung: 66% der Männer und 50% der Frauen folgen einem mehr oder minder geschlechtsstereotypen Leitbild „hegemonialer Männlichkeit“ (ebd., 143). Insoweit der GPG auf die primäre Zuweisung unbezahlter Hausarbeit an Frauen zurückgeht, kann er also auch hier Folge traditionaler sozialer Rollenerwartungen sein.

Daher empfiehlt die Sachverständigenkommission Gleichstellung (2017, 103ff.) zum Abbau des GPG u.a. familienpolitische Maßnahmen, die eine egalitäre Aufteilung unbezahlter Haus- und Fürsorgearbeit auf Mann und Frau fördern (z.B. finanzielle Anreize für Eltern, die *beide* vollzeitnah 25-34 Std. arbeiten). Das soll auch dem Problem entgegen wirken, dass Frauen durch mehr oder minder stereotype Teilung von Haus- und Erwerbsarbeit ökonomisch von ihrem Mann abhängig werden, was die innerfamiliäre Verhandlungsmacht zu Lasten der Frau verlagern kann und einige Frauen später im Fall einer Scheidung u.ä. bereuen: *„Das Problem liegt darin, dass kaum eine Frau die Entscheidung für eine Babypause im Bewusstsein trifft, was das langfristig für sie bedeutet - und entsprechend mit dem Partner und dem Arbeitgeber verhandelt. „Es fühlt sich erst mal gar nicht so schlecht an“, sagt Volkswirtin Christina Boll. Ein Kind kommt, es gibt Elterngeld, der Partner verdient, und irgendwie wird man sich dann schon die Rente teilen. Die Rechnung kommt später. Vor allem nach einer Trennung merken Frauen, wie ungleich gewirtschaftet wurde. „Das will keiner wahrhaben“, sagt Boll. „Jeder denkt, so weit wird es nicht kommen.“ (Bullion 2015)*

## 2.2 Geschlechtliche Präferenzunterschiede als Ursache des GPG?

3½ Prozentpunkte des GPG gehen darauf zurück, dass Frauen im Schnitt häufiger in (eher) gering bezahlten Branchen arbeiten (z.B. Erziehung, Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen: durchschnittlicher Bruttostundenlohn = 12,46 € (2012)) als Männer, die öfter in (eher) gut bezahlten Branchen tätig sind (z.B. Bergbau, Verarbeitendes

Gewerbe, Bau: durchschnittlicher Bruttostundenlohn = 16,60 € (2012)) (Hammermann/Schmidt 2015). Diese sog. horizontale Segregation wird anhand des Dissimilaritätsindex gemessen, der angibt, wie viel Prozent der Beschäftigten ihren Beruf wechseln müssten, um in jedem Beruf den Frauenanteil zu erreichen, der dem Frauenanteil aller Erwerbstätigen entspricht. Der Index ist nur wenig von 66% (1976) auf 58% (2010) gesunken (Busch 2013).

In der internationalen Forschung diskutieren biologische und sozialkonstruktivistische Theorien, inwieweit horizontale Segregation (und damit der GPG) die Folge von im Durchschnitt divergenten Vorlieben der Geschlechter sei und inwieweit solche Präferenzen – Frauen v.a. für soziale Kommunikation und Männer v.a. für technische Konstruktion – biologischen, d.h. kaum veränderbaren oder soziokulturellen, d.h. prinzipiell politisch beeinflussbaren Ursprungs seien (Eliot 2010).

Empirische Studien zeigen, dass sog. soziale Berufswerte wie das Bedürfnis, anderen Menschen helfen zu wollen, bei Mädchen häufiger als bei Jungen feststellbar sind und ihre Berufswahlpräferenzen z.T. erklärt (Busch 2013, 219).

Als Indiz dafür, dass solche Berufspräferenzen *auch* biologische Anker haben, verweisen viele Autoren darauf, dass sich in psychologischen Experimenten die Wahl der bevorzugten Spielzeug-Art sowohl bei artverwandten Primaten als auch bei Menschen zwischen Mädchen (Puppen u.ä.) und Jungen (Laster u.ä.) schon ab frühem Alter (9 Monate) klar unterscheidet (Eliot 2010, 167). Weitere Studien zeigen im Einklang damit einen Einfluss von Androgenen (Hormone wie Testosteron) auf die differenten Spielzeugvorlieben (Schiek 2016).

Andere Studien belegen aber auch einen starken Teil-Einfluss traditionaler sozialer Normen, Vorbilder und Rollenerwartungen: z.B. sind Mädchen soziale Berufswerte im Schnitt umso wichtiger, je mehr Hausarbeit ihre Mutter leistet (Busch 2013). Berufswahlpräferenzen Jugendlicher sind weniger stereotyp, wenn ihr gleichgeschlechtliches Elternteil einen geschlechts-a-typischen Beruf ausübt (Leuze/Helbig 2015, 8). Kinder spielen mehr mit geschlechts-a-typischem Spielzeug, wenn sie allein sind als wenn sie von anderen Kindern beobachtet werden, weil sie untereinander nicht stereotypgerechtes Spielverhalten verbal sanktionieren (Eliot 2010, 190). Viele Eltern verstärken geschlechtstypisches Verhalten und Spielzeugwahl durch stereotypgerechtes Feedback (ebd., 135 + 175; Eagly/Wood 2012, 68; Fine 2010, 321); v.a. viele Väter reagieren gereizt, wenn ihr Sohn mit sog. „Mädchen-Spielzeug“ spielt. Kinder mit einem gegengeschlechtlichen älteren Geschwister zeigen weit weniger geschlechtsstereotype Spielzeugvorlieben, Interessen und Persönlichkeitseigenschaften als Kinder ohne solche Geschwister (Eliot 2010, 191). Selbst wenn Eltern sich um genderneutrale Erziehung bemühen, ist es kaum möglich, den *stereotypen Rollenmodellen der Gesamtgesellschaft* (segregierte Berufswelt der Erwachsenen, zunehmend dualisierte Struktur der Spielzeugwelt, Gender-Marketing, Fernsehen, Kinderbücher etc.) zu entkommen. Diese Rollenmodelle fördern stereotype Berufswahlvorlieben (Sachverständigenkommission Gleichstellung 2017, 28; Eagly/Wood 2012).

In dem Maß, in dem die im Schnitt differenten Berufspräferenzen der Geschlechter durch die o.a. Sozialisations-Einflüsse entstehen, dadurch die horizontale Segregation fördern und so zum GPG beitragen, liegt ein weiteres Beispiel dafür vor, wie traditionale stereotype Geschlechtsrollenbilder *eine* Ursache des GPG sein können.

Des weiteren untersucht die internationale Forschung, ob im Schnitt differente Vorlieben zwischen Frau und Mann auch direkt ursächlich sind für Lohnunterschiede sowie für die *vertikale* Segregation (häufigere Einnahme höherer Berufspositionen durch Männer, was 3½ Prozentpunkte zum GPG beiträgt).

Erstens fanden empirische Studien (Wüst/Burkart 2012; Bertrand 2010, 1560f.), dass Männer dazu neigen Lohnverhandlungen positiv als interessante Herausforderung zu sehen, während Frauen diese eher als unbequeme Last empfinden. Daher verhandeln Frauen in Experimenten *im Schnitt* defensiver, nachgiebiger und öfter gar nicht als Männer, was sich v.a. bei hochqualifizierten Frauen negativ auf Löhne und Karriere auswirkt. Auch das ist aber vom sozialen Kontext beeinflusst und damit durch traditionale Rollenerwartungen geprägt, denn die Empirie zeigt auch, dass männliche Vorgesetzte auf Frauen (aber nicht auf Männer), die selbstbewusst verhandeln, negativ reagieren und weniger bereit sind, mit ihnen zusammen zu arbeiten. Die Zurückhaltung der Frauen in Verhandlungen (und damit ein Teil des GPG) speist sich also zumindest partiell aus der befürchteten negativen Reaktion von Männern (Bertrand 2010, 1557; Blau/Kahn 2016, 40).

Zweitens zeigen viele empirische Studien, dass Frauen *im Schnitt* risikoaverser agieren (Bohnet 2016, 189; Bertrand 2010, 1548f.) und Wettbewerbssituationen (üblich beim Zugang zu Führungspositionen) eher meiden als Männer, *obwohl sie gleich leistungsstark sind*. Z.B. wählen Frauen *trotz ex post gleicher Leistung* öfter als Männer in Experimenten einen festen Stücklohn statt variabler Vergütung, die vom relativen Erfolg in einer Aufgabe im Vergleich zu anderen abhängt. Man hat nachgewiesen, dass Studierende, die in diesem Sinn „wetteifernd“ sind, später prestigeträchtigere Karrieren wählen und höhere Löhne erhalten (Blau/Kahn 2016, 41). Das kann eine weitere Quelle des GPG sein. Wissenschaftlich offen ist, welche Rolle dabei biologische Faktoren und traditionale soziale Rollenerwartungen spielen: Einerseits erwägen einige Autoren, dass Risikoscheu ein evolutionär selektierter Vorteil für Frauen zum Schutz des Ungeborenen (aber weniger für Männer) war (Eliot 2010, 437). Andererseits zeigen Experimente, dass Frauen in der *matrilinearen* Ethnie der indischen Khasi risikobereiter / wetteifernder sind als Männer, was für den Einfluss kulturell-spezifischer Rollenerwartungen spricht (Bertrand 2010, 1567). Das gilt auch für empirische Studien, wonach man das *im Schnitt* risikoaversere, weniger kompetitive Verhalten von Frauen sozial beeinflussen, d.h. via Beratung ändern kann (Bohnet 2016).

### 2.3 Diskriminierung als Ursache des GPG?

Ein in der Forschung kontrovers diskutierter Erklärungsansatz zum GPG vertritt die These, dass Frauen in der Arbeitswelt oft direkt diskriminiert würden (Bohnet 2016).

Erstens kann Diskriminierung durch Arbeitskollegen erfolgen. Die „pollution theory of discrimination“ (Bertrand 2010, 1573) nimmt an, dass Männer in traditionellen, gut bezahlten „Männerberufen“ bestrebt sind, Frauen herauszuhalten, da sie sonst einen Prestigeverlust ihres Berufs fürchten, v.a. bei Berufen, die das Image stählener Maskulinität (z.B. Marinesoldaten) oder kühler Vernunft (z.B. Mathematiker) inne haben. So kann es zu (subtilen) Ausgrenzungsversuchen kommen (Busch 2013, 65ff.). Empirische Studien zeigen bisher „nur“, dass sich Frauen, *aber auch Männer* in geschlechts-atypischen Berufen von ihren Kolleg(inn)en weniger unterstützt fühlen (ebd., 271f.). Bei jungen Berufswähler(inne)n erklären Ängste davor einen Teil des geschlechtsstereotypen Berufswahlverhaltens (Boll u.a. 2015, 28). Das ist ein weiteres Beispiel, wie traditionale Rollenmodelle horizontale Segregation und so den GPG fördern können.

Zweitens kann Diskriminierung durch Arbeitgeber beim Zugang zu gut bezahlten Stellen stattfinden. Einige, *aber bei weitem nicht alle* internationalen Feldstudien ergaben, dass Männer und Frauen bei Bewerbungen für geschlechts-atypische Ar-

beitsplätze trotz gleichen Lebenslaufs tendenziell benachteiligt werden (Bohnet 2016; Blau/Kahn 2016). Z.B. kann man die Erhöhung des Anteils von Frauen in Symphonieorchestern in den USA von 5% (1970) auf 25% (1996) statistisch *zum Teil* mit der Einführung von Blindbewerbungen (Vorspielen hinter Vorhang ohne Sichtbarkeit des Geschlechts) erklären (Blau/Kahn 2016, 33). Dagegen ergab z.B. eine Studie zu Anwaltsfirmen in den USA, dass Diskriminierung keine Rolle spielt, sondern Frauen dort im Schnitt geringere Karriereambitionen als Männer haben und sich daher weniger anstrengen (überarbeiten?), ohne dass das an Mutterschaft o.ä. lag (Azmat/Ferrer 2016).

Besonders relevant als Teil-Erklärung für vertikale Segregation (und damit für den GPG) sind empirische Studien, die zeigen, dass weibliche Führungskräfte nachteiliger als männliche Führungskräfte *bewertet* werden (Bohnet 2016, 22ff.; Eagly/Wood 2012, 78f.). Weibliche Führungskräfte kommen bisher – *bei gleichem Führungsstil* – beim Publikum schlechter an als männliche Leader, v.a. wenn sie selbstbewusst-dominantes Verhalten an den Tag legen. Wenn dem Publikum keine direkten Leistungsdaten vorliegen, werden Frauen – *bei gleicher Leistung* – als durchsetzungs- und leistungsschwächer beurteilt. Wenn dem Publikum durch konkreten Datenvergleich die gleiche Leistung sichtbar ist, werden weibliche Leader als unsympathischer, egoistischer etc. als männliche Führungskräfte *bewertet* (Bohnet 2016). Die Theorie der Rolleninkongruenz (Eagly/Karau 2002) erklärt das damit, dass führungsstarke Frauen soziale Erwartungen an ihre Rolle als Frau verletzen, wonach Frauen „communal“ (liebvoll, menschlich, behutsam) sein sollen. Bei Männern gibt es diese Inkongruenz nicht, da Männer gemäß der Männer-Rolle „agentic“ (offensiv, energisch, dominant) sein sollen. Frauen stünden hier also vor einem Dilemma (nett, aber inkompetent vs. fähig, aber unsympathisch) (Fine 2010, 113; Bohnet 2016, 26), denn mangelnde Sympathie wirkt sich nachgewiesen negativ auf die Karriere aus. Auch hier zeigt sich, wie traditionale soziale Rollenerwartungen Frauen in der Wirtschaft subtil benachteiligen können.

Strunk/Hermann (2009) verglichen die Gehaltsentwicklung von „virtuellen Zwillingen“, d.h. ca. 50 statistischen Paaren von Mann-Frau-Uniabsolventen nach Berufseinstieg, die bzgl. aller nur denkbar relevanten, detailliert erhobenen Variablen (Studienerfolg, Karrierestreben, Mikropolitikverhalten (z.B. Networking), Persönlichkeit etc.) identisch waren. Statistisch kontrolliert wurden auch faktische Wochenarbeitszeit, kindbedingte Berufsunterbrechungen und Betriebsgröße bei Berufseinstieg. Nichts davon konnte erklären, warum nach 10 Jahren zwischen den „Zwillingen“ ein GPG von 27% klaffte und Männer mehr Führungsverantwortung besaßen. Gemäß der o.a. Theorie der Rolleninkongruenz kann das daran liegen, dass die Frauen beim Zugang zu Führungspositionen diskriminiert wurden oder die Frauen diese Positionen von sich aus mieden, *um dem o.a. Dilemma zu entgehen*. Das ist aber eine offene Frage, zumal es wundert, dass die Frauen nur etwas weniger zufrieden mit ihrer Karriere waren. Haben sie sich mit einer „gläsernen Decke“ abgefunden, um nicht daran zu leiden oder hat ihre Karriereambition intrinsisch nachgelassen?

Drittens kann Diskriminierung von Frauen durch tarifliche / betriebliche Lohn Tabellen erfolgen, indem verschiedene Berufe / Arbeitsplätze *trotz äquivalenter Anforderungen und Belastungen* unterschiedlich gut bezahlt werden. Der wissenschaftliche Ansatz der Devaluationstheorie (Lillemeier 2016) vertritt – im Gegensatz zum humankapitaltheoretischen Ansatz (Kap. 2.1) – die These, dass man das differente Lohnniveau verschiedener Branchen / Berufe nicht einfach als legitimen Ausdruck von Produktivitätsdifferenzen deuten darf, sondern dass Entlohnungssysteme historisch pfadabhängig, von Machtverhältnissen geprägt, nicht streng arbeitswissenschaftlich fundiert und daher anfällig für „evaluative Diskriminierung“ sind. Konkret wird vermu-

tet, dass Entlohnungssysteme meist von Frauen ausgeübte Tätigkeiten *trotz äquivalenter Anforderungen und Belastungen* oft schlechter vergüten als primär von Männern ausgeübte Tätigkeiten, weil die Gestalter der Lohntabellen den geringeren Status von Frauen auf die Bewertung ihrer Arbeit übertragen (z.B. Abwertung psychosozialer gegenüber technischer Kompetenz). Auf Basis arbeitswissenschaftlicher Bewertungsverfahren hat Lillemeier (2016) erste empirische *Indizien* für evaluative Diskriminierung in deutschen Entlohnungssystemen gefunden. Insofern ist auch das ein Beispiel, wie historische hierarchische Rollenbilder zum GPG beitragen können.

Warum führt das Thema Gleichberechtigung zu so hitzigen Debatten, dass manche Bürger (z.T. auch Frauen) einen „Gleichstellungswahn“ beklagen, den sie für unnötig halten? Das kann nicht nur am harten Werte-, Macht- und Interessenkonflikt liegen, sondern auch daran, dass Diskriminieren und Diskriminiert-Werden ungewollt *und unbewusst* sein kann. So fanden Auspurg u.a. (2017) in einer repräsentativen Studie zur subjektiven Bewertung der Fairness von Löhnen diverser fiktiver Berufstätiger, dass ihre 1600 Probanden (*Frauen genauso wie Männer!*) im Schnitt Bewertungen abgaben, die Frauen diskriminieren: bei *völlig identischer Ausbildung, Beruf, Arbeitsleistung, Berufserfahrung etc.* und gleichem Gehalt bewerteten die Probanden fiktive Männer eher als unterbezahlt und fiktive Frauen eher als überbezahlt, v.a. im Beruf „Manager“. Das Ausmaß der Diskriminierung entsprach einem GPG von 8%. Und das obwohl fast alle Probanden im selben Fragebogen erklärten, dass sie gleiche Löhne für Frau und Mann bei gleicher Leistung bejahen. Die Studie ist kein Beleg für Diskriminierung in der realen Wirtschaft, zeigt aber nochmals, dass es gute Gründe gibt, diese daraufhin zu prüfen, da Menschen auch dann von traditionellen Rollenstereotypen (z.B. „männliche Manager leisten mehr“) beeinflusst sein können, wenn ihnen das nicht bewusst ist.

### 3. Fazit

Der Artikel zeigt, dass aus dem Agrar- und Industriezeitalter stammende, intergenerational mehr oder minder tradierte Geschlechtsstereotype und Rollenerwartungen an Mann vs. Frau trotz vieler gleichstellungspolitischer Reformen in den Köpfen *beider* Geschlechter weiter nachwirken. Zu diesem Schluss kommt auch die repräsentative Studie von Wippermann (2016): allgemeine Bekenntnisse zur Gleichstellung bei der Mehrheit deutscher Männer seien eher oberflächlich, da sie Normen sozialer Erwünschtheit einhalten wollen, sich bei genauer Nachfrage aber oft inkonsistent, widersprüchlich, inkonsequent o.ä. äußern und den Begriff Gleichstellung mit Inhalten füllen, die echter Gleichberechtigung widersprechen (ebd., 32-39 + 145). Zwar gebe es z.T. starke Wandlungen bei jungen Männern, doch als Fazit hält der Autor fest:

„Hegemoniale Männlichkeit ist für 66% der Männer und für 50% der Frauen das dominante Leitbild. Trotz großer Zustimmung für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Gesellschaft sind die tief verwurzelten Einstellungen und Sehnsüchte in Bezug auf die Männlichkeit von Geschlechtervorstellungen der Vormoderne und Gegenmoderne geprägt. Trotz der Aufklärung und mehrerer Phasen der Emanzipation reichen gleichstellungsresistente Geschlechterbilder bis in das 21. Jahrhundert nicht nur hinein, sondern bestimmen die Geschlechterorientierung der Mehrheit der Männer und Frauen noch heute.“ (Wippermann 2016, 143)

Wie gezeigt, können solche Rollenvorstellungen *eine* Ursache des GPG sein (Boll/Lepin 2015; Sachverständigenkommission Gleichstellung 2017, 42).

## Literatur

- Allensbach-Institut (2013): Der Mann 2013. Arbeits- und Lebenswelten. Allensbach.
- Auspurg, K. u.a. (2017): Why should women get less? *American Sociological Review* 82 (1), 179-210. <https://doi.org/10.1177/0003122416683393>
- Azmat, G. & Ferrer, R. (2016): Gender Gaps in Performance. <http://84.89.132.1/~rferrer/files/PAPER.pdf>
- Bertrand, M. (2010): New Perspectives on Gender. In: Card, D. (ed.): *Handbook of Labor Economics*, 1545-1592. Amsterdam.
- Blau, F. & Kahn, L. (2016): The Gender Wage Gap. Bonn. <http://ftp.iza.org/dp9656.pdf>
- Bohnet, I. (2016): What Works. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674545991>
- Boll, C. & Leppin, J. (2015): Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland. *Wirtschaftsdienst* 95 (4), 249-254. <https://doi.org/10.1007/s10273-015-1814-y>
- Boll, C. u.a. (2015): Geschlechtsspezifische Berufswahl. Hamburg. [http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Policy/HWWI\\_Policy\\_Paper\\_90.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Policy/HWWI_Policy_Paper_90.pdf)
- Bullion, C. (2015): Das arme Geschlecht. *SZ*, 2.1.15.
- Busch, A. (2013): Die berufliche Geschlechtersegregation. Berlin. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01707-1>
- Destatis (2017): Pressemitteilung Nr. 094 vom 14.3.17.
- Eagly, A. & Karau, S. (2002): Role Congruity Theory. *Psychological Review* 109 (3), 573-598. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.109.3.573>
- Eagly, A. & Wood, W. (2012): Biosocial Construction of Sex Differences and Similarities in Behavior. *Advances in Experimental Social Psychology* (46), 56-103.
- Eliot, L. (2010): Wie verschieden sind sie? Berlin.
- Fine, C. (2010): Die Geschlechterlüge. Stuttgart.
- Fthenakis, W. (2006): Der Vater – mehr als nur Brotverdiener? [http://www.kas.de/upload/dokumente/verlagspublikationen/Politik\\_fuer\\_Familien/fthenakis2.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/verlagspublikationen/Politik_fuer_Familien/fthenakis2.pdf)
- Hammermann, A. & Schmidt, J. (2015): Facetten des Gender Pay Gap. *IW Köln Policy Paper* 8/2015.
- Häfner, G. & Kerber, B. (2015): Das innere Korsett. München.
- Hobler, D. u.a. (2017): Wer leistet unbezahlte Arbeit? *WSI Report* Nr. 35.
- Iversen, T. & Rosenbluth, F. (2010): *Women, Work & Politics*. Yale University Press.
- IW Köln (2016): Der Staat muss nicht handeln. Pressemitteilung vom 13.6.16.
- Leuze, K. & Helbig, M. (2015): Why do girls' and boys' gender-(a)typical occupational aspirations differ across countries? *WZB Discussion Paper* 2015-002.
- Lietzmann, T. & Wenzig, C. (2017): Vorstellungen über Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Nürnberg. <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb1017.pdf>
- Lillemeier, S. (2016): Der Comparable-Worth-Index zur Analyse des Gender Pay Gap. *WSI Working Paper* 205. Hans-Böckler-Stiftung.
- Polachek, S. (2014): Equal pay legislation and the gender wage gap. Bonn. *IZA World of Labor* 2014: 16. <https://ideas.repec.org/a/iza/izawol/journly2014n16.html>
- Sachverständigenkommission Gleichstellung (2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Berlin.
- Schiek, H. (2016): Warum Jungs Ritter und Mädchen Prinzessin spielen. *Die Welt*, 16.12.16.
- Strunk, G. & Hermann, A. (2009): Berufliche Chancengleichheit von Frauen und Männern. *Zeitschrift für Personalforschung* 23 (3), 237-257.
- Wippermann, C. (2016): Männerperspektiven. Sozialwissenschaftliche Repräsentativbefragung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie. Penzberg.
- Wüst, K. & Burkart, B. (2012): Schlecht gepokert? Warum schneiden Frauen bei Gehaltsverhandlungen schlechter ab? *GENDER* 3/2012, 106-121.

# Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? – Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland

Jörg Bogumil, Benjamin Garske, David H. Gehne

## Zusammenfassung

Ratsmitglieder in NRW investieren viel Zeit in ihr Mandat, stellen aber auch zunehmend den Sinn ihrer Tätigkeit in Frage. Dieser Beitrag analysiert auf Basis einer aktuellen Befragung von kommunalen Mandatsträgern in NRW drei wichtige Herausforderungen für die kommunale Selbstverwaltung: Überalterung und Nachwuchsprobleme, multiple Vereinbarkeitsprobleme und den Verlust von Einfluss und Legitimation der Ratsmitglieder.

## 1. Einleitung

Betrachtet man die politikwissenschaftliche Diskussion um die Strukturen und Prozesse lokaler Demokratie in Deutschland, so fokussierten sich diese in den letzten 15 Jahren vor allem auf die Veränderungen kommunaler Entscheidungsprozesse durch die Kommunalverfassungsreformen der 1990er Jahre (vgl. beispielweise mit Blick auf Bürgermeister Bogumil/Heinelt 2005, Gehne 2012, zur direkten Demokratie Holtkamp 2016), durch die Einführung neuer Steuerungsinstrumente und des Neuen Kommunalen Finanzmanagements sowie durch die stärkere Einbeziehung der Bürger (zusammenfassend Bogumil 2017).

Die kommunalen Mandatsträger selbst standen aber eher selten im Fokus dieser Auseinandersetzungen. Seit der Reformwelle teilen sich die Vertretungskörperschaften in ganz Deutschland ihre Macht mit dem nun überall direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten und der in ihren Mitbestimmungsmöglichkeiten gestärkten Bürgerschaft (Sachplebiszite). Weiterhin hat der Rat aber auch wichtige Funktionen wie die



**Prof. Dr. Jörg Bogumil**

Ruhr-Universität Bochum  
Fakultät für Sozialwissenschaft  
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und  
Regionalpolitik

**Benjamin Garske (M.A.)**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
FernUniversität Hagen, Politikwissenschaft IV

**Dr. David H. Gehne**

Forschungskordinator, Geschäftsführer ZEFIR  
(Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung)  
Ruhr-Universität Bochum



Wahl von Beigeordneten, die Verabschiedung des kommunalen Haushaltes und anderer kommunaler Satzungen, um nur einen Teil davon zu nennen, die zumindest zum Teil mit den Funktionen von Parlamenten auf nationalstaatlicher Ebene zu vergleichen sind (Bogumil/Holtkamp 2013, 41). Es gibt aber nur recht wenige aktuelle Studien, die die Situation der Vertretungskörperschaften und Rahmenbedingungen des kommunalen Mandates aus der Sicht der Mandatsträger betrachten, sodass recht wenig darüber bekannt ist, wer ein Mandat (Sozialprofil) unter welchen Bedingungen (Zeitaufwand) ausübt.<sup>1</sup> Auch werden die Auswirkungen einer veränderten Arbeitswelt auf die Mandatsausübung kaum beachtet (Ausweitung flexibler Beschäftigung und Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen).

Wir wollen in diesem Beitrag nun bezogen auf diese Fragestellungen die Ergebnisse einer der größten Befragungen von Ratsmitgliedern in Deutschland vorstellen. Im Auftrag des Innenministeriums wurden im Januar und Februar 2017 alle Ratsmitglieder in 44 zufällig in vier Gemeindegrößenklassen ausgewählten Kommunen in NRW befragt. Bei einem Rücklauf von 59,3% (1118 Teilnehmende) kann unter Kontrolle wesentlicher Merkmale davon ausgegangen werden, dass die Befragung repräsentative Ergebnisse für NRW liefert.<sup>2</sup>

Im Folgenden werden die Ergebnisse in drei Abschnitten vorgestellt. Zunächst wird das Sozialprofil der Befragten im Vergleich zur Bevölkerung vorgestellt und die Frage behandelt, inwiefern dieses von der Bevölkerung abweicht. Dann folgt in Abschnitt 3 ein Überblick zu Funktionen, Zeitaufwand und Vereinbarkeit aus Sicht der Ratsmitglieder, um in Abschnitt 4 ihre Perspektive auf die Beratungs- und Entscheidungsmuster zu beschreiben. Im abschließenden Fazit werden die Ergebnisse zusammengefasst.

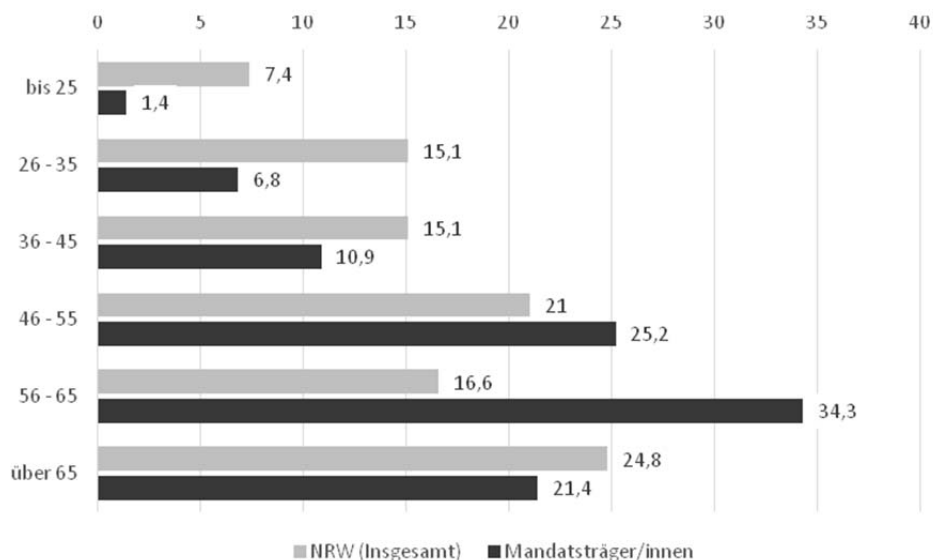
## 2. Sozialprofil der Ratsmitglieder: Überaltert, männlich und hochgebildet

Keine Gruppe von Abgeordneten oder Mandatsträgern entspricht in allen Merkmalen der Bevölkerung, die sie repräsentieren soll (vgl. auch Egner/Krapp/Heinelt 2013, 161). Also stellt sich häufig nicht die Frage, ob die Sozialstruktur abweicht, sondern wie stark sie dies tut und ob ggf. ganze Gruppen der Bevölkerung gar nicht personell in der Vertretungskörperschaft vertreten sind. So wird nach jeder Wahl beispielsweise der (zu) niedrige Frauenanteil einer Vertretungskörperschaft beklagt.<sup>3</sup> Über die relativ leicht messbaren Merkmale wie Alter und Geschlecht hinaus werden im folgenden Abschnitt auch Bildungs- und Berufsabschlüsse und Erwerbstätigkeit berücksichtigt.

Kommunale Mandatsträger in den Städten in Nordrhein-Westfalen sind durchschnittlich 55,8 Jahre alt.<sup>4</sup> Zwischen einzelnen Städten mit unterschiedlicher Einwohnerzahl gibt es hinsichtlich des Alters kaum große Abweichungen. Lediglich in den Städten über 100.000 Einwohner ist der Altersdurchschnitt mit 54,3 Jahren leicht geringer.

In der Verteilung der Mandatsträger auf verschiedene Alterskohorten werden allerdings Repräsentationslücken sichtbar. So ist in den Städten Nordrhein-Westfalens die Mehrzahl der Mandatsträger im Verhältnis zur Bevölkerung überdurchschnittlich stark in den Alterskohorten zwischen 46-65 vertreten, davon wiederum mehr als ein Drittel in der Kohorte, 56-65' (34,3%). Deutlich niedriger als in der Bevölkerung ist dagegen der Anteil an Mandatsträgern in den Kohorten bis 45. Nur wenige Mandatsträger sind Schüler und Studenten, in Ausbildung oder Berufseinsteiger und -aufsteiger oder Personen ab 30 in der Phase der Familiengründung.

Abbildung 1: Alter der Mandatsträger



Mittleres Alter: Städte 55,8 Jahre; Quelle: Eigene Berechnung.

NRW (Insgesamt): Eigene Berechnung auf Basis IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011, Angaben in %.

\*Zur Vergleichbarkeit Kohorte ‚unter 19 Jahre‘ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1025 (Städte)

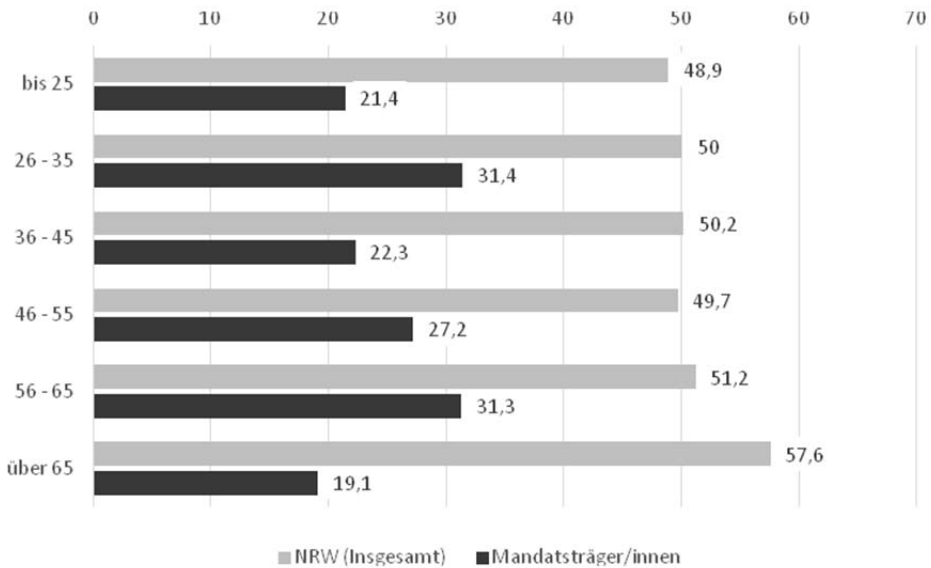
Nach einem starken Anstieg seit dem Ende der 1980er Jahre liegt der Frauenanteil unter den kommunalen Mandatsträgern in Deutschland mittlerweile in den einwohnerstärksten Kommunen relativ stabil bei ca. 30% (Holtkamp et al. 2011, 35; Holtkamp et al. 2017).<sup>5</sup> In den Räten in NRW lag in unserer Befragung der Frauenanteil mit 26,7% unter diesem Wert, allerdings sind hier auch kleinere Gemeinden einbezogen worden.

Verdeutlicht wird dies vor allem im Vergleich. Der Anteil der Frauen an der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens ist dabei fast doppelt so hoch (51,5%) wie der Anteil an Mandatsträgerinnen in den Kommunalvertretungen Nordrhein-Westfalens. In der Analyse nach Einwohnerzahl zeigt sich allerdings eine gewisse Varianz, die allerdings an der Tendenz nichts ändert. So ist in den Klassen ‚20.000-49.999‘ und ‚100.000 und mehr‘ zwar ein leicht höherer Anteil an Frauen zu verzeichnen (Frauenanteil: 35,4% bzw. 32,3%)<sup>6</sup>. In den Klassen ‚unter 20.000‘ und ‚50.000-99.999‘ ist ihr Anteil hingegen bei zugleich höherer Anzahl an Kommunen in den Klassen weit geringer. Nur knapp jedes fünfte Ratsmitglied unserer Zielkohorte ist hier weiblich (unter 20.000 16,8%, 50.000-99.999 19,6%).

Neben der Analyse des Frauenanteils überrascht der Vergleich nach Alterskohorte kaum (vgl. Abbildung 2). So zeigt sich, dass der Frauenanteil in allen Alterskohorten kleiner ist als in der Bevölkerung. Nur in den Kohorten 26-35 und 56-65 ist der Anteil mit knapp über 30% noch vergleichsweise hoch. Die höchste Differenz mit zugleich niedrigstem Frauenanteil zeigt wiederum die Kohorte über 65. Hier sind es gerade einmal 19% Frauen im Vergleich zu 57,6% in der Bevölkerung. Der höhere Frauenanteil in der älteren Bevölkerung spiegelt sich somit keinesfalls in den Kommunalvertre-

tungen wider. Kommunalvertretung scheinen – auch hinsichtlich der skizzierten Altersstruktur – damit *vor allem ein Abbild der Parteien und nicht der Bevölkerung* zu sein (vgl. auch Klein 2011, 39 ff.).

Abbildung 2: Frauenanteil in Bevölkerung und Kommunalvertretung



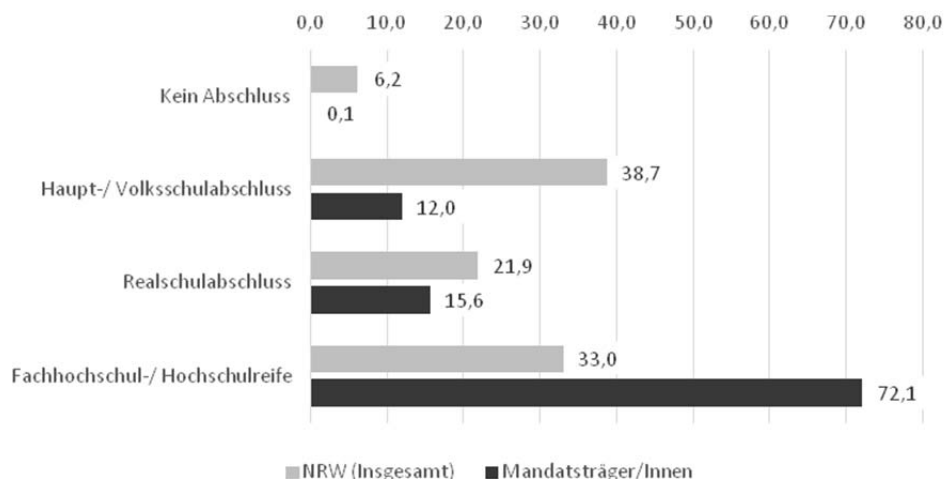
NRW (Insgesamt): Eigene Berechnung auf Basis IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011; NRW 2014: IT.NRW Statistisches Jahrbuch NRW 2014, Angaben in %.

\*Zur Vergleichbarkeit Kohorte ‚unter 19 Jahre‘ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1012 (Städte)

In der Verteilung der Bildungsabschlüsse fällt zunächst der im Vergleich zur Bevölkerung Nordrhein-Westfalens mit 72,1% Nordrhein-Westfalens *doppelt so hohe Anteil an Mandatsträgern mit (Fach-)Hochschulreife* auf. Nur knapp 15% der Mandatsträger haben einen Realschul-, nochmal weniger einen Hauptschulabschluss (12%). Beide Bildungsabschlüsse sind damit vergleichsweise stark unterrepräsentiert (vgl. Abbildung 3).<sup>7</sup>

Abbildung 1: Vergleich Schulabschlüsse Mandatsträger Städte und Gemeinden/Bevölkerung



IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus.

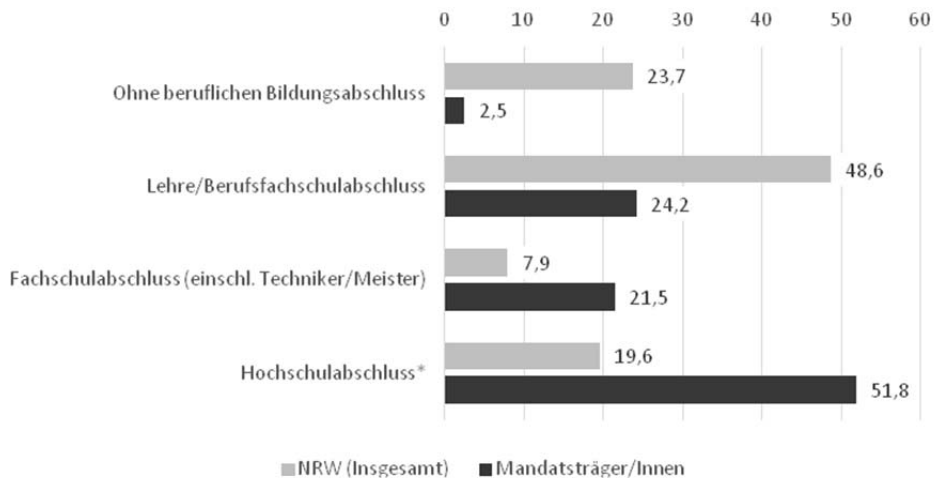
Bevölkerung in NRW 2015 nach höchstem Bildungsabschluss, 20 bis 65 Jahre, Angaben in %.

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; N = 1030 (Städte)

Auch hier ist ein deutlicher Alterseffekt sichtbar. So ist in allen Alterskohorten der Anteil an (Fach-)Hochschulreife zwar überproportional hoch, doch gerade ältere Mandatsträger über 55 besitzen vergleichsweise häufiger einen Haupt- oder Realschulabschluss als ihre jüngeren Kollegen (Haupt- und Realschulabschlüsse: 56-65 32%, über 65 42,1%). Es ist daher anzunehmen, dass sich bei (potentieller) Wiederwahl der Jüngeren bei gleichzeitigem Ausscheiden älterer Mandatsträger die einseitige Prägung fortzeichnet und verfestigt.

Analog zur schulischen Ausbildung zeigt die Analyse der beruflichen Bildungsabschlüsse der Mandatsträger daher auch einen nach obigen Zahlen sicherlich erwartbaren, aber zugleich *bemerkenswert hohen Anteil an Hochschulabsolventen*. Knapp jeder zweite Mandatsträger hat in Nordrhein-Westfalen einen Hochschulabschluss, Tendenz steigend mit zunehmender Einwohnerzahl (< 100.000 EW 54,7%). Knapp mehr als ein Fünftel der Mandatsträger hat eine Lehre/Berufsausbildung im dualen System absolviert, ein weiteres Fünftel einen Fachschulabschluss bzw. einen Meister. Marginal ist der Anteil derer, die keinen beruflichen Bildungsabschluss vorweisen können (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Vergleich berufliche Bildungsabschlüsse Mandatsträger Städte und Gemeinden/Bevölkerung



\*) Hochschulabschluss/Promotion zusammengefasst. Der Anteil der promovierten Mandatsträger/innen beträgt in NRW 4,4%.

Quelle: IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011; Aufgrund veränderter Bildungsbiographien und der Vergleichbarkeit unter Einbezug von Personen ab 25 Jahren. Angaben in %.

Stellt man die beruflichen Bildungsabschlüsse der Mandatsträger der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens gegenüber, zeigt sich vor allem der im Vergleich zur Bevölkerung *mehr als doppelt so hohe Anteil an (Fach-)Hochschulabsolventen* inklusive Promotion unter den Mandatsträgern. Der Anteil an Mandatsträgern mit Lehre/Berufsausbildung im dualen System (Berufsschule) ist im Vergleich hingegen halb so groß, und damit stark unterrepräsentiert.

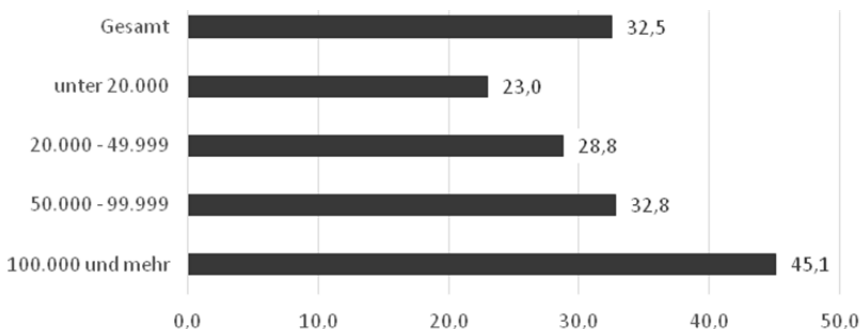
Zwei Drittel der Mandatsträger sind erwerbstätig. Nichterwerbstätige Mandatsträger sind überwiegend Rentner, Pensionäre und Personen im Vorruhestand. Von den Berufstätigen arbeiten 77% in Vollzeit und 23% in Teilzeitbeschäftigungen. Trotz hohem Anteil an Vollzeitbeschäftigten nutzen allerdings nur gut 40% der Betroffenen die in der Kommunalverfassung verankerten Freistellungsregelungen. Viele davon versuchen durch kreative Selbstorganisation den bürokratischen Aufwand der Inanspruchnahme dieser Regelungen zu vermeiden. Zudem ist der Anteil an erwerbstätigen Mandatsträgern mit flexiblen Arbeitszeiten mit 70% vergleichsweise hoch, und liegt deutlich über dem Anteil in der Bevölkerung. Nach einer Sonderauswertung des Mikrozensus 2011 waren es nur 36% aller Beschäftigten in Deutschland. Der hohe Anteil an Erwerbstätigen in Vollzeitbeschäftigungen deutet schon auf Probleme der Vereinbarkeit von Mandat und Berufstätigkeit hin.

### 3. Funktionen, Zeitaufwand und Vereinbarkeit

Infolge der Wahl in den Rat kommen einige zeitintensive Tätigkeiten auf Ratsmitglieder zu. Neben der Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung der Sitzungen von Rat und Ausschüssen sind die meisten Ratsmitglieder auch Mitglied einer Fraktion, die ebenfalls Funktionen vergibt sowie Sitzungen und Arbeitskreise hat. Darüber hinaus gibt es weitere mit dem Mandat verbundene Tätigkeiten wie Mitgliedschaften in Beiräten etc., zu denen man entweder entsendet oder berufen werden kann.

Knapp 50% der Ratsmitglieder gaben in unserer Befragung an, nur „einfaches Mitglied“ des Rates zu sein. Dazu kommen im Durchschnitt pro Ratsmitglied die ordentliche Mitgliedschaft in 3,1 Ausschüssen des Rates und 3,5 stellvertretende Mitgliedschaften in Ausschüssen. Die andere Hälfte der Ratsmitglieder hat noch im Durchschnitt zwei weitere Funktionen. Jeweils etwa 30% der Befragten geben an, Mitglied des Fraktionsvorstandes, Sprecher einer Fraktion für bestimmte Themen oder Mitglied in einem Aufsichtsrat (z.B. Sparkasse etc.) zu sein. Ein Viertel sind Ausschussvorsitzende und 15% Fraktionsvorsitzende. Ein Drittel der Ratsmitglieder in kreisangehörigen Kommunen sind außerdem auch Mitglied des Kreistages, was eine erheblich Zusatzbelastung zum Mandat in der Gemeinde darstellt. Diese Auflistung zeigt die Vielfalt der Tätigkeiten, die direkt und indirekt mit dem Mandat zusammenhängen können, vor allem wenn man bedenkt, dass außerdem 56% der Befragten angeben, sich noch in anderen Bereichen ehrenamtlich zu engagieren. Aktive Ratsmitglieder haben daher sehr individuelle Profile an Funktionen und Tätigkeiten, die auch den zu investierenden Zeitaufwand direkt beeinflussen.

Abbildung 5: Durchschnittlicher Zeitaufwand in Stunden/Monat nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1043 (Städte)

Der durchschnittliche Zeitaufwand für Ratsmitglieder in NRW beträgt 32,5 Stunden im Monat. Wie Abbildung 5 zeigt, unterscheidet sich der Zeitaufwand aber ganz erheblich nach der Gemeindegröße. In Großstädten über 100.000 Einwohner waren es 45,1 Stunden, in kleineren Städten unter 20.000 Einwohner aber immer noch 23 Stunden/Monat. Berücksichtigt man neben der Gemeindegröße auch noch die Funktionen, dann differenziert sich das Bild noch weiter aus. Am größten ist der Zeitaufwand für Fraktionsvorsitzende, die durchschnittlich 43,9 Stunden im Monat aufwenden. In Großstädten sind dies aufgrund der mit der Gemeindegröße wachsenden Themen- und

Aufgabenvielfalt sogar 56,4 Stunden/Monat, in Städten unter 20.000 Einwohner müssen sie aber auch schon 35,6 Stunden/Monat aufwenden.<sup>8</sup> Wie weiter oben bereits dargestellt sind zwei Drittel der Ratsmitglieder erwerbstätig, überwiegend in Vollzeit. Die Befragung ergab deutliche Hinweise<sup>9</sup> auf erhebliche Probleme der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit, Mandat und Familie, auch wenn dies nicht im Kern der Befragung gestanden hat. Stellvertretend für diese Problematik kann folgende Aussage eines Befragten stehen:

*„(...) Habe als Vater von zwei kleinen Kindern ständig damit zu kämpfen, den Spagat zwischen Familie, Beruf und Kommunalpolitik hinzubekommen. Ist eigentlich nicht zufriedenstellend zu lösen und eine Zumutung für meine Familie. Hier wären entlastende Maßnahmen wünschenswert, damit junge Familien unmittelbar repräsentiert sein können und Kommunalpolitik nicht nur eine Veranstaltung für Menschen über 45 Jahre ist. (...)“* (zitiert aus Bogumil/Garske/Gehne 2017, 32)

Die erhebliche zeitliche Belastung wirft die Frage auf, ob ein Ratsmandat vor allem in Großstädten überhaupt noch als Ehrenamt ausgeübt werden kann. In der kommunalpolitischen Wirklichkeit sind schon seit längerem Professionalisierungsprozesse zu beobachten (vgl. Reiser 2010; Holtkamp 2011, Bogumil/Holtkamp 2013). Weitere wichtige Indikatoren sind hierfür die Aufwandsentschädigungen, die Fraktionsgeschäftsstellenzuschüsse und informelle Professionalisierungsstrategien. Fraglich ist außerdem, ob die inhaltliche Komplexität eine ehrenamtliche Ausübung noch möglich mache (Reiser 2010). Dieser Professionalisierungsprozess hat sich in Deutschland auf Bundes- und Länderebene bereits seit längerem vollzogen, auf der lokalen Ebene dominiert nach wie vor das normative Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers. Wurde Professionalisierung in den 1970er-Jahren vorwiegend als Prozess verstanden, indem die Mandatsträger durch Fortbildung und parteienstaatliche Sozialisation qualifiziert und durch Fraktionsassistenten unterstützt werden sollten, wird Professionalisierung zunehmend als ein schleichender Prozess der informellen Verberuflichung des kommunalen Ehrenamts gedeutet. In jüngster Zeit wurde für alle Mittel- und Großstädte ein unaufhaltsamer Trend in Richtung einer stärkeren Professionalisierung ausgemacht (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013).

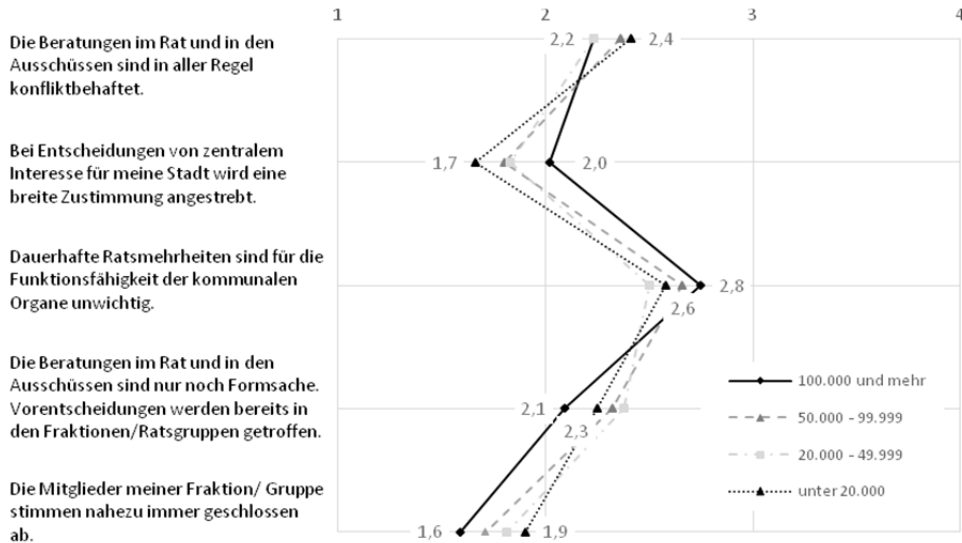
#### 4. Kommunale Beratungs- und Entscheidungsmuster

Die vergleichende Forschung zu kommunalen Entscheidungsmustern hat in den letzten Jahren im Zusammenhang mit Analysen zur kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie eine größere Bedeutung gewonnen (vgl. Holtkamp 2008; Bogumil 2010; Bogumil/Holtkamp 2016). Hieraus lassen sich einige Erkenntnisse ableiten: Nordrhein-Westfalen gilt als konkurrenzdemokratisches System, das von einer stärkeren Fraktionsdisziplin und vor allem von einer in allen Phasen<sup>10</sup> starken Parteipolitisation geprägt ist. Der Einfluss sog. Vorentscheidungsgremien ist höher als in konkordanzdemokratischen Systemen wie beispielsweise in Baden-Württemberg. Abstimmungen in der Kommunalvertretung und ihren Ausschüssen sind tendenziell konfliktbehafteter und von Mehrheitsentscheidungen gekennzeichnet. Die Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung ist vergleichsweise hoch. Der Hauptverwaltungsbeamte agiert weniger dominant, insb. bei einer Kohabitation.<sup>11</sup> Teilt er hingegen das Parteibuch der Mehrheitspartei, ist er eher in der Lage, das politische Geschehen zu dominieren, Informationen zu selektieren, und noch vor allen anderen seiner Fraktion zukommen zu lassen. Der Hauptverwaltungsbeamte genießt zudem eine weniger

starke, überparteiliche Akzeptanz als dies in konkordanzdemokratischen Systemen der Fall ist (Bogumil/Holtkamp 2013: 163f.).

Die zuvor skizzierten Annahmen der lokalen Politikforschung zu kommunalpolitischen Entscheidungsmustern werden von den von uns befragten Mandatsträgern weitestgehend bestätigt, zeigen zugleich aber auch die größenklassenabhängige Varianz auf. Mandatsträger der größeren Städte Nordrhein-Westfalens bewerten die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen als tendenziell konfliktbehafteter als die der kleineren Kommunen. Beratungen sind eher Formsache. Vorentscheidungen werden in höherem Maße in den Fraktionen getroffen. Abstimmungen erfolgen zumeist geschlossener. Entscheidungen von zentralem Interesse für die Stadt werden hingegen flächendeckend mit breiterer Zustimmung angestrebt. Diese Tendenz verstärkt sich etwas bei kleineren bis mittelgroßen Städten. Zugleich wird die Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe betont (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Beratungs- und Entscheidungsmuster nach Größenklasse

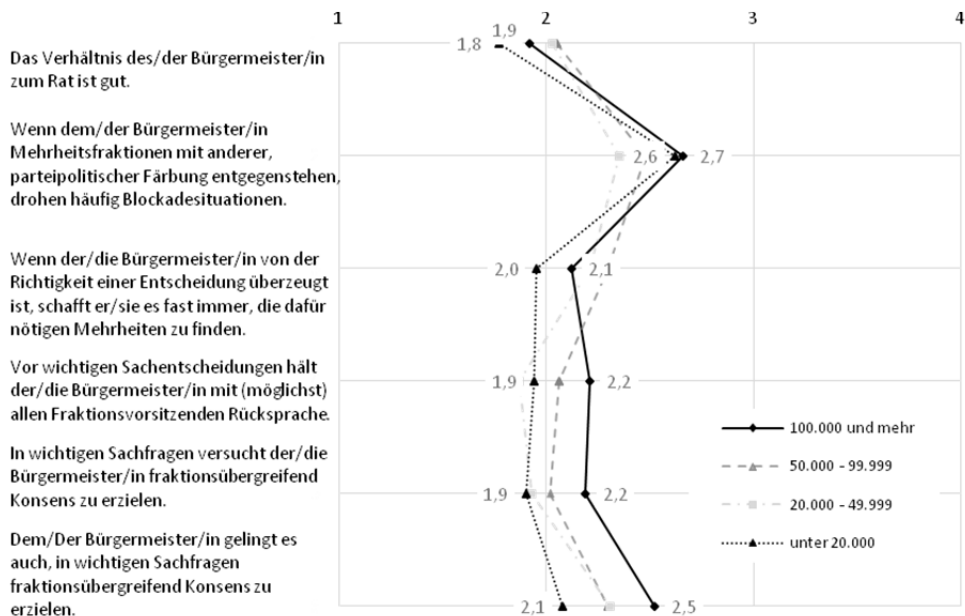


Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1029 - 2037, 1 = trifft völlig zu bis 4 = trifft gar nicht zu, Mittelwerte.

Seit 1999 ist auch in NRW flächendeckend die Rolle des Bürgermeisters aufgewertet worden. Wie wird das Verhältnis des Bürgermeisters zum Rat von den Mandatsträgern bewertet? Weitgehend unabhängig von der Einwohnerzahl wird von allen Mandatsträgern nahezu gleichermaßen ein relativ gutes Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten beschrieben. In den einwohnerstärksten Städten steigt hingegen die Blockadefahr bei unklaren oder gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen, der Informationsfluss zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und den Fraktionsvorsitzenden verschlechtert sich etwas, und in Fragen der Konsensfindung erhöhen sich die Widerstände. Andersherum wird die Konsensfindung in den einwohnerstärksten Städten Nordrhein-Westfalens durch die Hauptverwaltungsbeamten auch weniger stark angestrebt und weniger gut erreicht (vgl. Abbildung 7).



Abbildung 7: Verhältnis Bürgermeister/in und Kommunalvertretung nach Größenklassen



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1019 – 2030; 1 = trifft völlig zu bis 4 = trifft gar nicht zu, Mittelwerte.

Im Kern bestätigen damit unsere Daten die eingangs skizzierten Erkenntnisse aus der lokalen Politikforschung. Die kommunale Welt in Nordrhein-Westfalen ist damit auch nach unseren Erkenntnissen in weiten Teilen stark konkurrenzdemokratisch geprägt, insbesondere in Städten über 50.000 Einwohner mit steigender Tendenz bei höherer Einwohnerzahl.

Neben diesen Veränderungen des kommunalen Entscheidungssystems wurde durch die Befragten im Rahmen der offenen Antworten im Fragebogen eine Vielzahl zusätzlicher Themen angeschnitten. Das Thema der *kommunalen Finanzsituation* in Verbindung mit der unzureichenden Finanzierung der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen durch Land und Bund (Verletzung des sog. Konnexitätsprinzips) wird im Vergleich zu allen anderen Themen am häufigsten genannt. Dabei haben viele Mandatsträger neben den Schwierigkeiten der Konsolidierung auch die grundsätzlichen Folgen für die kommunale Selbstverwaltung im Blick, wie die folgende Äußerung zeigt:

„Die strukturelle Unterfinanzierung führt dazu, dass es de facto in vielen Fällen keine kommunale Selbstverwaltung mehr gibt. Man beschränkt sich auf Mangelverwaltung. Dies ist ein wesentlicher Aspekt, der unsere Demokratie gefährdet, weil die Legitimation für einen Kreistag oder einen Stadtrat entfällt, wenn dieser im Grunde nichts mehr selbst zu entscheiden hat. (...)“ (zitiert aus Bogumil/Garske/Gehne 2017, 57)

Die Analyse beschränkt sich nicht auf das Naheliegende, dass zu wenig Geld für bestimmte Aufgaben zur Verfügung steht, sondern viele Mandatsträger sehen ihre Legitimation in Frage gestellt, wenn dauerhaft nur noch der Mangel verwaltet wird. In diesem Zusammenhang sehen Mandatsträger einen grundsätzlichen Reformbedarf,

um Aufgabenvielfalt, Finanzausstattung und kommunale Handlungsspielräume wieder in einen Einklang zu bringen.

## 5. Fazit: Drei Herausforderungen für die Kommunalvertretungen

Unsere Ergebnisse weisen auf drei zentrale Herausforderungen für die Kommunalvertretungen als wesentliches Element der lokalen Demokratie hin:

### 1. Nachwuchsprobleme und Akademisierung

Aufgrund der Altersstruktur der Mandatsträger ist bei den nächsten Wahlen mit einer wachsenden Nachfrage nach personellem Nachwuchs zu rechnen. Da zumindest die Parteien, was die jüngeren Alterskohorten angeht, jetzt schon stark ausgedünnt sind, kann dies zu massiven *Nachwuchsproblemen* auf kommunaler Ebene führen. Da die jüngeren Ratsmitglieder schon jetzt deutlich höher qualifiziert sind als die Gesamtbevölkerung, ist hier außerdem mit einer weiteren *Akademisierung* des Mandates zu rechnen. Auch wenn eine auf Basis von freien Wahlen zustande gekommene Versammlung wahrscheinlich nie ein genaues Abbild der Bevölkerung sein kann, da massive soziale Selektivitäten bei Kandidatenrekrutierung und Wahl wirken, werden die Repräsentationslücken in NRW doch weiter zunehmen.

Ein Versuch der Gegensteuerung gegen die Nachwuchsprobleme des kommunalen Mandates könnte in einer gemeinsamen Imagekampagne des Landes, der Einrichtungen der politischen Bildung sowie der Parteien und Wählergruppen liegen, die für das kommunale Mandat auch außerhalb der akademisch gebildeten Mittelschicht wirbt.

### 2. Multiple Vereinbarkeitsprobleme

Schon heute bringt die Mandatstätigkeit zumindest in den größeren Kommunen eine erhebliche zeitliche Belastung mit sich. Da zwei Drittel der Mandatsträger berufstätig sind und die bisher vorhandenen Ausgleichsmechanismen wie Freistellungsregelungen offenbar am Bedarf vorbei gehen, ist mit weiter zunehmenden Vereinbarkeitsproblemen zu rechnen. Dabei geht es nicht darum, dass Mandatsträger die zeitliche Zusatzbelastung grundsätzlich scheuen. Aber die Rahmenbedingungen, z.B. die Sitzungszeiten, können sicher noch optimiert werden. Allerdings erscheint es auch nicht sinnvoll, jetzt alle Rahmenbedingungen nur auf eine Zielgruppe auszurichten (z.B. berufstätige Mütter von kleinen Kindern), um diese zur Teilnahme anzuregen, da aufgrund der Prioritätensetzung auf Beruf und Familie viele trotzdem ggf. erst später über ein Mandat nachdenken werden. Vielmehr braucht es vor Ort in den Räten eine offene Diskussion über die Bedürfnisse der Personen, die schon im Rat sind, um dann beispielsweise Sitzungszeiten anzupassen. Ein anderer Weg der Reform, der neben der Lösung von Vereinbarkeitsproblemen auch helfen könnte, die Nachwuchsprobleme anzugehen, läge in einer Professionalisierung des Mandates als hauptberufliche Tätigkeit zumindest in den Großstädten. Aber auch hier sehen wir erhebliche Umsetzungshindernisse, da das System grundsätzlich vom Ehrenamt auf das Hauptamt umzustellen wäre, was wir für unwahrscheinlich halten, da dies neben verfassungsrechtlichen Bedenken auch erhebliche Zusatzkosten verursachen würde. Außerdem wirken auch im Hauptamt erhebliche soziale Selektivitäten, so dass auch bei einer Verberuflichung die Repräsentationslücken nicht kleiner werden würden, wie sich anhand der Sozialstruktur von Parlamenten in Land und Bund zeigen lässt.

### 3. Verlust an Einfluss und Legitimation

Viel Zeit aufwenden für eine Tätigkeit, deren Sinn man zunehmend in Frage stellt, hat sicher noch nie besonders motivierend gewirkt, weder nach innen noch nach außen. Die grundlegenden strukturellen Probleme des deutschen Mehrebenensystems, die in der Befragung benannt werden, allen voran die schlechte Haushaltssituation vieler Kommunen in NRW und die weitere Übertragung von Aufgaben bei unzureichender Finanzierung, sind nicht ohne größere Systemreform zu lösen. Dass der Rat insgesamt gesehen weniger Einfluss hat als vor der GO-Reform und der Hauptverwaltungsbeamte stark die Entscheidungsprozesse prägt, hat sich in unserer Befragung auch wieder bestätigt. Der generelle Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten trifft die Bürgermeister aber ebenso wie den Rat (Gehne 2012, 118) und die Erwartungen der Bürgerschaft an die politischen Ergebnisse auch auf kommunaler Ebene sind nicht eben geringer geworden. Hier sind die Akteure in Land und Bund gefragt, die sich an einer offenen Debatte über kommunale Handlungsmöglichkeiten beteiligen müssen, die zum einen die Finanz- und Ausgabenausstattung der Kommunen grundlegend hinterfragt und zum anderen eine Lösung der strukturellen Haushaltsprobleme vieler Kommunen grundsätzlich angeht.

Auch wenn diese Ergebnisse empirisch nur für NRW erhoben wurden, sind einige von ihnen sicher auch für die anderen Bundesländer übertragbar. Die Nachwuchs- und Akademisierungsprobleme dürften bundesweit ähnlich sein. Die Vereinbarkeitsprobleme aufgrund der zeitlichen Belastung gelten zumindest für alle Kommunen über 20.000 Einwohner. Der Verlust an kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten wird dagegen vor allem von der Finanzsituation der Kommunen abhängen und dieser ist bundesweit sehr unterschiedlich (Bogumil u.a. 2014).

## Anmerkungen

- 1 Dies liegt auch daran, dass der Aufwand von repräsentativen Befragungen dieser Akteursgruppe sehr hoch ist, da es viele Kommunalvertretungen gibt. So wurden im Rahmen eines ländervergleichenden Projektes beispielweise nur Fraktionsvorsitzende befragt und nicht „einfache“ Ratsmitglieder (Gehne/Holtkamp 2005). Zwei Ausnahmen sind hier aber zu erwähnen: Im Rahmen einer ländervergleichenden Studie zu kommunalen Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland wurden Ratsmitglieder in 120 zufällig ausgewählten Kommunen in vier Bundesländern befragt (Bogumil/Holtkamp 2016). Hier ging es allerdings weniger um die Rahmenbedingungen des Ehrenamtes als um das Ausmaß der Parteipolitisierung im Ländervergleich. Die letzte groß angelegte Befragung von Ratsmitgliedern, die sich auch mit dem Sozialprofil und den Arbeitsbedingungen beschäftigte, wurde in den Jahren 2007/2008 im Rahmen eines internationalen Vergleichsprojektes in Städten über 10.000 Einwohnern deutschlandweit durchgeführt (Egner/Krapp/Heinelt 2013). Insgesamt gesehen sind Informationen zu den Rahmenbedingungen der Mandatsausübungen und dem dafür erforderlichen Zeitaufwand eher rar gesät. Die letzte Befragung von kommunalen Mandatsträgern in Nordrhein-Westfalen fand im Jahr 1988 im Vorfeld der Reform der Kommunalverfassung statt (Innenministerium NRW 1989).
- 2 Eine ausführliche Darstellung des methodischen Vorgehens und des Rücklaufs findet sich bei Bogumil/Garske/Gehne 2017.
- 3 Vgl. aktuell. Bundestagswahl 2017: Größer und männlicher – das ist der neue Bundestag, Eine Analyse von Spiegel Online. Zu finden unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutscher-bundestag-das-neue-parlament-ist-groesser-und-maennlicher-a-1169640.html>
- 4 In 2008 lag das Durchschnittsalter in den Städten NRWs mit mehr als 10.000 Einwohnern bei leicht geringeren 54,8 Jahren (Egner u.a. 2013, 58).

- 5 Laut Holtkamp et al. sind es vor allem Grüne, SPD und Linke, die eine auf allen föderalen Ebenen weitgehend quotentreue Handhabung umgesetzt und verwirklicht haben, und damit zur Erhöhung des Frauenanteils beitragen (vgl. Holtkamp et al. 2011, 37ff.).
- 6 Im Vergleich aller Städte über 100.000 Einwohner sind die Städte Nordrhein-Westfalens mit einem Frauenanteil von 32,3 Prozent allerdings allerhöchstens Mittelmaß (zum Vergleich: Westdeutschland ohne NRW 36,4%; vgl. Holtkamp et al. 2017).
- 7 Auch bei Egner (2013, 63) weisen die Ratsmitglieder bundesweit einen deutlich höheren Bildungsstand auf, auch wenn die verwendeten Einteilungen nicht unmittelbar mit unserer Befragung vergleichbar sind.
- 8 Weitere Angaben für andere Funktionen können hier aus Platzgründen nicht vorgestellt werden, können aber in Bogumil/Garske/Gehne 2017 47ff. nachvollzogen werden.
- 9 Im Rahmen einer allgemein gehaltenen, offenen Frage am Ende des Fragebogens konnten die Befragten weitere Themen benennen. Diese Möglichkeit nutzten etwa ein Sechstel der Befragten und lieferten viele Hinweise auf weitere Probleme rund um die Mandatsausübung.
- 10 Zeitlich unterscheiden Bogumil und Holtkamp (exempl. Bogumil 2001, Holtkamp 2008, Bogumil/Holtkamp 2013) zwischen Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase.
- 11 Abweichende politische Orientierung des Bürgermeisters entgegen Ratsmehrheit.

## Literatur

- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg 2010: Parteien in der Kommunalpolitik. Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?, in: Gehne, David H./Spier, Tim (Hrsg.): Krise oder Wandel der Parteiendemokratie. Die politischen Parteien zwischen Persistenz und Adaption. Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann. Wiesbaden, S. 37-48.
- Bogumil, Jörg 2017: Modernisierung lokaler Politik. Erkenntnisse aus den letzten 15 Jahren, in: Sabine Kuhlmann/Oliver Schwab (Hrsg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung, S. 117-142, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017: Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleichs kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten. ZEFIR-Materialien Band 5. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.) 2005: Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2013: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine Praxisorientierte Einführung. Bonn.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (Hrsg.) 2016: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-11847-1>
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: PVS, Heft 4, S. 614-647.
- Egner, Björn 2013: Das Ratsmitglied, das unbekannte Wesen, in: Egner, Björn/Krapp, Max-Christoph/Heinelt, Hubert 2013: Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden, S. 57-67.
- Egner, Björn/Krapp, Max-Christoph/Heinelt, Hubert 2013: Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden.
- Gehne, David H. 2012. Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung. Stuttgart.

- Gehne, David H./Holtkamp, Lars 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland*. Wiesbaden, S. 87-141.
- Holtkamp, Lars 2008: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2011: Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde, in: Patzelt, Werner J./Edinger, Michael (Hrsg.): *Politik als Beruf, PVS-Sonderheft 44/2010* (erschienen 2011), S. 103-120.
- Holtkamp, Lars (Hrsg.) 2016: *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*. Wiesbaden.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-13367-2>
- Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja/Wiechmann, Elke 2011: Die Stagnation der parlamentarischen Frauenrepräsentanz – Erklärungsansätze am Beispiel deutscher Großstädte, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Heft 1/2011, S. 35-49.
- Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke/Buß, Monya 2017: *Genderranking deutscher Großstädte 2017. Böll-Brief Demokratiereform 3*. Berlin.
- Innenministerium NRW 1989: *Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- Klein, Markus 2011: Wie sind Parteien gesellschaftlich verwurzelt?, in: Spier, Tim/Klein, Markus/Alemann, Ulrich von u.a. (Hrsg.): *Parteimitglieder in Deutschland*. Wiesbaden, S. 39-59.
- Reiser, Marion 2010: Ressourcen- oder mitgliederbasiert? Zwei Formen politischer Professionalisierung auf der lokalen Ebene und ihre institutionellen Ursachen, in: *PVS-Sonderheft 44/2010*, S. 212-145.

# Politikverdrossenheit in Deutschland

*Oscar W. Gabriel*

## **Zusammenfassung**

Die Debatte über die (wachsende) Politikverdrossenheit der Bevölkerung hält seit Jahren an, ohne wirklich neue Erkenntnisse hervorgebracht zu haben. Der vorliegende Beitrag unternimmt den Versuch, das schwammige Konzept der Politikverdrossenheit so zu fassen, dass es einer empirischen Prüfung zugänglich wird. Auf der Grundlage der Daten des European Social Survey Deutschland (2002-2016) wird gezeigt, dass harte Politikverdrossenheit nur in einer kleinen Bevölkerungsgruppe auftritt und im Beobachtungszeitraum nicht gewachsen ist. Allerdings begegnet eine relativ große Gruppe von Bundesbürgern einzelnen Aspekten des Politikbetriebes mit mehr oder weniger starker Kritik und Distanz.

## 1. Politikverdrossenheit – eine Dauererscheinung in modernen Demokratien?

Die Diagnose einer weit verbreiteten, stetig wachsenden Politikverdrossenheit der Bevölkerung hat auch in jüngster Zeit ihre publizistische Resonanz nicht verloren. In ihrer Online-Ausgabe vom 15. Februar 2017 stellte die Welt fest:

„Die Politikverdrossenheit nimmt dramatische Formen an. Die Parteien mit ihrer Binnendisziplin passen einfach nicht mehr zur Gesellschaft. Das geschlossene System „Partei“ muss geöffnet werden.“<sup>1</sup>

Feststellungen dieser Art stehen in einer langen intellektuellen Tradition, die von der Progressiven Bewegung in den USA des frühen 20. Jahrhunderts begründet wurde



**Prof. em. Dr. Oscar W. Gabriel**

emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart

und bisher nicht zum Stillstand kam. Alle Beiträge zu diesem Thema verbindet der Verweis auf eine in der Bevölkerung vorherrschende negative Stimmungslage, die auf Grund eines Versagens der Politik auftritt, sich auf zahlreiche politische Objekte richtet und den Bestand demokratischer Regime gefährdet. In Anbetracht der Strahlkraft, die das Thema Politikverdrossenheit nach einer jahrzehntelangen Debatte immer noch entfaltet, steht eine kritische Auseinandersetzung mit der analytischen Brauchbarkeit des Konzepts, der empirischen Basis der Zustandsbeschreibungen und der aus den Diagnosen abgeleiteten Folgerungen unverändert auf der Agenda der Politikwissenschaft.

Allerdings würde man der konstruktiven Rolle von Kritik und Distanz in einer Demokratie nicht gerecht, man jede Art negativer politischer Einstellungen mit Politikverdrossenheit gleichsetzte. Die Auseinandersetzung mit der Frage, wie viel Kritik und Distanz eine Demokratie benötigt oder verträgt und unter welchen Bedingungen diese Einstellungen zu einem Problem für das Selbstverständnis und die Funktionsfähigkeit von Demokratien wird, schließt eine empirische sorgfältige Bestandsaufnahme der relevanten Einstellungen ebenso ein wie eine demokratietheoretisch angeleitete Diskussion der Relevanz der ermittelten Befunde. In diesem Sinne geht es in den nun folgenden Abschnitten darum, Antworten auf die folgenden Fragen zu finden:

- (1) Wie weit sind in der deutschen Bevölkerung distanzierte oder kritische Einstellungen zu verschiedenen Aspekten des politischen Lebens verbreitet und wie stark sind sie ausgeprägt?
- (2) Gibt es einen systematischen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Erscheinungsformen von Politikverdrossenheit und verstärken sich diese zu einem negativen Einstellungssyndrom?
- (3) Handelt es sich bei der Politikverdrossenheit um einen dauerhaften Zustand oder eine vorübergehende Erscheinung und gibt es Anzeichen für eine Verstärkung des negativen Verhältnisses der Menschen zur Politik?
- (4) Wie ist die Verteilung kritisch-distanzierter Einstellungen in Deutschland demokratietheoretisch zu bewerten?

Die folgende Bestandsaufnahme beruht auf den Ergebnissen der deutschen Erhebungen des European Social Survey in den Jahren 2002 bis 2016. Dieses Umfrageprogramm wird im Zweijahresturnus in einer großen Zahl europäischer Gesellschaften durchgeführt. Auf Grund der breiten Datengrundlage, der Kontinuität der eingesetzten Erhebungsfragen und der überdurchschnittlich guten Datenqualität erlauben die Daten des ESS zuverlässigere Aussagen über die Verteilung, Hintergründe und Konsequenzen von Einstellungen in europäischen Gesellschaften als die meisten anderen Bevölkerungsbefragungen (Einzelheiten bei Jowell u.a. 2007).

## 2. Politikverdrossenheit in Deutschland: Ergebnisse der empirischen Forschung

Im Unterschied zu den zumeist undifferenzierten Darstellungen in den Massenmedien und in politischen Stellungnahmen bemüht sich die empirische Politikwissenschaft um genaue und differenzierte Aussagen über die Verteilung und Entwicklung politischer Einstellungen in modernen Demokratien. Zu diesem Zweck müssen die betreffenden Einstellungen nach ihrem Objektbezug (z.B. Demokratie, repräsentative Institutionen, Politiker), ihrer Richtung (positive, neutrale und negative Ausprägung) und ihrer In-

tensität (z.B. sehr schwach, schwach, mittel, stark, sehr stark) voneinander abgegrenzt werden.

*Objekte:* Die vorliegenden empirischen Studien über Politikverdrossenheit bedienen sich in der Einstellungsforschung gut etablierter Indikatoren. Besonders häufig untersuchte Einstellungen sind die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, das Vertrauen zu politischen Institutionen, Organisationen und Akteuren, die Bewertung der Bürgernähe von Politikern und Parteien, die Parteiidentifikation, das politische Interesse sowie das politische Kompetenzbewusstsein oder Selbstwertgefühl (z.B. Arzheimer 2002). Durch geeignete statistische Verfahren lassen sich diese einzelnen Einstellungen zu größeren Gruppen zusammenfassen, die u.a. die von Schedler (1993) als Distanz und Kritik bezeichneten Dimensionen repräsentieren.

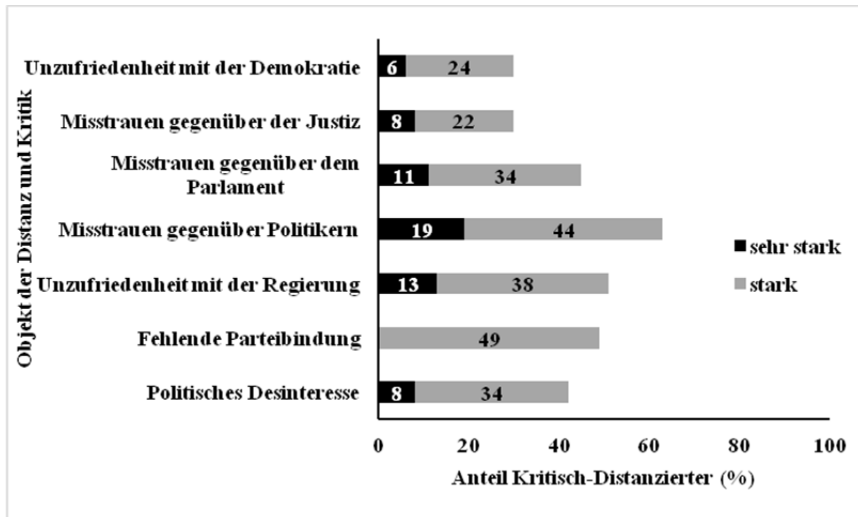
Was die Situation in Deutschland angeht, zeigen die im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2016 erhobenen Daten, dass nur eine relativ kleine Gruppe von Menschen der Politik mit starker Ablehnung oder Kritik entgegentrat. Am weitesten verbreitet waren die Unzufriedenheit mit der Regierung sowie das Misstrauen gegen Politiker und den Bundestag, das bei einem Anteil von 10 bis 20 Prozent der Befragten auftrat. Extrem unzufrieden mit dem Zustand der Demokratie äußerten weniger als zehn Prozent, und ein gleich kleiner Anteil misstraute dem Rechtssystem. Ebenso wenig wie eine stark ausgeprägte Kritik an den bestehenden politischen Verhältnissen ist bei einer Mehrheit ein dezidiertes Desinteresse an der Politik zu erkennen. Die Parteibindung lässt sich nur schwer mit den übrigen Einstellungen vergleichen, weil die weniger differenzierte Erhebungsfrage lediglich nur eine grobe Unterscheidung zwischen parteifernen und parteinahen Befragten erlaubt. Allerdings weisen zusätzlich zu den fast 50 Prozent parteifernen Bundesbürgern nochmals 15 Prozent nur eine schwache Parteibindung auf.

Zählt man zu der politikfernen Gruppe die moderat distanzierenden und kritischen Bürger hinzu, dann ergibt sich eine Dominanz negativer Einstellungen zu den Politikern und zur amtierenden Regierung. Für die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie sowie dem Vertrauen zum Rechtssystem und zum Parlament trifft dies nicht zu, und auch das Desinteresse an der Politik ist nicht weiter verbreitet als das Interesse (vgl. Abbildung 1). Das Verhältnis der Bundesbürger zur Politik erweist sich somit nicht als spannungsfrei. Ob die vorgelegten Befunde allerdings umstandslos als Belege für das Vorhandensein von Politikverdrossenheit interpretiert werden können, steht auf einem anderen Blatt.

*Dauerhaftigkeit:* Fest hat sich in der Debatte über die Politikverdrossenheit die Vorstellung von einer zunehmenden Entfremdung der Menschen von der Politik etabliert. In einigen Fällen stützen die verfügbaren Daten diese Aussagen, z.B. mit Blick auf den dauerhaften und in seinem Ausmaß phasenweise dramatischen Rückgang des Vertrauens in zahlreiche Einrichtungen des öffentlichen Lebens in den USA (zusammenfassend Dalton 2017). Dagegen wirkt die in Deutschland geführte Auseinandersetzung mit der Politikverdrossenheit abgekoppelt von den umfangreichen Befunden der empirischen Forschung. Die vorhandenen Daten werden selektiv zur Kenntnis genommen, und es fehlen überzeugende Belege für die unterstellte Verschlechterung der Beziehungen der Bevölkerung zur Politik.



Abbildung 1: Objekte von Politikverdrossenheit in Deutschland, Durchschnitt der Jahre 2012-2016 (Mittelwerte).



Wortlaut der Fragen und der Antwortvorgaben:

**Politisches Interesse:** „Wie sehr interessieren Sie sich für Politik? Sind Sie sehr interessiert, ziemlich interessiert, wenig interessiert oder überhaupt nicht interessiert?“ Angegeben sind die prozentualen Anteile für die Kategorie überhaupt nicht interessiert (sehr negativ) und wenig interessiert (negativ).

**Politisches Vertrauen:** „Bitte benutzen Sie Liste 11 und sagen Sie mir zu jeder öffentlichen Einrichtung oder Personengruppe, die ich Ihnen nenne, wie sehr Sie persönlich jeder einzelnen davon vertrauen. Verwenden Sie dazu diese Skala von 0 bis 10. 0 bedeutet, dass Sie dieser Einrichtung oder Personengruppe überhaupt nicht vertrauen, und 10 bedeutet, dass Sie ihr voll und ganz vertrauen. Wie ist das mit dem Bundestag? (der Justiz, den Politikern).“ Angegeben sind die prozentualen Anteile für die Kategorien 0,1 (sehr negativ) und 2,3,4 (negativ).

**Parteibindung:** „Gibt es eine politische Partei, der Sie näher stehen als allen anderen Parteien?“ „Ja/Nein.“ Angegeben ist der prozentuale Anteil für die Kategorie „Nein“.

**Regierungszufriedenheit:** „Wenn Sie nun einmal an die Leistungen der Bundesregierung in Berlin denken. Wie zufrieden sind Sie mit der Art und Weise, wie sie ihre Arbeit erledigt? Bitte benutzen Sie noch einmal Liste 13. äußerst unzufrieden (0) äußerst zufrieden (10).“ Angegeben sind die prozentualen Anteile für die Kategorien 0,1 (sehr negativ) und 2,3,4 (negativ).

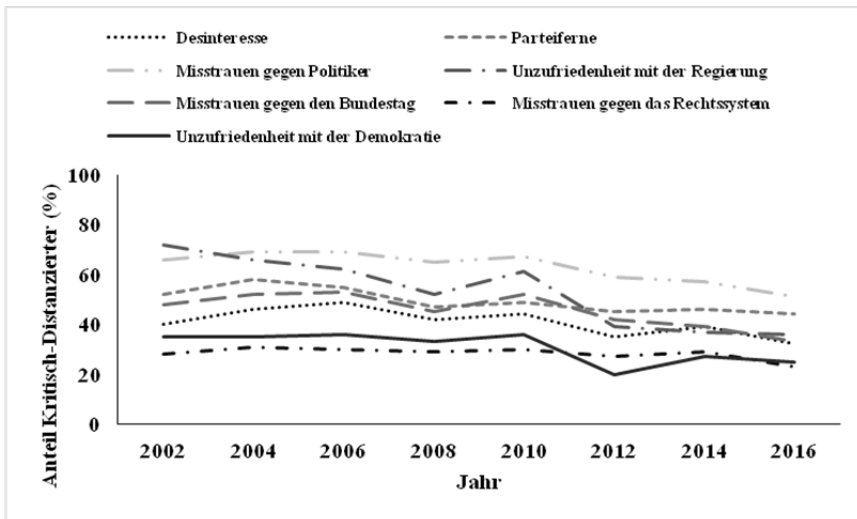
**Demokratiezufriedenheit:** „Und wie zufrieden sind Sie - alles in allem - mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert? Bitte sagen Sie es mir noch einmal anhand von Liste 13. äußerst unzufrieden (0) äußerst zufrieden (10).“ Angegeben sind die prozentualen Anteile für die Kategorien 0,1 (sehr negativ) und 2,3,4 (negativ).

**Quelle:** European Social Survey, Integrierter Datensatz Welle 1 bis Welle 7 und Welle 8., gewichtete Daten (psp für Welle 1-7, Ost-West-Gewicht für Welle 8).

Wenn wir das strittige Problem der Intensität politischer Einstellungen zunächst zurückstellen, dann widerlegen die vorliegenden Daten über das Verhältnis der Deutschen zur Politik mit einer nicht zu überbietenden Eindeutigkeit die These von einer Zunahme der Politikverdrossenheit. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen älterer Studien (Arzheimer 2002; Maier 2000) liegen seit der Jahrtausendwende in Deutschland keinerlei Anzeichen für eine zunehmende Politikverdrossenheit vor. Vielmehr belegen die Daten, wie in früheren Entwicklungsphasen, situationsspezifische Schwan-

kungen des politischen Interesses, der Parteibindungen, des politischen Vertrauens sowie der Zufriedenheit mit den Leistungen der Regierung und mit dem Zustand der Demokratie (vgl. Gabriel/Neller 2010). Wenn es seit der Jahrtausendwende überhaupt einen Trend gibt, so belegt dieser eher eine positive als eine negative Entwicklung des Verhältnisses der Bundesbürger zur Politik (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung politischer Einstellungen in Deutschland, 2002 bis 2016.



Angegeben sind die prozentualen Anteile für die beiden negativen Antwortkategorien, Parteiferne: Anteil der Nichtidentifizierter.

Quelle: European Social Survey, Integrierter Datensatz Welle 1 bis Welle 7 und Welle 8, gewichtete Daten (psp für Welle 1-7, Ost-West-Gewicht für Welle 8).

Abgesehen von einer kurzzeitigen Unterbrechung im Jahr 2010, ist die Unzufriedenheit mit den Regierungsleistungen seit 2002 von 72 auf 36 Prozent zurückgegangen. Sogar das ohnehin stark ausgeprägte, gegen Schwankungen weitgehend immune Vertrauen zum Rechtssystem hat zwischen 2002 und 2016 nochmals leicht zugenommen. Ein besonders starkes Argument gegen die Annahme einer wachsenden Politikverdrossenheit liefert die Tatsache, dass keine einzige der hier untersuchten Einstellungen im Jahr 2016 negativer ausfiel als im Jahr 2002. Einige der im Jahr 2016 gemessenen Werte liegen nur noch unwesentlich unter denen, die in der alten Bundesrepublik vor der Vereinigung ermittelt worden waren (Belege bei Gabriel/Neller 2010). Weder hat sich in den letzten eineinhalb Jahrzehnten die Distanz der Bevölkerung zur Politik vergrößert, noch hat sich die Kritik an den politischen Institutionen und Akteuren und am Zustand der Demokratie in Deutschland verstärkt, noch sind das politische Interesse und die Parteibindungen zurückgegangen.

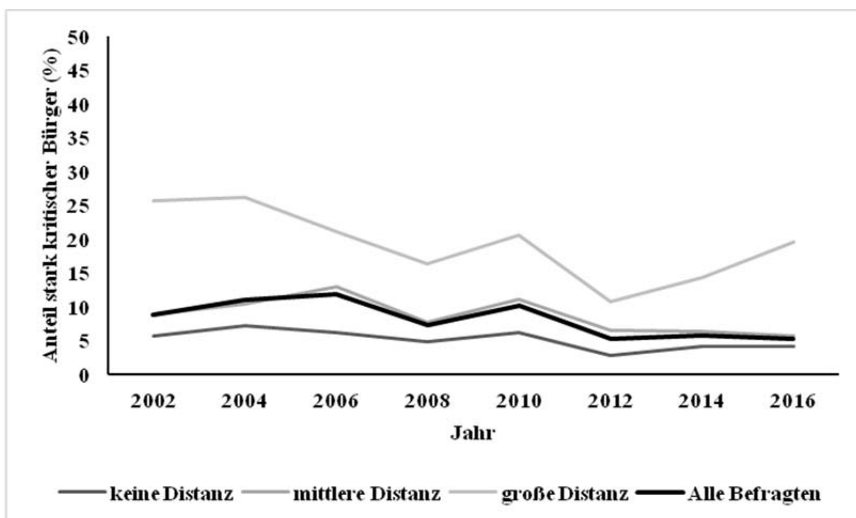
*Kohärenz:* Ebenso wie die Verteilung der Einstellungen zu verschiedenen politischen Akteuren und Institutionen begründet die lang- und mittelfristige Entwicklung des Verhältnisses der Bevölkerung zur Politik Zweifel an der empirischen Fundierung des Konstrukts der Politikverdrossenheit. Diese verstärken sich, wenn man von der getrennten Beobachtung einzelner Aspekte der Politikverdrossenheit zu einem Gesamtbild dieses Zustandes übergeht. Um die Stärke der insgesamt vorhandenen Kritik und

Distanz zu messen, wurden die Einstellungen zur Demokratie, zum Rechtssystem, zum Parlament, zur Regierung und zu den Politikern einerseits sowie das politische Interesse und die Parteiidentifikation andererseits auf der Grundlage theoretischer Überlegungen und der empirisch ermittelten Korrelationen zu Sammelindizes zusammengefasst, in die alle einschlägigen Einzelindikatoren mit gleichem Gewicht eingingen.

Gewisse Probleme wirft dabei der Umgang mit der Intensität der politischen Einstellungen auf. In einer sehr weiten Auslegung könnte man von Kritik bereits dann sprechen, wenn die Befragten mindestens ein politisches Objekt negativ bewerten, unabhängig davon, wie intensiv die Ablehnung ausfällt. Ein solches Vorgehen erscheint allerdings schon deshalb nicht als sachgerecht, weil nach diesem sehr weiten Verständnis im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2016 90 Prozent der Bundesbürger als politikverdrossen zu gelten hätten. Ein ähnliches Problem tritt auf, wenn man das Konzept der Politikverdrossenheit extrem eng fasst und lediglich auf die Personen bezieht, die sämtlichen politischen Objekten mit extremer Ablehnung gegenüberstehen. In diesem Fall beliefe sich der Anteil Politikverdrossener auf nur ein Prozent der Befragten, was sicherlich eine starke Unterschätzung darstellt.

Um zu einer sachlich angemesseneren Einschätzung des Ausmaßes der Politikverdrossenheit zu gelangen, wurde die Dimensionen Kritik durch einen Zählindex der beiden extrem negativen Ausprägungen der fünf hier untersuchten politischen Einstellungen gebildet. Als Distanz wurde die Kombination von fehlender Parteibindung mit einem extrem schwachen politischen Interesse kategorisiert (Informationen hierzu in Abbildung 3).

Abbildung 3: Politikverdrossenheit in Deutschland als Zusammenspiel von Kritik und Distanz, 2002 bis 2016.



Erläuterungen: *große Distanz*: Keine Parteibindung und überhaupt kein politisches Interesse; *mittlere Distanz*: Keine Parteibindung oder kein politisches Interesse; *keine Distanz*: Parteibindung und großes politisches Interesse. *starke Kritik*: Stark negative Bewertung (0,1) von mindestens drei Institutionen oder Personengruppen. Alle Einzelindikatoren gehen mit gleichem Gewicht in die Sammelindizes ein.

Quelle: European Social Survey, Integrierter Datensatz Welle 1 bis Welle 7 und Welle 8., gewichtete Daten (psp für Welle 1-7, Ost-West-Gewicht für Welle 8).

Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2016 übten acht Prozent der Bundesbürger starke Kritik an Politikbetrieb in Deutschland, sechs Prozent der Befragten stehen der Politik stark distanziert gegenüber. Dies ist zwar keine große, aber auch keine zahlenmäßig zu vernachlässigende Gruppe von Personen. Allerdings haben sich beide Facetten der Politikverdrossenheit im untersuchten Zeitraum rückläufig entwickelt (hier nicht näher ausgewiesen).

Zwischen der Kritik an den politischen Verhältnissen und der Distanz zum politischen Geschehen besteht ein deutlicher Zusammenhang. Die kleine Gruppe der Deutschen, die sich überhaupt nicht für die Politik interessieren und keine Parteibindung aufweisen, unterhält zur Demokratie sowie zu den politischen Institutionen und Akteuren eine erheblich negativere Beziehung als Personen mit einem stärkeren Interesse oder einer gefühlsmäßigen Bindung an eine Partei. Die extrem politikferne Gruppe umfasst nur ein Prozent der Befragten, jedoch kommen weitere elf Prozent hinzu, die entweder eine extrem distanzierte oder eine extrem kritische Haltung zur Politik aufweisen, während die jeweils andere Dimension der Abwendung von der Politik zumindest moderat ausgeprägt ist. Der harte Kern der Politikverdrossenen unterscheidet sich von der übrigen Bevölkerung auch dadurch, dass sich die ablehnende Haltung zur Politik in dieser Gruppe in den letzten Jahren nicht abgebaut, sondern sogar leicht verstärkt hat. Im Gegensatz dazu treten kritisch-ablehnende Einstellungen zur Politik bei den politisch interessierten und parteigebundenen Bürgern relativ selten auf.

### 3. Politikverdrossenheit – Ein Problem für die Demokratie in Deutschland?

Nach dem Ergebnis unserer Bestandsaufnahme weist nur eine sehr kleine Bevölkerungsgruppe dezidiert kritisch-distanzierte Einstellungen zum Politikbetrieb in Deutschland auf. Nur bei einem Prozent der Bundesbürger treten gleichzeitig ein starkes politisches Desinteresse und Misstrauen, große Parteiferne und große politische Unzufriedenheit auf und erweisen sich im Zeitverlauf als relativ stabil. Diese Gruppe, in der Distanz zur Politik und Kritik an ihr einander verstärken, bildet den harten Kern Politikverdrossener.

Ob diese Bezeichnung auch das Verhältnis derjenigen Bevölkerungsgruppen zur Politik angemessen beschreibt, die zu einem bestimmten Zeitpunkt einzelne Aspekte des politischen Lebens kritisch bewerten, zu einem anderen Zeitpunkt aber positive oder neutrale Einstellungen aufweisen, sei dahingestellt. Jede demokratisch verfasste politische Gemeinschaft zeichnet sich durch ein Nebeneinander kritischer, ambivalenter, indifferenter, neutraler und positiver Einstellungen der Menschen zu den Inhalten politischer Entscheidungen, zu politischen Akteuren, Institutionen und Gruppen und selbst zur Demokratie aus. In der deutschen Bevölkerung verbinden sich Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der Politiker und Unzufriedenheit mit den Leistungen der amtierenden Regierungen häufig mit einem großen Vertrauen in das Rechtssystem und mit Zufriedenheit mit dem aktuellen Zustand der Demokratie, vor allem aber mit einer breiten Unterstützung der Demokratie als Ordnungsmodell und den ihr zugrundeliegenden Werten (Klingemann 2014). Kritik und Distanz charakterisieren nicht die politische Gemeinschaft insgesamt, sondern eine in ihrer Größe und Zusammensetzung wechselnde Teilgruppe der politischen Gemeinschaft.

Wo man die Grenze zwischen Politikverdrossenheit und anderen Formen kritischer Einstellungen zur Politik zieht, hängt nicht zuletzt davon ab, welche Anforde-

rungen man an das mentale Engagement der Bürgerschaft stellt, welche Rolle man einer kritischen Öffentlichkeit zuweist und ob man diese Probleme auf der Grundlage normativer Überlegungen oder der Befunde der empirischen Forschung diskutiert.

Seit den 1950er Jahren ist der in einer Demokratie wünschenswerte und zu erwartende Grad politischer Involvierung ein Dauerthema wissenschaftlicher Kontroversen zwischen Verfechtern der partizipativen und der realistischen Demokratietheorie (Dalton 2014, 15-36). In dieser Auseinandersetzung tritt die Schwierigkeit auf, dass normative Positionen, wie sie die partizipative Demokratietheorie vertritt, nicht durch die Erkenntnisse der empirischen Forschung entkräftet werden können, während umgekehrt die empirischen Befunde der realistischen Demokratietheorie nicht dadurch ihre Gültigkeit verlieren, dass man sie mit Forderungen nach vermeintlich besseren Zuständen konfrontiert. Jedoch sollte man in der Debatte über die Folgen von starkem Desinteresse und Parteiferne für die Vitalität und Leistungsfähigkeit von Demokratien nicht übersehen, dass Politikferne mit einer überdurchschnittlich negativen Bewertung der Institutionen und Akteure der repräsentativen Demokratie einhergeht, auch wenn sich dieses Negativsyndrom bereits bei einer moderaten politischen Involvierung deutlich abschwächt. Auf der anderen Seite erscheint der Schluss, die Vitalität der Demokratie profitiere von einer dauerhaft starken politischen Mobilisierung der Öffentlichkeit und engen affektiven Parteibindungen, ziemlich gewagt. Eine extrem starke politische Involvierung führt zu einer hochgradigen politischen Polarisierung und zu Blockaden, die die Handlungsfähigkeit der Politik in Frage stellen können. Vor diesem Hintergrund dürfte die in den meisten Demokratien anzutreffende Mischung aus Engagement und Distanz den Funktionsprinzipien einer Demokratie besser entsprechen als das von der partizipativen Demokratie anvisierte Ziel einer Dauerpolitisierung der gesamten Öffentlichkeit. Ebenso problematisch ist es für die Funktionsfähigkeit der Demokratie, wenn Interesse und Parteibindungen zu schwach ausgeprägt sind. In diesem Falle fehlen die Motive zum politischen Engagement.

Ähnliche Überlegungen gelten für die Bewertung der Rolle von Kritik in der Demokratie. Bereits in der Endphase der Weimarer Republik hatte Ernst Fraenkel (1932) die Vorstellung vom Zusammenspiel eines streitigen und nicht streitigen Sektors in einer pluralistischen Demokratie formuliert. Demnach ist es für eine gut funktionierende Demokratie typisch, dass die Mitglieder der politischen Gemeinschaften die politischen Grundwerte teilen, die für den politischen Wettbewerb geltenden Spielregeln akzeptieren und die politischen Institutionen und Akteure dabei unterstützen, diesen Prinzipien in der Tagespolitik Geltung zu verschaffen. Diesem für die Funktionsfähigkeit und Stabilität einer Demokratie bedeutsamen nicht-kontroversen Sektor des politischen Zusammenlebens steht ein viel größerer kontroverser Sektor gegenüber, in dem gegensätzliche individuelle und kollektive Interessen und Forderungen aufeinandertreffen, Regierungsmaßnahmen kontrovers beurteilt werden, unterschiedliche Vorstellungen davon herrschen, welche politische Gruppierung besser dazu geeignet ist, ein Land zu regieren und schließlich auch Dissens über die zur Schaffung einer guten Gesellschaft am besten geeigneten Maßnahmen bestehen kann. Diese divergierenden Vorstellungen von der Gestaltung der Alltagspolitik schlagen sich in politischen Loyalitäten nieder, auf Grund derer die Menschen die Politiker, die Parteien, die Regierung, die sie tragende Parlamentsmehrheit und mitunter auch den Zustand der Demokratie unterschiedlich bewerten.

Ähnliche Überlegungen über die Rolle von Dissens und Konsens, Loyalität und Kritik sowie Passivität und Engagement finden sich in der neueren empirischen Demokratieforschung. Almond und Verba beschrieben (1989: 29-30, 337-344) die politische Kultur der Demokratie – die „Civic Culture“ – als gemischte politische Kultur, in

der ein Zusammenspiel von Apathie und Engagement, Loyalität und Kritik, Beharrung und Wandel die kulturellen Voraussetzungen für ein effektiv handelndes, an den Wünschen der Bevölkerung ausgerichtetes demokratisches Regime herstellten. Noch klarer diskutiert Sniderman (1981: 8-46) das in Demokratien auftretende Spannungsverhältnis zwischen Loyalität und Kritik und bezeichnet ein „balanciertes Urteil“ als die einer Demokratie angemessene Verteilung politischer Einstellungen:

“The viability of democratic politics depends on the ability of those out of power to challenge those in power, to bring their case before the public, to criticize policies and performance, to call for change, to compete for office. Competitive elections encourage the “outs” to persuade voters that the “ins” have performed miserably and should therefore put out of office. ... Both the formal and informal institutions of democratic politics legitimize, and to a degree encourage, attempts to publicize the imperfections of those who hold office, and, on occasion, even of the political system itself. ... What seems in order is not blind loyalty but balanced judgment: an awareness that a democratic political order, whatever its virtues, will have shortcomings.” Sniderman (1981: 15-16).

Demnach betrachtet Sniderman kritische Einstellungen von Teilen der Bevölkerung zur Politik, ihren Institutionen und Akteuren als Funktionsbedingungen eines gesunden demokratischen Regimes. Ohne öffentliche Kritik würde der politische Wettbewerb zwischen der Regierung und der Opposition funktionslos, würden politische Missstände nicht thematisiert, würde die Kontrolle und Begrenzung politischer Macht schwierig, würden die Voraussetzungen für die Ablösung bürgerferner oder verbrauchter Regierungen nicht geschaffen und würden politische Innovationen erschwert.

Die unterschiedslose Charakterisierung negativer Einstellungen als Politikverdrossenheit geht von einem problematischen Verständnis der Rolle von Kritik und Dissens in der Demokratie aus und verkennt die Eigenschaften der für eine leistungsstarke, reformfähige und lebendige Demokratie typischen politischen Kultur. Diese ist pluralistisch statt homogen, sie schließt Zustimmung und Loyalität, aber auch Widerspruch und Kritik ein. Die neuere empirische Forschung über die Figur der „kritischen Demokraten“ (Norris 1999) nimmt das produktive Zusammenspiel von Loyalität und Kritik genauer in den Blick und verdeutlicht, wie bedeutsam diese Konfiguration politischer Einstellungen für die Weiterentwicklung der Demokratie ist.

#### 4. Wie sollten die Politikwissenschaft und die politische Bildung mit dem Konstrukt der Politikverdrossenheit umgehen?

In der in Deutschland geführten Debatte über das Verhältnis der Bevölkerung zur Politik verfügt das Konstrukt der Politikverdrossenheit über eine große Anziehungskraft, und es erweist sich als außerordentlich langlebig. Dies ist in Anbetracht seiner Schwammigkeit, seiner verkürzten und einseitigen demokratietheoretischen Perspektive und seines problematischen Verhältnisses zu den Erkenntnissen der empirischen Forschung ein erstaunlicher und schwer nachzuvollziehender Tatbestand. Wäre es angesichts dieser Schwächen nicht naheliegend, in der Wissenschaft, in den Massenmedien, in politischen Debatten und nicht zuletzt in der politischen Bildung auf die Verwendung des Konzeptes zu verzichten?

Für diese Option gibt es in der Tat gute Argumente. In der Wissenschaft ist das Konzept aus den genannten Gründen unbrauchbar und sollte nicht weiter genutzt werden. Da die politische Bildung auf klaren wissenschaftlichen Konzepten aufbauen und nicht mit kontrafaktischen Aussagen arbeiten sollte, gelten für sie die gleichen

Folgerungen. Nicht weniger betrifft dies die Massenmedien, in deren Berichterstattung die Orientierung am Nachrichtenwert von Ereignissen nicht das Ignorieren von Fakten zur Folge haben sollte.

Das Konstrukt der Politikverdrossenheit klärt die Öffentlichkeit nicht auf, sondern verstellt den Blick auf eine komplexe politische Wirklichkeit, in der Vertrauen, Zufriedenheit, Loyalität und kognitives Engagement in einer für das Funktionieren der Demokratie notwendigen Wechselbeziehung zu Distanz, Kritik, Dissens und Protest stehen. Probleme für das Selbstverständnis und die Funktionsfähigkeit einer Demokratie treten erst dann auf, wenn sich die bisher bei einer sehr kleinen Minderheit vorhandene Mischung von extremer Distanz zur Politik mit extremer Ablehnung des Politikbetriebes in der politischen Gemeinschaft ausbreitet und das politische Verhalten der politikfernen Gruppen beeinflusst. Dafür gibt es derzeit in Deutschland erste Anzeichen. Noch deutlicher zeigt der Aufschwung populistischer Bewegungen in vielen demokratischen Staaten, wie politische Unternehmer die als Politikverdrossenheit charakterisierte Stimmungslage für ihre Zwecke nutzen können.

## Anmerkung

- 1 <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article162108097/Die-Parteien-sind-das-Problem-der-Gesellschaft.html>

## Literatur

- Almond, Gabriel A./Sidney Verba (1989a): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Unveränderte Neuauflage. Newbury Park u.a.
- Arzheimer, Kai (2002): *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs*. Wiesbaden.
- Dalton, Russell J. (2014): *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*. 6th Aufl. Los Angeles u.a.
- Dalton, Russell J. (2017): *Political Trust in North America*. In: Zmerli, Sonja/van der Meer, Tom W. G. (Hrsg.): *Handbook on Political Trust*. Cheltenham/Northampton, 375-394. <https://doi.org/10.4337/9781782545118.00035>
- Fraenkel, Ernst (1932/1973): *Um die Verfassung*. In: Nuscheler, Franz/Steffani, Winfried (Hrsg.): *Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen*. München, 147-157.
- Gabriel, Oscar W./Neller, Katja (2010): *Bürger und Politik in Deutschland*. In: Gabriel, Oscar W./Plasser, Fritz (Hrsg.): *Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa. Bürger und Politik*. Baden-Baden, 57-146. <https://doi.org/10.5771/9783845225098-57>
- Jowell, Roger u.a. (2007): *The European Social Survey as a Measurement Model*. In: Jowell, Roger u.a. (Hrsg.): *Measuring Attitudes Cross-Nationally. Lessons from the European Social Survey*. Los Angeles u.a., 1-31. <https://doi.org/10.4135/9781849209458.n1>
- Klingemann, Hans-Dieter (1999): *Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis*. In: Norris, Pippa (Hrsg.): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford, 31-56. <https://doi.org/10.1093/0198295685.003.0002>
- Maier, Jürgen (2000): *Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland. Dimensionen – Determinanten – Konsequenzen*. Opladen. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-11072-9>
- Norris, Pippa 1999: *Introduction: The Growth of Critical Citizens?* In: Norris, Pippa (Hrsg.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford u.a., 1-27.
- Schedler, Andreas (1993): *Die demoskopische Konstruktion von Politikverdrossenheit*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 34 (3), 414-435.
- Sniderman, Paul M. (1981): *A Question of Loyalty*. Berkeley u.a.

# Was denken (zukünftige) ÖkonomInnen?

Einblicke in die politische und gesellschaftliche Wirkmächtigkeit ökonomischen Denkens

*Stephan Pühringer, Lukas Bäuerle und Tim Engartner*

Weltweit hat die Debatte über den politischen und gesellschaftlichen Einfluss von ÖkonomInnen eine geradezu einzigartig lange Tradition. Auf deren Wirkmächtigkeit hat *John M. Keynes* schon 1936 selbstbewusst hingewiesen (S. 383, eig. Übersetzung): „Die Ideen der Ökonomen und politischen Philosophen [...] sind einflussreicher als man allgemein denkt. Um die Wahrheit zu sagen, gibt es nicht viel anderes, das die Welt beherrscht.“ (Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ff. hat die gesellschaftliche Diskussion über die Rolle der Ökonomie – und damit auch der ÖkonomInnen – neu entfacht. Als zentraler Kritikpunkt wird dabei neben der Einseitigkeit wirtschaftswissenschaftlichen Denkens die Realitätsferne ökonomischer Modellierung angeführt. Die Frage nach einer möglichen Krise der Wirtschaftswissenschaften in Folge der Wirtschaftskrise wurde dabei sowohl innerhalb der Disziplin wie auch über die akademischen Grenzen mit Blick auf die gesellschaftlichen Konsequenzen einer unterstellten Einseitigkeit ökonomischer Forschung und Lehre aufgeworfen.

Hinzu kommt, dass sich die ökonomische Lehre nicht allein auf Studierende der Ökonomik auswirkt, sondern über grundlegende Einführungsveranstaltungen nicht selten einen wesentlich weiteren Kreis an Studierenden erreicht – hierzulande insbesondere auch sozialwissenschaftliche Lehramtsstudierende. Für die USA hat *Robert Frank* (2014) herausgefunden, dass ca. 40% aller Studierenden zumindest einmal in ihrem Studium einen ökonomischen Kurs besuchen. Welche Inhalte Studierende (der Wirtschaftswissenschaften) vermittelt bekommen und in welcher Art dies geschieht, hat somit zweifellos große Bedeutung – nicht nur für Hochschulen und Universitäten, sondern auch für die Gesellschaft.



**Dr. Stephan Pühringer**

Ökonom und Post-Doc Researcher am Institut für Ökonomie an der Cusanus Hochschule, Bernkastel-Kues und dem Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft an der Universität Linz

**Lukas Bäuerle**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Ökonomie an der Cusanus Hochschule, Bernkastel-Kues

**Prof. Dr. Tim Engartner**

Professor für Didaktik der Sozialwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt a.M. und Sprecher der Gesellschaft für sozioökonomische Bildung und Wissenschaft



## Ökonomischer Imperialismus und Ökonomisierung des Sozialen

Der Einfluss „ökonomischen Denkens“ hat über die letzten Jahrzehnte über zwei teilweise parallel verlaufende Trends zugenommen. Im Zuge des „ökonomischen Imperialismus“ fand eine historisch geradezu einzigartige Ausweitung wirtschaftswissenschaftlichen Denkens statt. Diese Entwicklung wurde zum einen über die Radikalisierung eines Wissenschaftsverständnisses erreicht, welches ‚die‘ ökonomisch-wissenschaftliche Methode oder Perspektive und dezidiert *nicht* einen bestimmten Gegenstandsbereich in den Mittelpunkt rückt: „I believe that what most distinguishes economics as a discipline from other disciplines in the social sciences is not its subject matter but its approach“ (*Becker 1976, S. 5*).<sup>1</sup> Zum anderen fand diese Art von ökonomischem Denken auch in anderen Disziplinen immer mehr AnhängerInnen, wie etwa in der Soziologie oder den Politikwissenschaften. So wurden grundlegende axiomatische Annahmen der Ökonomik, wie etwa die des rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls, über den genuin ökonomischen Gegenstandsbereich hinaus in beinahe unzählige Bereiche getragen. Insbesondere *Gary Becker* und *George Stigler* waren dabei erfolgreich, die ökonomische Nutzentheorie auf soziale Phänomene wie Heirat, Todesstrafe oder den Kinderwunsch auszudehnen. Gerade die mathematische Klarheit in Verbindung mit einer vermeintlich breiten Erklärungsmacht des unterstellten ökonomischen Nutzenmotivs wurde dabei als Begründung für den ökonomischen Imperialismus in anderen Sozialwissenschaften herangezogen.

Dieses Selbstverständnis führte nicht zuletzt zu einem Überlegenheitsgefühl vieler ÖkonomInnen, das sich sowohl implizit in der weitreichenden Ignoranz gegenüber empirischen, methodischen und epistemologischen Erkenntnissen anderer Sozialwissenschaften als auch in expliziten Selbsteinschätzungen einzelner ÖkonomInnen äußert. So meint etwa *Edward P. Lazear* in seinem programmatischen Artikel „Economic imperialism“: „By almost any market test, economics is the premier social science [...]. The ascension of economics results from the fact that our discipline has a rigorous language that allows complicated concepts to be written in relatively simple, abstract terms“ (2000, S. 99). Es muss insofern nicht verwundern, dass Anfang der 2000er Jahre auch 77% der befragten Ökonomie-Studierenden an amerikanischen Elite-Universitäten der Aussage „Economics is the most scientific of the social sciences“ zustimmten, davon 50% stark (*Colander 2005, S. 184*).

Zudem ist in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts parallel zu diesen wissenschaftsbezogenen Entwicklungen ein gesellschaftlicher Bedeutungszuwachs des Ökonomischen zu beobachten. Für die Beschreibung dieses Phänomens hat sich mittlerweile der aus der Soziologie stammende Begriff der Ökonomisierung (des Sozialen, des Politischen) etabliert. Der Begriff umschreibt einen sozialen und gleichsam politischen Prozess, der auf Grundlage ökonomischer Kategorien gestaltet und vollzogen wird. Ökonomische Leitkategorien oder Denkfiguren, wie etwa ‚der Markt‘, ‚der Nutzen‘ oder ‚das rationale Individuum‘, werden in diesen Prozessen in den Rang von „Realfiktionen“ (*Bröckling 2007, S. 35 ff.*) erhoben. Solche Realfiktionen schieben sich in Ökonomisierungsprozessen unmittelbar zwischen Handelnde und deren Welt. Sie sind gewissermaßen die Folien oder ‚Dispositive‘, durch die hindurch Subjekte ihre Welt wahrnehmen und darin handeln. Dabei kommt diesen Dispositiven eine richtungsweisende und lenkende Funktion zu: ökonomische Kategorien kennen Richtiges und Falsches. Mit ihrer Hilfe wird es somit möglich (und nötig!), Denken und Handeln nach vermeintlich wahren Maßstäben ökonomischer Denkfiguren zu beurteilen und auszurichten. Vor dem Hintergrund dieses Verständnisses von Ökonomisierungsprozessen kann

die ökonomische Wissenschaft als bedeutende Produzentin und Emittentin ebenjener ökonomischen Leitkategorien reflektiert werden.<sup>2</sup>

In einer Gesellschaft, die sich vordringlich und in zunehmendem Maße durch jene Kategorien hindurch versteht und bewegt, avanciert die Volkswirtschaftslehre so gleichsam zur Leitwissenschaft, weil sie es vermag, auf soziales Handeln zu wirken. Auch Ökonomisierungsprozesse sind in diesem Sinne imperial, da sie keine Grenzen sozialer Felder oder Bereiche kennen. Als „allgemeiner Denkstil“ (*Foucault* 2014/1979, S. 304f.) kann ökonomisches Denken in verschiedensten Bereichen, vom Gesundheitswesen über die Bildung bis hin zur Pietät hinein wirken und das soziale Leben bestimmen.

## Wie und was denken ÖkonomInnen?

Im Zusammenwirken der beiden Trends des ökonomischen Imperialismus in den Sozialwissenschaften und der Ökonomisierung des Sozialen hat die Ökonomik im Zeitalter des neoliberalen Kapitalismus zunehmend den Charakter einer Leitwissenschaft angenommen. Ihre weitreichende gestalterische Wirkung kann das ökonomische Denken vor allem auch deswegen ausüben, weil in der ökonomischen Lehre und Forschung in den letzten Jahrzehnten eine schrittweise paradigmatische Engführung zu konstatieren ist, die sich in der weitreichenden Dominanz eines Mainstreams rund um einen neoklassisch-neokeynesianischen Kern manifestiert. In der universitären Lehre zeigt sich dies in der weitreichenden internationalen Standardisierung ökonomischer Lehrbücher, in der Forschung in der Orientierung an Top-Journalen des Mainstreams und der damit einhergehenden Marginalisierung alternativer ökonomischer Ansätze. Aktuelle Studien zum paradigmatischen Status der deutschsprachigen Volkswirtschaftslehre zeigen die Verdrängung heterodoxer Ansätze eindrucksvoll (etwa *Grimm* u.a. 2017). So sind aktuell über 90% aller VWL-ProfessorInnen nach ihrem Forschungsprofil dem neoklassischen Mainstream zuzuordnen. Insbesondere im Zuge der Finanzkrise wie auch der damit induzierten Kritik am Status der Volkswirtschaftslehre kann erneut die Frage aufgeworfen werden, inwieweit sich die paradigmatische und methodologische Engführung der Ökonomik in Forschung und Lehre sowie die bewusste Nichtbeachtung und Abgrenzung von theoretischen, empirischen und methodischen Erkenntnissen anderer Sozialwissenschaften in den Einstellungen und Denkmustern von ÖkonomInnen wie auch Ökonomiestudierenden wiederfindet. Was aber bedeutet es für die Gesellschaft, wenn der Großteil ökonomischer Lehre und Forschung in denselben Bahnen verläuft?

Schon seit einigen Jahrzehnten wird versucht, wirtschafts- und teilweise auch gesellschaftspolitische Einstellungen von ÖkonomInnen zu untersuchen. Im deutschen Sprachraum sind hier insbesondere die Studien des Vereins für Socialpolitik relevant, die sowohl auf die Wahrnehmung der eigenen Disziplin und der innerdisziplinären Anforderungen, Zielsetzungen und Entwicklungen als auch auf praktische wirtschaftspolitische Fragen abzielen (für einen Überblick vgl. *Fricke* 2017). Im internationalen Kontext thematisiert etwa *Colander* (2005) ähnliche Fragen. Zudem kam in den letzten Jahren eine Debatte zu der Frage auf, inwieweit Konsens in grundlegenden ökonomietheoretischen sowie wirtschaftspolitischen Fragen unter ÖkonomInnen sowie zwischen ÖkonomInnen einer- und der Öffentlichkeit andererseits besteht (vgl. *Mayer* 2001).

Während in diesen Studien die generelle Einstellung von ÖkonomInnen in wirtschaftspolitischen und ökonomietheoretischen Fragen im Zentrum steht, thematisieren

andere Studien, inwieweit sich eine bestimmte Art des ökonomischen Denkens auch in den Einstellungen von ÖkonomInnen generell widerspiegelt. Es wird also die These untersucht, ob sich das dominante neoklassische Menschenbild der rational kalkulierenden, primär auf ihren unmittelbaren individuellen Vorteil bedachten Denkfigur des Homo oeconomicus in der Mainstream-Ökonomie auf deren VertreterInnen zutrifft, ob ÖkonomInnen also egoistischer, individuell optimierender und zugleich weniger solidarisch als andere Menschen handeln.

## Das Rubinstein-Experiment

Besonders eindringlich und aus diesem Grund auch kontrovers diskutiert war dabei das Experiment von *Ariel Rubinstein* (2006), der in einem sehr einfachen Untersuchungsdesign feststellen wollte, inwieweit sich Ökonomiestudierende von anderen Studierenden in fiktiven Unternehmensentscheidungssituationen unterscheiden. Die Ausgangssituation ist, dass man sich in der Rolle des Vizepräsidenten eines Unternehmens aufgrund schlechter Konjunkturlage mit Profitrückgang konfrontiert sieht und nun eine Entscheidung über mögliche Kündigungen treffen muss. Dabei werden die zu erwartenden Gewinne je nach Anzahl der Kündigungen teilweise in einer Tabelle und teilweise als Gewinnmaximierungsformel<sup>3</sup> angegeben. Während bei einer Kündigung der gesamten Produktionsbelegschaft Verluste zu erwarten sind, zeigen sich alle anderen Möglichkeiten (auch die Variante, niemanden zu kündigen) gewinnbringend: das Gewinnmaximum lag bei der Kündigung von 96 der insgesamt 196 ArbeiterInnen, also fast der Hälfte der Belegschaft. Zentrales Ergebnis war, dass Ökonomiestudierende signifikant mehr ArbeiterInnen kündigten als alle anderen Studierenden, und zwar wählte fast die Hälfte der Ökonomiestudierenden die profitmaximierende Variante der Kündigung von fast der Hälfte der Belegschaft, hingegen nur 16% bzw. 13% der Mathematik- und Philosophiestudierenden.

Aufschlussreich war auch das Resultat, dass die gewinnmaximierende Variante unabhängig von der Studienrichtung bei ca. drei Viertel lag, wenn den ProbandInnen statt der Tabelle nur eine Gewinnmaximierungsformel vorgelegt wurde.

*Rubinstein* folgert aus den Ergebnissen dieses Experiments, dass es zu einem radikalen Wandel des Ökonomiestudiums kommen müsse, wenn das Gewinnmaximierungsmotiv unabhängig von sozialen Auswirkungen eine derart zentrale Rolle spiele, insbesondere wenn man die starke mathematische Orientierung des Studiums betrachtet. So stellt *Rubinstein* fest: „Studierende, die zu uns kommen, um Volkswirtschaftslehre zu studieren, werden stattdessen zu Experten mathematischer Operationen ausgebildet. Außerdem vermute ich, dass ihr Blick auf ökonomische Fragestellungen durch die Art und Weise unserer Lehre beeinflusst wird, vielleicht gar ohne dass sie dies überhaupt wahrnehmen“ (2006, S. C1, eig. Übersetzung).

Wie Rubinstein andeutet, bleibt unklar, ob und inwieweit sich Studierende dieser gedanklichen Prägung selbst bewusst sind und wie sie die Dominanz dieses spezifischen, auf mathematische Formalität fokussierenden, ökonomischen Denkens in der Lehre erleben. So wurden bisher kaum Untersuchungen durchgeführt, die sich mit der Wahrnehmung und Bewertung der wirtschaftswissenschaftlichen Lehrinhalte aus Studierendensicht beschäftigen. Noch seltener sind Studien zu finden, die explizit die Pluralitätswahrnehmung der Studierenden in der Ökonomik adressieren (eine aktuelle Ausnahme ist *Marcovitch* 2016).<sup>4</sup>

## Warum denken ÖkonomInnen wie sie denken?

Neben unmittelbarer Kritik am Untersuchungsdesign Rubinsteins werfen die Ergebnisse vor allem die Frage auf, wie die unterschiedlichen Einstellungen von Ökonomiestudierenden und Studierenden anderer Disziplinen zu erklären sind. Während also auch in vielen anderen Studien gezeigt wurde, dass ÖkonomInnen und Ökonomiestudierende egoistischer und rational-kalkulierender als andere Menschen agieren, kam schon früh eine Debatte darüber auf, inwieweit dieses Verhalten bzw. diese Einstellungen schon vor dem Studium bestehen oder erst durch das Studium ausgeprägt oder verstärkt wurden, es sich hier also vorrangig um einen „Selbst-Selektionseffekt“ oder einen „Indoktrinationseffekt“ handelt.

Jüngste Untersuchungen erhärten die Vermutung, dass akademische ökonomische Bildung – unabhängig von den Hintergründen ihres konkreten Publikums – indoktrinierend bzw. beeinflussend wirkt. So zeigt *Graupe* (2017) unter Rückgriff auf kognitionswissenschaftliche Arbeiten auf, dass die beiden zentralen ökonomischen Einführungs-Lehrbücher „Economics“ von *Gregory Mankiw* und *Mark P. Taylor* sowie „Economics“ von *Paul A. Samuelson* und *William D. Nordhaus* eine Vielzahl von sprachbasierten Beeinflussungstechniken beinhalten. Neben ideologischem und politischem Framing lassen sich in diesen beiden Lehrbüchern auch Techniken des selektiven Framings, des Verschweigens, ein metaphorisches Mapping und ein Appell an Autoritäten nachweisen (vgl. *Graupe* 2017, S. 54-88). All diesen Techniken ist immanent, dass ihre RezipientInnen – sprich: die LeserInnen der beiden Lehrbücher – unter der Schwelle ihres Bewusstseins kognitiv nachhaltig beeinflusst werden können. Die Kognitionswissenschaft spricht von einem sog. Reframing, bei dem grundlegende und erfahrungsbasierte Weltverständnisse (sog. ‚Frames‘) geändert werden.

Die Bedeutung dieser Frames unterstreichen *George Lakoff* und *Elisabeth Wehling* (2016, S. 45): „Denken ist, entgegen landläufigen Meinungen und Mythen, nicht faktenbezogen und rational im klassischen Sinne. Wir treffen nie Entscheidungen, in dem wir ‚rein sachlich und objektiv‘ Fakten gegeneinander abwägen. Nie. [...] Frames, nicht Fakten, bedingen unser Entscheidungsverhalten.“ *Jan Meyer* und *Ray Land* (2003, S. 4), auf welche sich *Mankiw* und *Taylor* explizit beziehen, machen deutlich, was Veränderungen auf dieser Bewusstseinsstufe für die diesen Prozess durchlaufende Person bedeuten: „The shift in perspective may lead to a transformation of personal identity, a reconstruction of subjectivity. In such instances a transformed perspective is likely to involve an affective component – a shift in values, feeling or attitude“. Als weitestgehend unbewusste Prozesse können diese Art von ‚persönlichkeitsverändernden‘ Beeinflussungstechniken von RezipientInnen nur schwerlich erkannt werden. Ihre besondere Stärke erhalten Frames gerade dadurch, dass lediglich ‚in ihnen‘ und nicht ‚über sie‘ nachgedacht wird.

Bislang liegen keine vergleichbaren Untersuchungen für andere Lehrbücher vor. Die Bedeutung der beiden untersuchten Lehrbücher für das Genre der ökonomischen Lehrbuchliteratur scheint jedoch Anlass genug zu sein, einem etwaigen Indoktrinationseffekt in der akademischen ökonomischen Bildung weiter auf den Grund zu gehen. Dabei ist es in Anbetracht der soeben beschriebenen Ergebnisse unerlässlich, nicht nur das ‚Was‘ ökonomischer Bildung in den Blick zu nehmen, sondern insbesondere danach zu fragen, wie dieses ‚Was‘ vermittelt und in der Folge gedacht wird: wie also zukünftige ÖkonomInnen denken. Zu einer Beeinflussung von Studierenden hinsichtlich ihrer Einstellungen bezüglich ausgewählter ökonomischer Lehr-/Lerninhalte mit unterschiedlicher Konnotation gibt es bislang keine Untersuchungen, wohl aber zur Beeinflussung von SchülerInnen im unterrichtlichen Kontext.

## Unterrichtsmaterialien und ihre persuasive Wirkung im sozialwissenschaftlichen Unterricht

So analysierte ein unlängst abgeschlossenes Forschungsprojekt der Goethe-Universität Frankfurt am Main den Effekt von einseitig konnotierten Lehr- und Lernmaterialien privater Content-Anbieter auf die Einstellungsentwicklung von SchülerInnen bezüglich der für marktwirtschaftliche Ordnungen zentralen Kategorien „Gewinn“. Der kategorialen Wirtschaftsdidaktik (vgl. *Kruber* 2000) folgend, sind diverse zentrale ökonomische Gesichtspunkte und Zusammenhänge des Gewinns bedeutend, so z. B. die Koordinierungsfunktion im Wettbewerb, die Anreize in marktwirtschaftlichen Prozessen, die Legitimierung unternehmerischen Handelns sowie die Entlohnung von Produktionsfaktoren. Das Gewinnstreben ist folglich von zentraler Bedeutung in einer Marktwirtschaft, da es die Basis für alle Produktions- und Arbeitsprozesse in der arbeitsteilig organisierten Welt darstellt. Analog dazu machen auch viele betriebswirtschaftliche Lehrbücher (einseitig) deutlich, dass die Gewinnmaximierung das oberste Ziel eines Unternehmens ist oder jedenfalls sein sollte: „Das Gewinnziel ist [...] das zentrale Ziel von Unternehmen, dem die anderen Ziele untergeordnet werden können“ (*Weber/Kabst* 2009, S. 143).

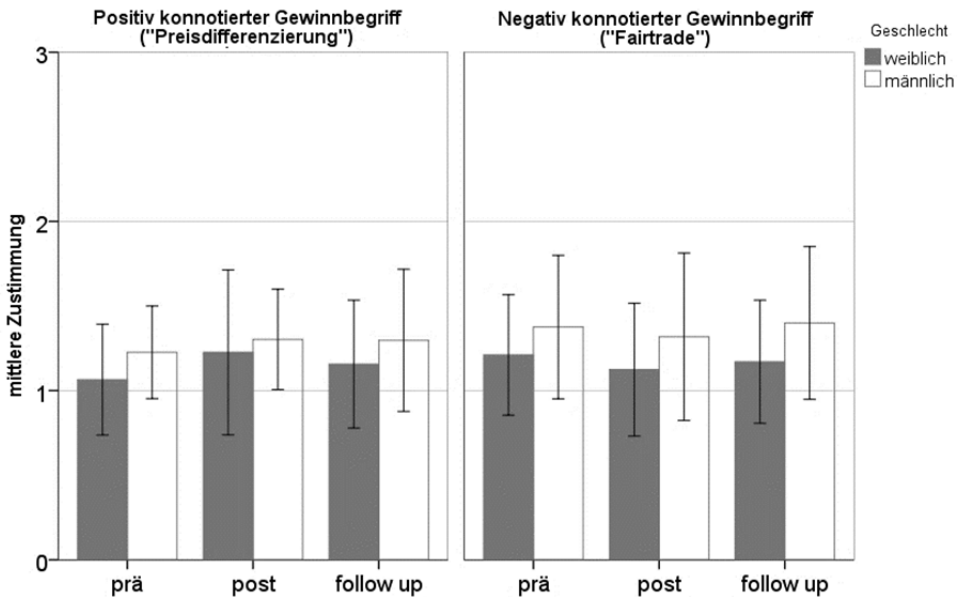
Die systematische Erforschung dieser Kategorie respektive des Unterrichts mit Blick auf das Zielkonstrukt ist von Bedeutung, da sie für das Verständnis moderner kapitalistischer Gesellschaften und damit für eine differenzierte Urteilsbildung von Lernenden im sozialwissenschaftlichen Unterricht wesentlich ist. Dazu wurden SchülerInnen der 8. und 9. Klasse an hessischen Gymnasien (N = 197; 48% weiblich; M<sub>age</sub> = 14.5) mit kostenlos zugänglichen und unterschiedlich konnotierten Unterrichtsmaterialien privater Content-Anbieter über insgesamt 180 Minuten unterrichtet.<sup>5</sup> Für den positiv konnotierten Gewinnbegriff wurde das Material „Preisdifferenzierung“ der *Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft* (n = 98) und für die negative Konnotation ein Bildungsbaustein zum Thema „Fairtrade“ der Nichtregierungsorganisation *Attac* (n = 93) herangezogen.

Die negative Bewertung der unternehmerischen Gewinnerzielung wird in diesem Material etwa durch den folgenden Auszug deutlich: „Wenn es den Ländern des Südens gelingt, größere Weltmarktanteile zu erzielen, z.B. in der Textil- und Spielwarenindustrie, ist dies meist ein Ergebnis unmenschlicher Arbeitsbedingungen: So arbeiten Millionen Menschen, vor allem Frauen, für Niedriglöhne unter unwürdigen Bedingungen, um die Industrieländer mit Konsumgütern und die Konzerne mit Gewinnen zu versorgen“ (*Attac* o.J., S. 4). Die positive Konnotation wiederum wird durch die Zielsetzung der verschiedenen Preisdifferenzierungsformen verdeutlicht, die alle in erster Linie die unternehmerische Gewinnmaximierung als übergeordnet hervorheben: „Ein Unternehmen kann mit dieser Art der Preisdifferenzierung neben dem Hauptziel der Gewinnmaximierung verschiedene Unterziele verfolgen“ (u. a. *INSM* o.J., S. 8, Hervorhebung im Original).

Die Studie kommt zu dem (vorläufigen) Ergebnis, dass sich die Einstellung der Lernenden in beiden Fällen nach der unterrichtlichen Intervention auf der Skala in Richtung der in den Unterrichtsmaterialien betonten Gewinnkonnotation verändert – sich jedoch zum dritten Messzeitpunkt hin wieder relativiert (vgl. Abbildung 1). Demnach kann hier nicht von einer dauerhaften Einstellungsveränderung durch den singulären Einsatz von einseitigen Unterrichtseinheiten gesprochen werden. Jedoch wirft dieser evidenzbasierte Beitrag zu Effekten von Unterrichtsmaterialien (externer An-

bieter) die Frage auf, welche Wirkung ein dauerhaft monoparadigmatischer und monoperspektivischer Unterricht auf die Einstellungen von Heranwachsenden haben kann.

Abbildung 1: Einstellungsveränderung in Abhängigkeit zum eingesetzten Unterrichtsmaterial



## Schlussfolgerungen

Der Beitrag sollte einerseits zeigen, dass ökonomische Sachzwanglogiken sowohl akademisch als auch im politischen Raum an Bedeutung gewonnen haben, weshalb es nicht verwundern kann, dass die Ökonomisierung des Sozialen unter maßgeblicher Bezugnahme auf wirtschaftswissenschaftliche Erklärungsmuster argumentativ verfochten wird. Andererseits sollte dargelegt werden, auf welche Weise sich die Einstellungen von (angehenden) ÖkonomInnen von jenen der Nicht-ÖkonomInnen oder Studierenden anderer Disziplinen unterscheiden. Beinahe alle Studien zu dieser Frage kommen zu dem Schluss, dass ÖkonomInnen egoistischer agieren, eher zu „Free-Rider-Verhalten“ neigen und „Fairness“-Überlegungen für ihre Entscheidungen eine geringe Rolle spielen.

Neben der Befragung von (universitären) ÖkonomInnen – zumeist ProfessorInnen – fokussieren einige dieser Studien explizit die Einstellungen und Einstellungsveränderungen von Ökonomiestudierenden vor und während ihres Studiums. Hier zeigt sich mehrheitlich, dass sich Ökonomiestudierende zwar schon vor dem Studium von anderen Studierenden bezüglich der genannten Charakteristika unterscheiden, egoistische Motive und die enge Fokussierung auf ökonomische Nutzenmaximierung im Laufe des Studiums aber verstärkt werden. Eine mögliche Erklärung für diesen Verstärkungseffekt

fekt wurde mit dem Verweis auf sprach- bzw. textbasierte Beeinflussungstechniken, die auf das kognitiv Unbewusste zielen, beleuchtet.

Diese Engführung des Denkens und die damit einhergehenden ökonomistischen Vor- und Einstellungen von ÖkonomInnen und Ökonomiestudierenden sind insbesondere dann alarmierend, wenn die Ökonomik als Leitwissenschaft der Gesellschaft ernst genommen werden muss und als solche weitreichende Auswirkungen auf das politische und gesellschaftliche Geschehen hat. Die Forderung nach einer pluralistischen, (mehr) an der realen Welt und ihren sozialen Phänomenen orientierten ökonomischen Lehre und Wissenschaft kann in diesem Kontext keine rein akademische bleiben. Vielmehr stellt ein in der beschriebenen Weise verengtes Ökonomiestudium eine Gefährdung für die soziale und gesellschaftliche Kohäsion dar, weswegen seine Beforschung aus fach- und gesellschaftspolitischen Gründen dringend geboten scheint.

## Anmerkungen

- 1 Zur Entwicklung dieser Art von Wissenschaftlichkeit innerhalb der Ökonomik vgl. *Graupe* (2017).
- 2 *Silja Graupe* (2017, S. 97ff.) macht am Beispiel von *Friedrich A. Hayek* deutlich, dass diese möglichen Funktionen von (Wirtschafts-)Wissenschaftlichkeit durchaus innerhalb der Volkswirtschaftslehre selbst bedacht wurden.
- 3 Diese Formel wurde nur jenen Studierenden vorgelegt, bei denen angenommen wurde, dass sie diese lösen könnten, also Mathematik- und Ökonomiestudierenden.
- 4 Die derzeit von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Studie „Pluraloranking“, die sich unter der Leitung von *Frank Beckenbach* (Universität Kassel) mit Vielfalt in der deutschen Ökonomik beschäftigt, konzentriert sich allein auf eine Analyse der verwendeten Lehrmaterialien sowie auf eine Befragung der Lehrenden. Die Studierendenperspektive bleibt hier unberücksichtigt (vgl. <http://www.boeckler.de/11145.htm?projekt=S-2014-732-1%20B>).
- 5 Die Einstellungsveränderung wurde mittels eines Likert-skalierten Fragebogens (1 = „trifft nicht zu“ / 2 = „trifft eher nicht zu“ / 3 = „trifft eher zu“ / 4 = „trifft zu“) (Cronbachs  $\alpha = .86$ ) in einem Prä-Post-Follow-up-Design ermittelt.

## Literaturverzeichnis

- Attac, o.J., Bildungsbaustein 10. Fairtrade. Online verfügbar unter: <http://www.fair-handeln.at/files/FAIRTRADE-Bildungsbaustein.pdf>, Stand: 22.05.2017.
- Becker, Gary S., 1976: *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Bröckling, Ulrich, 2007: *Das unternehmerische Selbst: Soziologie einer Subjektivierungsform*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Colander, David, 2008: *The Making of a Global European Economist*, in: *Kyklos*, 61, S. 215-236. doi:10.1111/j.1467-6435.2008.00399.x.
- Foucault, Michel, 2014: *Die Geburt der Biopolitik: Vorlesung am Collège de France, 1978-1979*, in: Sennelart, Michel (Hrsg.), *Geschichte der Gouvernementalität 2*. 3. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Frank, Robert, 2014: *Do We Try to Teach Our Students Too Much?*, in: Lanteri, Alessandro/Vromen, Jack (Hrsg.), *The Economics of Economists: Institutional Setting, Individual Incentives, and Future Prospects*, Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, S. 243-255.
- Frey, Bruno S./Meier, Stephan, 2005: *Selfish and Indoctrinated Economists?*, in: *European Journal of Law and Economics*, 19, S. 165-171. doi:10.1007/s10657-005-5425-8

- Fricke, Thomas, 2017, Altes Einheitsdenken oder neue Vielfalt? Eine systematische Auswertung der großen Umfragen unter Deutschlands Wirtschaftswissenschaftler\_innen, Düsseldorf: FGW. Online verfügbar unter: [http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/NOED-Studie-03-Fricke-A1-Web-komplett.pdf](http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/NOED-Studie-03-Fricke-A1-Web-komplett.pdf), Stand: 11.05.2017.
- Gordon, Roger/Dahl, Gordon B., 2013: Views among Economists: Professional Consensus or Point-Counterpoint?, in: *The American Economic Review*, 103, S. 629-635. doi:10.1257/aer.103.3.629.
- Graupe, Silja, 2017, Beeinflussung und Manipulation in ökonomischen Lehrbüchern. Hintergründe und Beispiele, in: FGW (Hrsg.), *FGW-Studie Neues ökonomisches Denken 05*. Online verfügbar unter: [http://fgw-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/NOED-Studie-05-Graupe-A1-komplett-Web.pdf](http://fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/NOED-Studie-05-Graupe-A1-komplett-Web.pdf), Stand: 20.08.2017.
- Grimm, Christian/Kapeller, Jakob/Pühringer, Stephan, 2017, Zum Profil der deutschsprachigen Volkswirtschaftslehre. Paradigmatische Ausrichtung und politische Orientierung deutschsprachiger Ökonom\_innen, in: *FGW-Studien (2)*. Online verfügbar unter: [http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/NOED-Studie-02-Kapeller-A1-komplett-Web.pdf](http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/NOED-Studie-02-Kapeller-A1-komplett-Web.pdf), Stand: 30.06.2017.
- INSM, o.J., „Preis differenzierung“. Online verfügbar unter: [http://www.wirtschaftundschule.de/fileadmin/user\\_upload/unterrichtsmaterialien/unternehmen\\_und\\_markt/Preis differenzierung/Unterrichtseinheit\\_Preis differenzierung.pdf](http://www.wirtschaftundschule.de/fileadmin/user_upload/unterrichtsmaterialien/unternehmen_und_markt/Preis differenzierung/Unterrichtseinheit_Preis differenzierung.pdf), Stand: 12.07.2017.
- Keynes, John M., 1936: *The general theory of employment, interest and money*, London: Macmillan.
- Kruber, Klaus-Peter, 2000, Kategoriale Wirtschafts didaktik - der Zugang zur ökonomischen Bildung, in: *Gegenwartskunde 3*. Online verfügbar unter: [https://www.sowi-online.de/reader/oekonomische\\_politische\\_bildung/kruber\\_klaus\\_peter\\_kategoriale\\_wirtschafts didaktik\\_zugang\\_zur\\_oekonomischen\\_bildung\\_gegenwartskunde.html](https://www.sowi-online.de/reader/oekonomische_politische_bildung/kruber_klaus_peter_kategoriale_wirtschafts didaktik_zugang_zur_oekonomischen_bildung_gegenwartskunde.html), Stand: 12.07.2017.
- Lakoff, George/Wehling, Elisabeth, 2016: *Auf leisen Sohlen ins Gehirn: Politische Sprache und ihre heimliche Macht*. 4. Aufl., Heidelberg: Carl-Auer Verlag.
- Lazear, Edward P., 2000: Economic Imperialism, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 115, S. 99-146. doi:10.1162/003355300554683.
- Marcovitch, Inbal, 2016: Does pluralism matter? Examining students' experiences of undergraduate economics curriculum in relation to the mission of the university, in: *IJPEE*, 7, S. 394-412. doi:10.1504/IJPEE.2016.080303.
- Mayer, Thomas, 2001: The Role of Ideology in Disagreements among Economists. A Quantitative Analysis, in: *Journal of Economic Methodology*, 8, S. 253-273. doi:10.1504/IJPEE.2016.080303.
- Meyer, Jan/Land, Ray, 2003: *Threshold Concepts and Troublesome Knowledge: Linkages to Ways of Thinking and Practising within the Disciplines*, Edinburgh: ETL Project, Universities of Edinburgh, Coventry and Durham.
- Rubinstein, Ariel, 2006: A Sceptic's Comment on the Study of Economics, in: *Economic Journal*, 116, S. C1-C9. doi:10.1111/j.1468-0297.2006.01071.x.
- Weber, Wolfgang/Kabst, Rüdiger, 2009: *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre*. 7., überarb. Aufl., Wiesbaden: Gabler.





Andrea Gawrich  
Wilhelm Knelangen (Hrsg.)

## **Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen**

2017 • 276 Seiten • Kart. • 42,00 € (D) • 43,20 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2071-2 • eISBN 978-3-8474-1044-7

Welchen Beitrag können politische Institutionen und Ordnungssysteme leisten, um Frieden zu erhalten und Sicherheit zu gewährleisten? Dieser Frage geht der Band in drei zentralen Teilen anhand verschiedener Beispiele nach. Daneben geht es auch um die Frage nach der Stabilität und der Funktionsweise politischer Systeme und nach den Elementen einer funktionsfähigen Ordnung des Politischen.



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

# Medien, Lüge und Demokratie

Zum Beitrag von Rolf van Raden in GWP 2-2017

*Hans-Jochen Luhmann*

Der Beitrag lässt mich verwundert zurück. Die Frage, die sich mir stellt, bleibt offen.

Die Stoßrichtung des Beitrags ist negativ, es geht um die Zurückweisung der Wortwahl „Lügenpresse“. Angesichts der offenkundigen Intentionen der Kreise, die sich dieses Wortes bedienen, und angesichts der Geschichte des Wortes in Deutschland bin ich damit natürlich völlig einig.

Mir fehlt das Komplement zum Abweisen, als Leser frage ich mich: Wie steht es um das Urteil zu den seltsamen (Fehl-?)Leistungen der Medien, die Anlass geben für die denunziatorische Formel „Lügenpresse“?

Hier mein Urteil.

## Das Fehlen medialer Selbstkritik

- a) Nach meiner Wahrnehmung zeichnen sich die Medien gegenüber allen anderen Formen öffentlicher Darstellung dadurch aus, dass es an einer etablierten Medienkritik fast völlig fehlt. Es gibt Musik-Kritik; Theater-Kritik und Wissenschaftskritik. Die Medien sind Teil der kulturellen Produktion, für sie aber fehlt eine solche Kritik. Die Medien leiden unter einem Mangel an Selbstkritik. Was das unter einem aufklärerischen Anspruch bedeutet, ist evident.
- b) Medien sind auch Wirtschaftsunternehmen. Die Medien begleiten die Wirtschaft in fast allen Sparten kritisch. Zu den Ausnahmen (neben Auto und Tourismus) zählen sie selbst, die Sparte „Medien“.

Es steht in dem Aufsatz die Antwort auf die Frage aus: Kann eine soziale Gemeinschaft, der die Selbst- oder Fremdkritik fehlt, in einer Aura von Wahrheit leben? Der Autor ist Soziologe genug, dass ihm die Antwort darauf leicht fällt.

## In welchem Sinne „lügen“ die Medien systematisch?

- a) Hintergrund meines Urteils sind die vielfältigen Erfahrungen, die ich mit Medien gemacht habe, insbesondere im Bereich von Klimawissenschaft und Klimapolitik.

Ich kann aufgrund unserer, der Community, Erfahrungen auf diesem speziellen Gebiet nicht sehen, dass die einschlägigen Medien sich durchgängig um Wahrheit bemüht hätten. Das Lügen hatte Methode, war lanciert und Teil des Geschäftsmodells. „Lügen“ heisst hier: Verwirrung stiften im öffentlichen Bewusstsein vor der Gefahr, der wir uns zu stellen haben. Nicht von allen Medien war das das Geschäftsmodell, aber doch von vielen und wichtigen. Und das geht bis heute so. Aufgearbeitet habe ich diese Erfahrungen im Anschluss an die wunderbare Studie von *Naomi Oreskes* und *Eric .M. Conway*.<sup>1</sup>

- b) Einen anderen Zugang zum Verständnis von „Lüge“ erhält man über die Analyse von *Elisabeth Wehling*, die ich ebenfalls für angemessen halte. Ihr aktuelles Buch („Politisches Framing“) trägt den schönen Unter-Titel „Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht“. Mit „sich einreden“ spricht auch sie (faktisch) von „Lüge“. Das Subjekt des „Einredens“ lässt sie im Titel unbestimmt. Im Buch selbst sind die Medien von ihr zwar nicht direkt als (Mit-)Urheber benannt, aber mindestens als die Transmissionsriemen, die sich für die manipulativ entwickelten „Frames“ anderer Autoren einspannen lassen. Das Medium beim Einreden sind natürlich die Medien, dem Wortsinn ihrer Benennung gemäß. Und deren Akteure sind klug und erfahren genug, dass sie durchschauen, was sie tun. So mein Eindruck im Umgang mit erfahrenen Journalisten.

## Fazit

Das „Lügen“ der Medien kann man nicht einfach wegwischen, indem man die unsägliche Vokabel „Lügenpresse“ zu Recht in die Schmutz-Ecke stellt. Bei einem Verständnis von Wahrheit und Lüge, wie ich es hier habe antönen lassen, ist es fachlicher Konsens, so scheint mir, dass Medien systematisch lügen. Sie produzieren (mit) ein kollektives Bewusstsein des herrschenden Subjekts in der Demokratie, welches der politischen Realität entfremdet ist, dazu keinen angemessenen Zugang findet – und damit die Rolle des Herrschens nicht angemessen wahrnehmen kann.

Die Medienverantwortlichen versuchen, den Vorhalt des „Lügens“ auf Irrtümer, auf Falschmeldungen, zu reduzieren. Das erscheint mir ein in seiner Intention leicht durchschaubares Narrativ zu sein. Dass Medien in Massen Fehler produzieren, scheint mir offensichtlich und unvermeidlich. Da liegt nicht das Problem. Das ist – in Maßen – zu akzeptieren.

---

1 Luhmann, Hans-Jochen: Endlich: Die Wissenschaft beginnt, sich der Klima-Skeptiker anzunehmen. (Rezension von N. Oreskes, E.M. Conway: *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. In: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis*, Nr. 1, 21. Jahrgang – Juli 2012, S. 94-97. <http://www.itas.fzk.de/tatup/121/luhm12a.pdf>

# Streit um Diesel und Verbrennungsmotoren

Die Industrie, die Umwelt und die Politik. Vom allmählichen Verschwinden eines Problems

*Edmund Budrich*

Nachdem der Dieselmotoren-Skandal des VW-Konzerns in USA aufgedeckt worden war – er wird die Wolfsburger um die 30 Milliarden Euro kosten –, verschärfte sich in Deutschland die Diskussion um die Schadstoffemissionen der Kraftfahrzeuge mit Verbrennungsmotoren, insbesondere von Dieselmotoren. Es entstand eine Konfliktlinie zwischen den Umweltverteidigern auf der einen und den Umweltgefährdern auf der anderen Seite.

Auf der einen Seite die Sorge um die Umwelt (Atemluft), auf der anderen aber die um Arbeitsplätze, um Schäden für Autobesitzerinnen und Autobesitzer und schließlich um die Wirtschaftskraft des Landes.

Die Größe der Probleme verlangte nach einer Beteiligung der Politik, und dies zumal in Wahlkampfzeiten.

## Der Schaden

*Wissenschaftliche Untersuchungen warnen:*

Simone Gaul in ZEIT ONLINE, 15. Mai 2017:

*Abgase: So tödlich könnte der Dieselskandal gewesen sein.*

Rund 38.000 Menschen sind einer Hochrechnung zufolge wegen nicht eingehaltener Abgasgrenzwerte bei Dieselfahrzeugen allein im Jahr 2015 vorzeitig verstorben, 11.400 von ihnen in Ländern der EU. Das hat ein Team um die Forscherin Susan Anenberg von der Organisation Environmental Health Analytics (LLC) in Washington berechnet.



**Edmund Budrich**

Mitherausgeber und Redakteur von GWP

Die Wissenschaftler ermittelten auch, dass Dieselfahrzeuge jährlich rund 4,6 Millionen Tonnen Stickoxide mehr ausstoßen, als sie nach geltenden Abgasgrenzwerten dürften. Im Jahr 2015 habe der Gesamtausstoß bei 13,1 Millionen Tonnen gelegen, schreiben die Forscher im Fachmagazin *Nature* (Anenberg et al., 2017).

Die Gesamtzahl vorzeitiger Todesfälle durch Stickoxide aus Diesellabgasen liegt nach den Berechnungen der Forscher für die weltgrößten Automärkte bei 107.600 im Jahr 2015. Die bereits genannten 38.000 Todesfälle sind hier mit eingerechnet – sie wären jedoch vermeidbar gewesen, hätten die Dieselfahrzeuge die Grenzwerte eingehalten. Die Forscher gehen also davon aus, dass Diesellabgase etwa Erkrankungen der Atemwege und des Herz-Kreislauf-Systems begünstigt und verschlimmert haben, und diese mitunter tödlich geendet sind.

<http://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2017-05/abgase-dieselfahrzeuge-stickoxide-tote-studie>

### *Luftverschmutzung in den Städten*

Generell gilt die Stickoxid-Belastung in den Städten als zu hoch:

Ein Bericht in zahlreichen Medien, u.a. in „finanznachrichten.de“ (ein von einem Schweizer Unternehmen angebotenes Portal):

Osnabrück. Die Präsidentin des Umweltbundesamtes hat die Akteure vor dem sogenannten Dieselpfahl in Berlin zum Handeln im Kampf gegen überhöhte Stickstoffdioxidwerte aufgefordert. Maria Krautzberger sagte der „Neuen Osnabrücker Zeitung“ (Mittwoch): „Hauptsache für schädliche Stickoxide in der Atemluft sind eindeutig Diesel-Pkw, vor allem in den Städten.“ Laut Krautzberger war der EU-Grenzwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter 2016 an knapp 59 Prozent der verkehrsnahen Messstationen in Deutschland überschritten worden. Dies bedeute, dass in mehr als 80 Städten der Grenzwert gerissen worden sei. „Aus den noch vorläufigen Messergebnissen der ersten sieben Monate des Jahres 2017 können wir bereits jetzt schließen, dass die Stickstoffdioxid-Belastung in 2017 ähnlich hoch wie im letzten Jahr sein wird.“

Es müsse dringend etwas passieren, so Krautzberger, die auf beeinträchtigte Lungenfunktion oder chronische Herz-Kreislauf-Erkrankungen als Folge einer Stickstoffdioxid-Belastung der Atemwege hinwies. „Laut Europäischer Umweltagentur sind in Europa im Jahr 2013 etwa 68.000 Menschen vorzeitig an den Folgen der Belastungen verstorben“, so die Präsidentin des Bundesamts.

Diesel-Pkw müsste daher annähernd so sauber werden, wie es das Gesetz vorschreibt, damit die Grenzwerte eingehalten werden. Software-Updates, wie von Volkswagen geplant, könnten dazu einen Beitrag leisten. Deutlich mehr erwarte sie aber beispielsweise von der Nachrüstung spezieller Katalysatoren. „Die Kosten hierfür muss ganz klar die Autoindustrie tragen, das kann sie nicht bei Bürgern und Politik abladen“, sagte Krautzberger. In hochbelasteten Städten müssten auch Fahrverbote diskutiert werden.

<http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2017-08/41359171-noz-uba-praesidentin-krautzberger-stickstoffdioxid-belastung-durch-diesel-pkw-in-staedten-weiter-zu-hoch-007.htm>

### *Zum Beispiel München*

Die Münchener *tz* berichtet am 21.07.17:

München – OB Dieter Reiter (SPD) hatte es schon vor einigen Wochen geahnt: Das Ausmaß der Luftverschmutzung sei schlimmer als gedacht, verkündete er. Damals war die Karte über die Stickoxid-Belastung im Detail noch gar nicht bekannt. Nun schon: Ein Viertel aller Hauptstraßen (123 von 511 Kilometer) ist betroffen. Hauptverursacher der gesundheitsgefährdenden Gase sind Dieselfahrzeuge. Besonders gravierend ist die Belastung – wenig überraschend – an viel befahrenen Straßen. So liegt der Messwert an mehr als 50 Stellen sogar über 60 Mikrogramm pro Kubikmeter. Dass die Luftqualität in München derart schlecht ist, hatten die Wenigsten erwartet.

Der Freistaat war Anfang 2017 nach einer Klage der Deutschen Umwelthilfe dazu verurteilt worden, dieses Straßenverzeichnis zu veröffentlichen. Zugleich wurde die Staatsregierung verpflichtet, ein Maßnahmenpaket vorzulegen, wie die Luftqualität in München verbessert werden kann. Dem Freistaat ist dabei wichtig, mit Hilfe dieses Konzepts pauschale Fahrverbote für Diesel

zu vermeiden. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (VGH) hatte indes die Auffassung vertreten, an Fahrverboten werde wohl kein Weg vorbeiführen...

<https://www.tz.de/muenchen/stadt/schadstoff-alarm-in-muenchen-ausmass-ist-erschreckend-8497627.html?cmp=defrss>

## Wie schützt bzw. rettet man die Umwelt

*Verbrennungsmotoren ganz raus! In Frankreich wird es gemacht.*

Aus dem Umweltplan des neuen französischen Umweltministers Nicolas Hulot berichtet u.a. „Science et avenir“:

Die Regierung beendet die Zulassung von Benzin- und Dieselfahrzeugen in Frankreich bis 2040, ein Ziel, das Indien schon für 2030 ansteuert... „Schwierig für die Automobilhersteller“, räumt Nicolat Hulot ein ... „Die Umweltagenda ist zugleich eine Gesundheitsagenda.“... „2040 wird es in Frankreich weder Benzin noch Diesel mehr geben.“

[https://www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/climat/nicolas-hulot-detaille-son-plan-pour-le-climat-et-la-transition-energetique\\_114553](https://www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/climat/nicolas-hulot-detaille-son-plan-pour-le-climat-et-la-transition-energetique_114553)

*Nicht nur Frankreich und Indien*

Andreas Marx in der Huffington Post, 8.8.2017:

Immer mehr Länder haben verkündet, in den nächsten Jahren keine Autos mit Verbrennungsmotoren mehr zuzulassen

Stattdessen sollen Hybrid- und Elektroautos zukünftig das Straßenbild bestimmen

Zu den Ländern zählen bisher Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Indien, China und Norwegen

Auf dem Automobilmarkt bahnt sich langsam aber sicher eine Revolution an. Länder haben bereits angekündigt, in den nächsten Jahrzehnten den Verkauf von Autos mit Verbrennungsmotoren zu verbieten - und etliche weitere könnten schon bald folgen.

Zwar bleibt der Verbrennungsmotor auf absehbare Zeit immer noch der wichtigste Antrieb, doch die Zukunft gehört klar dem Elektromotor.

Doch trotz Forderungen von Linken und Grünen sowie des Bundesrats hat die Bundesregierung bisher noch keinen konkreten Zeitraum genannt, wann der Verkauf von Verbrennungsmotoren hierzulande verboten werden soll. Und das, obwohl die Automobilindustrie der mit Abstand wichtigste Wirtschaftszweig in Deutschland ist.

[http://www.huffingtonpost.de/2017/07/27/in-diesen-landern-sollen-bald-keine-autos-mit-diesel-und-benzinmotoren-mehr-fahren\\_n\\_17597616.html](http://www.huffingtonpost.de/2017/07/27/in-diesen-landern-sollen-bald-keine-autos-mit-diesel-und-benzinmotoren-mehr-fahren_n_17597616.html)

## Maßnahmen: Fahrverbote, Umrüstung, Entschädigung, Umstiegsprämien

*Fahrverbote und gar völlige Verbote aller Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor (wie in den zuvor angesprochenen Ländern) gehen in Deutschland zu weit, es entstehen neue Schädigungen:*

*Die Arbeitsplätze*

Fabian Hartmann in der Berliner Morgenpost, 15.09.2017:

Macht der Blick auf Arbeitsplätze erpressbar?

Bei Maybrit Illner redete ein VW-Vorstand, während die IAA läuft, den Diesel-Skandal klein. Den Schaden haben am Ende die Verbraucher.

... bei Nachrüstungskosten von 1500 Euro pro Auto käme bei 8,5 Millionen Dieselfahrzeugen in Europa ein zweistelliger Milliardenbetrag auf den Konzern zu. Auch wenn CSU-Generalsekretär Andreas Scheuer und Bundesumweltministerin Barbara Hendricks (SPD) empört Wiedergutmachung von VW verlangten, will doch niemand in der Politik Wettbewerbsnachteile für die Autoindustrie. Es geht schließlich um 870.000 Arbeitsplätze, die direkt und indirekt daran hängen.

Macht das erpressbar? Zumindest entsteht eine Nähe zwischen Politik und Konzernen, die die Umweltministerin in Illners Runde auch offen zugab. CSU-General Scheuer nannte es sogar, „unsere verdammte Aufgabe“, dass die Industrie wieder nach vorne komme.

<https://www.morgenpost.de/kultur/tv/article211931165/VW-Vorstand-redet-bei-Maybrit-Illner-Diesel-Skandal-klein.html>

*Sorgen nicht nur um Arbeitsplätze sondern um die Wirtschaftskraft:*

*Der VDA (Verband ...) referiert und kommentiert eine Untersuchung des ifo Instituts zum „Verbot des Verbrennungsmotors“.*

Berlin, 18. Juli 2017

Über 600.000 heutige Industriearbeitsplätze und 13 Prozent der industriellen Wertschöpfung in Deutschland hängen an der Verbrennertechnik. Dies zeigt eine aktuelle Studie des ifo Instituts:

Ein Zulassungsverbot für Verbrennungsmotoren ab dem Jahr 2030 könnte deutliche Einbußen für Beschäftigung und Wertschöpfung am Standort Deutschland zur Folge haben. Mehr als 600.000 der heutigen Industriearbeitsplätze wären direkt oder indirekt betroffen. Das sind 10 Prozent der deutschen Industriebeschäftigung. Allein in der Automobilindustrie wären 426.000 Jobs gefährdet, bei kleineren und mittleren Unternehmen stünden bis zu 130.000 Arbeitsplätze zur Disposition.

Bei der Wertschöpfung wären die negativen Effekte eines Verbrennerverbots ab 2030 noch deutlicher: Insgesamt 13 Prozent (rund 48 Mrd. Euro) der Bruttowertschöpfung der deutschen Industrie wären tangiert. Das sind zentrale Ergebnisse einer neuen Studie des ifo Instituts.

<https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/20170708-vda-und-ifo-Institut-zum-Verbot-des-Verbrennungsmotors.html>

*Industrie und Gewerkschaft im Schulterschluss*

Rolf Obertreis im *Tagesspiegel*

Sigmar Gabriel (SPD) lehnt einen Ausstieg aus dem Diesel ab. Industrie und Gewerkschaft üben sich im Schulterschluss.

Die Herren sind sich einig im Saal „Harmonie“ des Frankfurter Congress Centers. Von Bundesaußenminister Sigmar Gabriel (SPD) über Matthias Wissmann, Präsident des Automobilverbandes VDA, IG Metall-Chef Jörg Hofmann, die Chefs von Audi und Daimler, Rupert Stadler und Dieter Zetsche, Wolf-Henning Scheider, Chef des Zulieferers Mahle, bis zu Daimler-Betriebsratschef Michael Brecht und Achim Dietrich-Stephan, erster Arbeitnehmervertreter bei ZF Friedrichshafen. Einen festen Ausstiegstermin für den Verbrennungsmotor darf es nicht geben, fordern sie bei einem gemeinsamen Kongress von VDA und IG Metall am Dienstag im Rahmen der Internationalen Automobilausstellung IAA. Ebenso wenig Fahrverbote für den Diesel. Und die technische Entwicklung der Auto-Mobilität müsse für alle Optionen offen sein, Autokäufer und Beschäftigte brauchten endlich Sicherheit darüber, welche Antriebstechnologien noch eine Zukunft haben.

<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/krise-des-diesel-gabriel-lehnt-einen-ausstieg-ab/20349596.html>

*Fahrverbote schädigen die privaten und die Firmen-Autobesitzer*

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.: 04.10.2017:

Eine vbw Umfrage durch die IW Consult GmbH unter 980 bayerischen Unternehmen hat ergeben, dass regulative Verkehrseingriffe wie Fahrverbote, Plaketten oder Zonen für die Betriebe

im Freistaat eine erhebliche Belastung darstellen würden. Die vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. – sieht sich in ihrer Forderung bestätigt, von staatlichen Zwangsmaßnahmen Abstand zu nehmen: „Es darf keine Regulierung für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor geben“, betont vbw Hauptgeschäftsführer Bertram Brossardt.

Fast zwei Drittel der branchenübergreifend befragten Unternehmen gaben an, dass ein Verbot von Neuzulassungen von Verbrennungsmotoren ab dem Jahr 2030 eine große oder mittlere Belastung für sie darstellen würde. Für 62 Prozent der Betriebe wären innerstädtische Fahrverbote für Privatleute - und somit für den Kundenverkehr - eine große oder mittlere Belastung. Sollte auch der Lieferverkehr ausgeschlossen werden, gilt dies sogar für 64 Prozent. Aber auch die blaue Plakette, die als Erweiterung der roten, gelben und grünen Plaketten gedacht ist und Stickoxid-Werte stärker untersucht, stuften über 60 Prozent der befragten Unternehmen als belastend ein.

<http://www.presseportal.de/pm/73224/3752092>

*Umrüstung anstelle von Fahrverboten – aber hardware oder software? Und wer bezahlt?*

dpa 15.09.2017

Diesel-Skandal bei „Maybrit Illner“: Hendricks beharrt auf Nachrüstungen.

Bundesumweltministerin Hendricks forderte die Autoindustrie auf, die Entwicklung neuer Antriebe und mögliche technische Abgas-Nachrüstungen älterer Diesel parallel anzugehen. „Man muss manchmal im Leben zwei Dinge gleichzeitig machen“, sagte die SPD-Politikerin. Das heiße, nach vorne zu gehen, aber auch aufzuräumen, was man vorher falsch gemacht habe.

Hendricks beharrte darauf, dass auch Umbauten direkt an Motoren nötig seien. Die geplanten Software-Updates für weniger Schadstoffe reichten nicht, um mögliche gerichtlich erzwungene Fahrverbote in Städten sicher zu verhindern.

Die deutsche Autobranche hatte beim Dieselpipfel Anfang August neue Software für zusätzliche 2,8 Millionen Wagen zugesagt, Umrüstungen an der Hardware älterer Diesel aber abgelehnt. VW-Chef Matthias Müller verwies auf Begründung unter anderem darauf, er wolle die Ingenieure zukunftsorientiert statt rückwärtsgewandt arbeiten lassen. Kanzlerin Angela Merkel (CDU) deutete später ähnliche Zweifel an.

VW-Markenchef Herbert Diess erläuterte in der Sendung, Hardware-Umrüstungen seien starke Eingriffe in den Motor, bedeuteten Prozeduren von zwei bis drei Jahren und könnten Qualitätsrisiken zur Folge haben. Er sei nicht sicher, ob die Kunden dies wollten. Software-Updates habe VW inzwischen bei zwei Millionen Wagen umgesetzt, ohne dass sich Fahrzeugeigenschaften verschlechtert hätten.

[http://www.t-online.de/finanzen/boerse/news/id\\_82179162/-maybrit-illner-autoskandal-und-keiner-ist-schuld-.html](http://www.t-online.de/finanzen/boerse/news/id_82179162/-maybrit-illner-autoskandal-und-keiner-ist-schuld-.html)

*Entschädigungen für Dieselbesitzer*

Christof Rührmair in: Die Automobilwoche, 13.9.2017

„Es ist aus Sicht des ADAC höchste Zeit, eine vergleichbare, verbraucherfreundliche Wiedergutmachung auch für deutsche Kunden anzubieten“, sagte ADAC-Vizepräsident für Verkehr, Ulrich Klaus Becker. In Deutschland gebe es zwar keine gesetzliche Verpflichtung, der Vergleich des Konzerns in den USA zeige aber, „(dass) mit einer Entschädigungszahlung von bis zu 5000 US-Dollar, eine Einigung im Sinne der Verbraucher möglich ist. ..Zudem könnte es VW helfen, das Vertrauen seiner Kunden wieder zurückzugewinnen.“

Becker berichtet zudem von wachsendem Unmut: „Der ADAC sieht bei seiner Rechtsberatung seit Monaten eine stetig steigende Unzufriedenheit von VW-Besitzern“, sagte er. Mitglieder fürchteten einen Wertverlust bei ihren Fahrzeugen. Zudem kritisierte Becker, dass bislang nicht geklärt sei, ob sich aus der Umrüstung Langzeitschäden ergeben. „Auch das ist zusätzlicher Unsicherheitsfaktor für die Verbraucher.“



5000 Dollar entsprechen nach aktuellem Kurs knapp 4200 Euro. Bei rund 2,5 Millionen manipulierten VW in Deutschland könnte sich eine Entschädigung nach ADAC-Forderung im Extremfall auf zehn Milliarden Euro summieren.

<http://www.automobilwoche.de/article/20170913/NACHRICHTEN/170919937/diesel-skandal-adac-fordert-milliarden-entschaedigung-fuer-vw-kunden>

### *Umstiegsprämien:*

Der Tagesspiegel, Berlin

Die Autobauer ziehen in die Rabattschlacht und überbieten sich mit Abwrackprämien für alte Dieselfahrzeuge. Die „Umstiegsprämien“ sehen auf den ersten Blick attraktiv aus und sie gelten nicht immer nur für einen neuen Euro 6- Diesel. So bietet VW bis zu 10 000 Euro Rabatt beim Kauf eines Touareg (Listenpreis ab 54 000 Euro) mit Benzin- oder Dieselmotor, Ford lockt Neuwagenkäufer mit bis zu 8000 Euro.

(...)

Ist man denn mit einem neuen Diesel vor Fahrverboten sicher?

Das ist keineswegs ausgemacht. Nach Messungen des Umweltbundesamtes (UBA) wie auch der Deutschen Umwelthilfe (DUH) stoßen auch aktuelle Euro-6-Diesel im realen Betrieb ein Vielfaches der von der EU erlaubten Grenzwerte gesundheitsschädlicher Stickoxide aus. Zudem stoßen laut UBA Euro-5-Diesel im Schnitt mehr NOx aus als Euro-4- oder Euro-3-Diesel. Die beiden letzteren sollen verschrottet werden, Euro-5-Autos von Volkswagen, Daimler und BMW bekommen nur ein Software-Update. Der ökologische Verkehrsclub VCD spricht deshalb von einer „Ablassprämie“. „Wenn sie ihren Namen verdienen soll, dann dürfte es die Prämie nicht für einen Diesel geben, der die NOx-Werte auf der Straße nicht einhält, sondern nur für Pkw, die wirklich sauber sind, zum Beispiel energieeffiziente E-Autos und Hybride“, sagt Gerd Lottsiepen, verkehrspolitischer Sprecher des VCD. „Kaufanreize für neue Diesel, die auf der Straße nur unwesentlich sauberer sind als ältere Diesel, bieten weder einen handfesten Vorteil für die Umwelt noch für betroffene Verbraucher“, sagte Gregor Kolbe vom Bundesverband der Verbraucherzentralen. Er sprach von einer „Unsinnsprämie“. Gerd Landsberg, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, bezeichnete die Prämien als „Verkaufsmasche“. (mit dpa)

<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/praemien-und-rabatte-auge-auf-beim-autokauf/20168026.html>

## Die Politik nimmt Stellung

*Für die Grünen ein „gefundenes Fressen“:*

Der Münchener Merkur bringt einen dpa-Bericht:

...Zur Automesse IAA und kurz vor der Bundestagswahl konfrontiert die Öko-Partei die Hersteller mit einem Fünf-Punkte-Forderungskatalog.

Er sieht „angemessene“ Entschädigungen für Besitzer betroffener Diesel-Autos vor, sollten die Fahrzeuge nach einem Software-Update oder einer Umrüstung mehr Sprit verbrauchen oder die Motorleistung nachlassen. „Die nachgerüsteten Fahrzeuge müssen voll funktionstüchtig bleiben. Die Hersteller müssen sich bereit erklären, für Folgeschäden zu haften“, heißt es in der Auflistung der Grünen, die der Deutschen Presse-Agentur vorliegt.

<https://www.merkur.de/wirtschaft/gruene-wiedergutmachung-fuer-diesel-besitzer-bei-folgeschaden-zr-8686008.html>

*Sahra Wagenknecht (Die Linke) greift grundsätzlich an*

Gastkommentar in Welt N24, 11.08.2017

„Union und SPD wollen die Enteignung der Besitzer von Dieselaautos einfach durchwinken. Alle Bestimmungen des Grundgesetzes zum Schutz des Eigentums werden missachtet. Autokonzerne

wie VW haben eben nicht nur ein ökologisches Desaster mitzuverantworten, sondern belasten zusätzlich Millionen von Autobesitzern. Schätzungen gehen von einem Schadensvolumen von bis zu 15 Milliarden Euro aus. Durch Abschaltvorrichtungen, gefälschte Verbrauchswerte sowie den mit der Affäre verbundenen Werteverfall ihrer Autos ist ein massiver materieller Schaden entstanden, den die Unternehmen nicht bereit sind zu beheben.

Die große Koalition hat den Autobauern auf dem jüngsten Gipfel zur Diesellaffäre auch noch den Rücken gestärkt. Die Einigung, kostengünstig eine Software im Wert von 100 Euro aufzuspielen, die den Schadstoffausstoß um 25 Prozent reduziert, statt für 1500 Euro Einrichtungen zu verbauen, die 90 Prozent Reduzierung zur Folge hätten, ignoriert nicht nur den Umweltschutz, sondern lässt auch die Autobesitzer im Regen stehen, denn diese Scheinlösung verhindert eine tatsächliche Entschädigung. Es ist erschreckend, in welchem Ausmaß sich die Parteien, die die Bundesregierung stellen, der Lobby der Autokonzerne beugen...“

<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article167564619/Stoppen-wir-die-Enteignung-der-Dieselfahrer.html>

*Christian Lindner, FDP, sieht die Grenzwerte skeptisch und die Diskussion hysterisch:*

Wer im Büro arbeite, dürfte dauerhaft sehr viel mehr Stickoxid einatmen, als auf der Straße für einen kurzen Moment erlaubt sei. „Das zeigt, dass solche Grenzwerte keine Religion und keine Wahrheit sind, sondern politische Entscheidungen“, erläuterte Lindner.... Deshalb müsse jetzt eine Debatte darüber geführt werden „ob die Grenzwerte wirklich verhältnismäßig sind“, betonte der FDP-Chef. Es gebe viele Hebel, die gezogen werden könnten, um Fahrverbote zu verhindern.

Die aktuelle Diesel-Debatte bezeichnete Lindner als „hysterisch“. Es sei zwar notwendig gewesen, dann die Abgasmanipulationen aufgedeckt wurden. „Aber daraus hat sich eine Hexenjagd gegen diese Technologie und die gesamte Autobranche entwickelt.“

<http://www.rp-online.de/politik/deutschland/bundestagswahl/fdp-chef-christian-lindner-stellt-grenzwerte-fuer-luftqualitaet-infrage-aid-1.7039244>

*CSU-Chef Horst Seehofer sieht es ähnlich:*

„Ein Verbot des Verbrennungsmotors legt die Axt an die Wurzel unseres Wohlstands“, sagte er den Zeitungen der Funke Mediengruppe. Und: Deutschland sei dabei, in der Dieseldiskussion „flächendeckend die Nerven zu verlieren“. Es gebe „eine Hexenjagd gegen das Automobil an sich“.

Und: Ein Festhalten am Verbrennungsmotor macht er zur Voraussetzung für eine Regierungsbeteiligung seiner Partei nach der Bundestagswahl. Das sei in Koalitionsgesprächen für die CSU genauso wenig verhandelbar wie Steuererhöhungen, eine Erleichterung der Zuwanderung und eine Lockerung der Sicherheitspolitik.

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-zu-verbrennungsmotoren-eine-hexenjagd-gegen-das-auto-a-1164735.html>

*Außenminister Gabriel findet Fahrverbote unsozial*

Er sagte auf einem gemeinsamen Kongress von VDA und IG Metall am 19.9. im Rahmen der Internationalen Automobilausstellung IAA zum Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor. „Das ist die falsche Fragestellung.“ Auch mit Fahrverboten komme man nicht weiter, sie wären zudem höchst unsozial, weil sie Menschen treffen würden, die ein Auto brauchen, weil sie sich die hohen Mieten und Immobilienpreise in den Städten und auch ein neues, emissionsärmeres Fahrzeug nicht leisten könnten.

<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/krise-des-diesel-gabriel-lehnt-einen-ausstieg-ab/20349596.html>

*Bundeskanzlerin Merkel auf IAA mit Blick auf die Entwicklung zum Elektroauto:*

„...Das ist auch wichtig und richtig; denn wir brauchen den kontinuierlichen Übergang von der Welt des Verbrennungsmotors, den wir noch viele Jahre – ich sage: Jahrzehnte – brauchen werden, in die

Welt der alternativen Antriebstechnologien. Wichtig ist, dass wir technologieoffen arbeiten und dass wir auch ganz besonders solche Technologien wie Erdgas nicht außer Acht lassen. Denn mit Erdgasautos kann man, wenn man es richtig macht, 80 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen einsparen. Als Zwischentechnologie können diese Autos auch noch einmal von großer Bedeutung sein.

Wir haben jetzt also die Aufgabe, einerseits die innovativen Entwicklungen der deutschen Automobilindustrie zu unterstützen – durch Forschung, durch Innovation, aber auch durch Anreizsysteme wie zum Beispiel die Prämie zum Kauf von Elektroautos. Wir haben auf der anderen Seite die Aufgabe, das, was in der Umweltqualität, in der Luftqualität noch nicht ausreicht – Stichwort „Grenzwertüberschreitung bei NO<sub>x</sub>“ –, wieder ins Lot zu bringen, ohne dabei Fahrverbote auszusprechen...“

<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/09/2017-09-14-statement-merkel-iaa.html>

## Die Automobilindustrie bilanziert: Alles gut!

Berlin, 04. August 2017

*Der VDA zieht eine positive Bilanz:*

Diesel-Gipfel mit konkreten Ergebnissen: Die Gespräche und Ergebnisse des „Nationalen Forum Diesel“ zeigen: Die deutsche Automobilindustrie ist sich ihrer Verantwortung bewusst und trägt einen wichtigen Teil zur Lösung bei.

So gibt es ein breites Angebotspaket der deutschen Hersteller. Zusätzlich zu der Software-Nachbesserung für Euro-5- und teilweise Euro-6-Diesel-Pkw haben die Unternehmen individuelle Umstiegsprämien für ältere Dieselfahrzeuge angekündigt. So kann die Flottenerneuerung deutlich beschleunigt werden. Sowohl die Nachbesserung als auch der Kaufbonus werden ausschließlich durch die Hersteller finanziert. Zudem beteiligen sich BMW, Daimler und Volkswagen an dem geplanten Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ der Bundesregierung. Diese drei Maßnahmen sind für die Hersteller mit Milliardeninvestitionen verbunden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass manche Aktivitäten auch über Deutschland hinausgehen werden.

<https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/20170804-vda-diesel-gipfel-mit-konkreten-ergebnissen.html>

## Rückblick

Der Sturm der Diskussion hat sich gelegt (er könnte sich in den Verhandlungen zur Regierungsbildung wieder beleben). Ist das Problem gelöst, der Konflikt behoben? Vom Ende her gesehen: Herausgekommen ist die Empfehlung an die Verbraucherin und den Verbraucher zu prüfen, wo der günstigste Rabatt beim Erwerb eines Neuwagens (Diesel!) zu haben wäre.

Wessen Argumente waren stichhaltig? Kann man sagen, alle hätten „ein bisschen“ Recht?

**Nachschlag:** Nach Abschluss dieses Beitrages gab es noch relevante Nachrichten:

1. Die Diesel-Neuzulassungen sanken im September in Europa um knapp 13,5 Prozent, in Großbritannien und Deutschland sogar um mehr als 20 Prozent.
2. Ernst Ulrich von Weizsäcker, Präsident des Club of Rome, hat die Grünen davor gewarnt, in den Koalitionssondierungen auf einem Aus des Verbrennungsmotors zu bestehen. „Bitte kein Schnellschuss beim Verbrennungsmotor“, schreibt er der Zeitung „Heilbronner Stimme“ zufolge in einem Forderungskatalog zu den Jamaika-Gesprächen.
3. Die Grünen sind dem Rat gefolgt. Sie haben ihre Forderung nach Ausmusterung des Verbrennungsmotors bis 2030 zurückgenommen.

# Flüchtlinge in der EU und europäische Solidarität

Zwei EU-Staaten scheitern komplett beim EuGH mit Klagen gegen einen Ratsbeschluss zur Umsiedlung von Flüchtlingen

*Heiner Adamski*

In den Veröffentlichungen der UNHCR (United Nations High Commissioner for Human Rights – dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen) oder etwa des deutschen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) werden die weltweit dramatischen und oft von Tod bedrohten Lebensverhältnisse vieler Millionen Menschen dokumentiert. In einer Statistik der UNHCR heißt es: „Ende des Jahres 2016 waren 65,6 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. Rund 22,5 Millionen dieser Menschen sind Flüchtlinge, die vor Konflikten, Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen aus ihrer Heimat flohen ... Die Hälfte der Flüchtlinge weltweit sind Kinder unter 18 Jahren. 40,3 Millionen Menschen sind Binnenvertriebene, Menschen, die innerhalb ihres Landes auf der Flucht sind. 2,8 Millionen Menschen unter den 65,6 Millionen sind Asylsuchende.“ In einer Aufschlüsselung wird dargelegt, dass für die Flüchtlinge diese Länder die Hauptaufnahmeländer sind: Äthiopien (791.600), Uganda (940.800), Islamische Republik Iran (979.400), Libanon (1 Million), Pakistan (1,4 Millionen) und Türkei (2,9 Millionen). Der gegenwärtige UN-Flüchtlingskommissar Filippo Grandi wird dazu zitiert: „Welchen Maßstab man auch nimmt, diese Zahl ist nicht zu akzeptieren. Und aus ihr spricht lauter als jemals zuvor die Notwendigkeit zur Solidarität und zu gemeinsamen Zielen bei der Prävention und Lösung von Krisen. Gemeinsam muss sichergestellt werden, dass die Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden weltweit angemessen geschützt und versorgt werden, während zugleich Lösungen angestrebt werden.“<sup>41</sup> Eine andere Zahl jenseits der Flüchtlingslage sei auch noch erwähnt: Nach Berichten von UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund – dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen) und der Welthun-



**Heiner Adamski**

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

gerhilfe leiden derzeit 815 Millionen Menschen an Unterernährung. „Aktuell sterben weltweit jedes Jahr 5,9 Millionen Kinder unter fünf Jahren – das sind rund 16.000 Kinder am Tag, 700 Kinder pro Stunde, elf Kinder pro Minute oder alle fünfeinhalb Sekunden ein Kind. Diese Todesfälle wären häufig mit einfachen Mitteln vermeidbar.“<sup>2</sup>

Die Gründe für dieses gigantische Elend sind vielschichtig. In manchen Staaten gibt es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für stabile politische Systeme und dann eben keine politische Systemstabilität. Es kommt zu Unruhen und Bürgerkriegen. Regierungen oder „Inhaber von Machtpositionen“ setzen Militär und verheerende Waffen und Munitionen gegen die eigene Bevölkerung ein. Zudem gibt es aus wirtschaftlichen und machtpolitischen oder anderen Gründen militärische Eingriffe von außen (Großmächte im Nahen Osten). Bei all dem haben auch Waffenexporte, der internationale Waffenhandel und auch religiöser Fanatismus Bedeutung. Auch der weltweit agierende Finanzkapitalismus und die Strategien international operierender Konzerne haben unbeschadet der auch bestehenden Chancen der Globalisierung negativen Einfluss auf die Entwicklungen des dramatischen Elends.

Europa und besonders die Europäische Union ist in dieser Welt (noch) ein stabiler und friedlicher Ort und deshalb ein Ziel für viele Flüchtlinge. Diesen kleinen Kontinent oder gar Staaten der EU erreichen aber im weltweiten Vergleich nur wenige. Aus geographischen Gründen kommen sie vor allem nach Griechenland und Italien. Als Hilfe für diese beiden, aber auch für andere EU-Staaten hat der Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission im Herbst 2015 einen Beschluss zur Notumsiedlung von 120.000 näher bestimmten Flüchtlingen in einzelne EU-Mitgliedstaaten gefasst. Es handelt sich dabei um Menschen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen und gute Chancen auf Asyl haben: vor allem Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien und Flüchtlinge aus Eritrea und dem Irak. Sie sollen in einem Zeitraum von zwei Jahren aus Griechenland und Italien in andere Unions-Mitgliedstaaten umgesiedelt werden. Nach dem Beschluss können 54.000 der 120.000 Flüchtlinge auf Antrag auch aus anderen Ländern als Griechenland und Italien kommen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen danach jeweils einen bestimmten Anteil von Asylsuchenden übernehmen. Auf Deutschland würden von 120.000 Asylsuchenden knapp über 30.000 Personen entfallen (wobei Deutschland aber auch Abnahmeanträge stellen kann). Der auf kleinere EU-Staaten entfallende Anteil ist in vielen Fällen mit nur wenigen Hundert Flüchtlingen vergleichsweise verschwindend gering.

Der Rat der Europäischen Union, der diesen Beschluss gefasst hat, ist je nach politischen Themen und Zuständigkeiten unterschiedlich mit Fachministern der EU-Mitgliedstaaten besetzt. In der hier interessierenden Flüchtlingsfrage waren es die Innenminister (dieser Rat der EU darf nicht verwechselt werden mit dem Europäischen Rat und dem Europarat<sup>3</sup>).

Die Entscheidung wurde aber nicht einstimmig getroffen. Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn – für die jeweils nur minimale Kontingente ausgewiesen wurden – stimmten trotz der geringen Beanspruchung gegen den Beschluss. Finnland hat in der Abstimmung die Enthaltung bevorzugt. Diese ablehnenden Länder sind zwar selten das Ziel von Flüchtlingen, aber sie stehen innenpolitisch unter dem Einfluss oder Druck rechter Parteien, was zu einer Ablehnung von Flüchtlingen führt, wobei dann auch noch Bedeutung haben wird, dass befürchtet wird, dass Verteilungsschlüssel wie in dem Beschluss in künftigen politischen Auseinandersetzungen mit Flüchtlingsfragen eine Basis für fortgesetzte Verteilungspraxis sein könnten.

Rechtlich ist hier wichtig, dass der Vorschlag zur Notumsiedlung auf eine Notfallklausel nach Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen

Union (AEUV) gestützt wurde. Es heißt dort: „Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“ Dabei entscheidet der Rat (also die EU-Mitgliedstaaten) mit qualifizierter Mehrheit, und das heißt: Es müssen mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten zustimmen, und diese Staaten müssen mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten. Diese Voraussetzungen waren erfüllt.

Der Beschluss wurde von einigen Ländern - groteskerweise auch nach vorheriger Zustimmung - kritisiert. Ein seltener Fall ist Polen. Polen stimmte dem Beschluss zu und unterstützte dann die Slowakei und Ungarn bei einer Klage gegen den Beschluss vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Mit der Klage und damit praktisch einer Klage gegen einen Akt der europäischen Solidarität beantragten die Slowakei und Ungarn die Nichtigkeitserklärung des Beschlusses. Dabei stützten sie sich auf Gründe, mit denen dokumentiert werden sollte, dass der Erlass des Beschlusses verfahrensrechtlich fehlerhaft sei beziehungsweise mit einer fehlerhaften Wahl einer ungeeigneten Rechtsgrundlage entstanden sei. Außerdem behaupteten sie, dass der Beschluss keine geeignete Reaktion auf die Flüchtlingskrise und deshalb auch nicht erforderlich sei. Polen hat – wie erwähnt – nicht geklagt, es ist in dem Verfahren aber zur Unterstützung der Slowakei und Ungarns beigetreten. Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Schweden und die Kommission hingegen waren Streithelfer zur Unterstützung des Rates.

## I. Die Entscheidung des EuGH

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat mit Urteil vom 6. September 2017 die Klage der EU-Mitgliedstaaten Slowakei und Ungarn umfassend abgewiesen. (Az.: C-643/15 und C-647/15. Das Urteil kann in voller Länge von 20 Druckseiten abgerufen werden.<sup>4</sup>) Der EuGH hat entschieden, dass der vom Rat der EU gefasste Beschluss eine Regelung ist, die tatsächlich und in verhältnismäßiger Weise dazu beiträgt, dass Griechenland und Italien die Folgen der Flüchtlingskrise von 2015 bewältigen können. Die Richter erklärten, dass in der damaligen Notsituation kein Gesetzgebungsverfahren notwendig gewesen sei. Entscheidend sei die Regelung des Artikels 78 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der Rat könne danach auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zur Hilfe von Mitgliedstaaten bei einem plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen erlassen. Die AEUV-Regelung enthalte keinen Verweis auf ein Gesetzgebungsverfahren, und ein solches Verfahren sei nur dann erforderlich. Der Beschluss habe daher keinen Gesetzescharakter. Weder die Beteiligung der nationalen Parlamente noch die Einhaltung des Öffentlichkeitsgebots sei erforderlich gewesen. Die im Beschluss vorgesehenen Maßnahmen dürften auch von Gesetzgebungsakten abweichen, wenn ihr sachlicher und zeitlicher Geltungsbereich begrenzt sind und wenn sie weder bezwecken noch bewirken, dass solche Rechtsakte dauerhaft ersetzt oder geändert werden. Letzteres sei durch die zeitliche Begrenzung zweifellos gegeben. (Bezugspunkte sind hier Regelungen aus den Dublin-Verordnungen<sup>5</sup>.)

Nach Auffassung des EuGH hat der Rat jedoch wesentliche Änderungen an dem Beschluss vorgenommen. Die Änderungen hätten den wesentlichen Gehalt des Kommissionsvorschlags aber nicht beeinträchtigt. Über die Änderungen sei das EU-Parla-

ment auch vor der Abstimmung am 17. September 2015 informiert worden. Die Kommission habe den geänderten Vorschlag auch durch zwei ihrer Mitglieder gebilligt. Eine Einstimmigkeit der Entscheidung sei nicht erforderlich gewesen. Die Intention des Beschlusses enthält nach EuGH-Auffassung auch keine Beurteilungsfehler. Die EU hat aus der Sicht Sommer 2015 dem Flüchtlingsstrom mit der Umverteilung begegnen können. Bei der rechtlichen Beurteilung der Maßnahme müsse nach den Umständen in der Zeit beurteilt werden, in der sie getroffen worden sind. Der Rat habe damals alle zur Verfügung stehenden Informationen berücksichtigt. Die tatsächlich geringe Zahl der Umsiedlungen ändere daran nichts. Die geringe Zahl ließe sich durch mehrere zum damaligen Zeitpunkt nicht vorhersehbare Faktoren erklären. Dazu erwähnte der EuGH „namentlich die mangelnde Kooperation bestimmter Mitgliedstaaten“.

## II. Reaktionen auf das EuGH-Urteil

### 1. Slowakei und Ungarn

Der Regierungschef der Slowakei Fico hält das Urteil des EuGH für ungerecht; er will das Urteil und damit die Ablehnung der Klage gegen die verpflichtende Aufteilung von Flüchtlingen in der EU aber akzeptieren. Die Slowakei wolle zum Kern der Europäischen Union gehören und solidarisch sein. Die ungarische Regierung kündigte an, trotz der EuGH-Entscheidung keine Flüchtlinge aufzunehmen. Sie hält das Urteil für „empörend und verantwortungslos“. Es sei ein „politisches Urteil, das das europäische Recht und die europäischen Werte vergewaltigt.“<sup>6</sup>

### 2. Erklärung der EU-Kommission zum EuGH-Urteil (Auszug)

Die EU-Kommission begrüßt, dass der Europäische Gerichtshof den Beschluss des Rates von 2015 zur Umverteilung von Flüchtlingen bestätigt und die Klagen der Slowakei und Ungarns abgewiesen hat. In der Erklärung vom 6. September 2017 heißt es u.a.:

„Zwei Jahre nach der Einführung der Notfallregelung ist bei der Umverteilung weiterhin ein positiver Trend zu erkennen, der die 2017 beobachtete deutliche Beschleunigung der Umverteilungen bestätigt: Seit Februar 2017 wurden monatlich im Durchschnitt 2300 Personen auf fast alle Mitgliedstaaten umverteilt. Insgesamt wurden bis zum 4. September 27 695 Personen umverteilt (19 244 aus Griechenland und 8451 aus Italien). Da aber noch etwa 2800 Personen aus Griechenland umverteilt werden müssen und in Italien Tag für Tag neue Antragsteller ankommen, müssen alle Seiten weitere Anstrengungen unternehmen. Die Mitgliedstaaten müssen die Überstellungen im Zuge der Umverteilung beschleunigen und ausreichende Zusagen für alle in Betracht kommenden Personen machen. Italien muss die infrage kommenden Umverteilungskandidaten (insbesondere Eritreer) rascher identifizieren und registrieren.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten (Malta und Lettland) hat bereits alle ihnen zugewiesenen Migranten aus Griechenland umverteilt. Andere Mitgliedstaaten (Finnland, Litauen, Luxemburg und Schweden) werden dies in Kürze schaffen. Malta und Finnland haben auch schon fast alle ihnen zugewiesenen Migranten aus Italien aufgenommen. Die Kommission begrüßt zudem, dass in Österreich die Umverteilung von Migranten aus Italien begonnen hat und die Vorbereitungen für die ersten Umverteilungen aus Italien in die Slowakei laufen.

Die Tschechische Republik, Ungarn und Polen verstoßen weiterhin gegen ihre rechtlichen Verpflichtungen, da bislang keine einzige Person nach Ungarn oder Polen umverteilt wurde und die

Tschechische Republik seit über einem Jahr keine Umverteilungsplätze zugesagt hat. Daher hat die Kommission am 26. Juli die nächste Stufe der Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und diesen Mitgliedstaaten mit Gründen versehene Stellungnahmen übermittelt ... Die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umverteilung endet nicht im September. Die Umverteilungsbeschlüsse des Rates gelten für alle bis zum 26. September 2017 in Griechenland oder Italien ankommenden in Betracht kommenden Personen, die dann noch umverteilt werden müssen. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Mitgliedstaaten, insbesondere Polen, Ungarn und die Tschechische Republik sowie die Staaten, die ihren Zuweisungen noch nicht vollständig nachgekommen sind, ihre Bemühungen verstärken, um alle infrage kommenden Antragsteller umzuverteilen.

Bei der im Juli 2015 angenommenen Neuansiedlungsregelung der EU ist die Zielvorgabe fast erreicht: Die Mitgliedstaaten und assoziierte Schengen-Länder haben bereits 17 305 der vereinbarten 22 504 Personen neu angesiedelt. Auf der Grundlage der Erklärung EU-Türkei wurden bislang insgesamt 8834 Syrer aus der Türkei in der EU neu angesiedelt bzw. 1028 seit dem letzten Bericht. Insgesamt wurden auf der Grundlage der beiden EU-Neuansiedlungsregelungen, seitdem diese durchgeführt werden, 22 518 Personen neu angesiedelt.

Am 4. Juli 2017 rief die Kommission zu neuen Zusagen für das Jahr 2018 auf, um die Kontinuität der gemeinsamen Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten bis zur Annahme des Vorschlags der Kommission für einen europäischen Neuansiedlungsrahmen zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollen ihre Zusagen für 2018 bis zum 15. September 2017 übermitteln. Dies soll die weitere Neuansiedlung von Flüchtlingen, die über die Türkei nach Europa gelangen, aber auch die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Nordafrika und dem Horn von Afrika ermöglichen. Die Kommission stellte 377,5 Mio. Euro bereit, um die Neuansiedlung von mindestens 37 750 Personen (mit 10 000 Euro/Person) zu unterstützen.“ (Vollständiger Wortlaut<sup>7.</sup>)

### III. Pressemitteilung der Europäischen Kommission zur Umverteilung vom 26. Juli 2017 (Auszug)

Obwohl die Kommission die drei Länder bereits mehrfach zum Handeln aufgerufen und vergangenen Monat Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, verstoßen sie weiterhin sowohl gegen ihre rechtlichen Verpflichtungen als auch gegen ihre Zusicherungen gegenüber Griechenland, Italien und anderen Mitgliedstaaten.

Am 15. Juni 2017 hat die Kommission Aufforderungsschreiben an die Tschechische Republik, Ungarn und Polen gerichtet und damit Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Mitgliedstaaten eingeleitet. Die eingegangenen Antworten konnten nicht als zufriedenstellend angesehen werden, da in keiner von ihnen mitgeteilt wurde, dass der betreffende Mitgliedstaat bald mit Umsiedlungen in sein Hoheitsgebiet beginnen wird. Keines der vorgebrachten Argumente – seien es die laufenden Gerichtsverfahren gegen den Rat, die keine aufschiebende Wirkung haben, die Übung von Solidarität mit anderen Mitteln oder Schwierigkeiten bei den Sicherheitsüberprüfungen – rechtfertigt es, verfügbare Plätze nicht zuzusagen. Die Kommission hat daher beschlossen, die nächste Stufe der Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

Nach den Ratsbeschlüssen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle drei Monate verfügbare Plätze für Umsiedlungen zuzusagen, um eine zügige und geordnete Umverteilung zu gewährleisten. Ungarn ist seit Beginn der Umsiedlungsregelung in keiner Form tätig geworden, und Polen hat seit Dezember 2015 Umsiedlungen weder vorgenommen noch zugesagt. Die Tschechische Republik hat seit August 2016 keine Umsiedlungen mehr durchgeführt und seit über einem Jahr keine Zusagen mehr gemacht.

Eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der die Mitgliedstaaten förmlich aufgefordert werden, das EU-Recht einzuhalten und der Kommission innerhalb einer



bestimmten Frist die entsprechenden Maßnahmen mitzuteilen, stellt die zweite Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens dar. Da die Umsiedlungsbeschlüsse des Rates als Reaktion auf eine Notlage angenommen und die drei Mitgliedstaaten mehrfach zu ihrer Einhaltung aufgefordert wurden, müssen sich die Behörden der Tschechischen Republik, Ungarns und Polens statt innerhalb der üblichen Frist von zwei Monaten nun binnen Monatsfrist zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme äußern. Erhält die Kommission keine oder keine zufriedenstellende Antwort, kann sie die nächste Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens einleiten und den Gerichtshof der EU anrufen.

In zwei Ratsbeschlüssen vom September 2015 über eine befristete Notverteilungsregelung verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, Personen, die internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland innerhalb der EU umzuverteilen.

Die Kommission legt seitdem regelmäßige Berichte zu Umverteilung und Neuansiedlung vor, die Aufschluss über die Fortschritte bei der Umsetzung der beiden Ratsbeschlüsse geben und die sie dazu nutzt, zu den notwendigen Maßnahmen aufzufordern. Wie heute im vierzehnten Bericht zu Umverteilung und Neuansiedlung mitgeteilt wurde, ist die Zahl der Umsiedlungen im Jahr 2017 erheblich gestiegen: Seit November 2016 wurden jeden Monat mehr als 1000 Überstellungen vorgenommen, die im Juni 2017 mit mehr als 3000 einen neuen monatlichen Höchststand erreichten. Am 26. Juli lag die Gesamtzahl der Umsiedlungen bei 24 676 (16 803 aus Griechenland und 7873 aus Italien).

Da die meisten Mitgliedstaaten mittlerweile regelmäßig Umsiedlungen zusagen und vornehmen, ist die Umverteilung aller infrage kommenden Menschen bis September 2017 ohne Weiteres möglich, wenn die Umsiedlungen im Falle Griechenlands unvermindert fortgesetzt und im Falle Italiens weiter beschleunigt werden. In dieser letzten Phase ist entscheidend, dass die Mitgliedstaaten die Umverteilung beschleunigen und ausreichende Zusagen zur Schaffung einer hinreichend großen Zahl von Plätzen für alle infrage kommenden Antragsteller machen, einschließlich derjenigen, die bis zum 26. September voraussichtlich noch ankommen werden. In jedem Fall dauert die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umverteilung über den September hinaus an: „Die Umsiedlungsbeschlüsse des Rates gelten für alle bis zum 17. September bzw. 26. September 2017 in Griechenland oder Italien ankommenden Personen, wobei die infrage kommenden Antragsteller innerhalb eines angemessenen Zeitraums danach umverteilt werden müssen.“ (Vollständiger Wortlaut<sup>8</sup>.)

## IV. Kommentar

EU-Mitgliedstaaten können im Rahmen des europarechtlichen Regelwerks an der Gestaltung dieses Regelwerks und der Entwicklung Europas mitwirken – und sie können auch vor Gerichten klagen. Beides sind selbstverständliche Rechte. Die europäische Gerichtsbarkeit ist ja auch wegen der Klagemöglichkeit auf europäischer Ebene geschaffen worden. Alle EU-Mitgliedstaaten – auch Ungarn – haben das Recht, politische Prozesse wie etwa die Flüchtlingspolitik einzelner Staaten und europäische Mehrheits- oder Minderheitspositionen kritisch zu sehen und zu versuchen, auch auf dem Rechtsweg eigene Ansichten durchzusetzen. Eines geht aber nicht: Kein Staat kann den EuGH anrufen und dann bei erfolgloser Klage ein Urteil nicht akzeptieren. So funktioniert keine Rechtsgemeinschaft – auch und erst recht nicht ein so kompliziertes Gebilde wie die EU.

Die Slowakei und Ungarn sind auf der ganzen Linie gescheitert. Die Slowakei akzeptiert das Urteil; sie akzeptiert widerwillig, aber sie akzeptiert. Ungarn hingegen lehnt das angerufene Gericht ab und akzeptiert nicht. Ungarn bringt damit vielleicht auch noch andere EU-Staaten „auf eine schiefe Bahn“. Das ist eine nicht verantwortbare Missachtung rechtsstaatlicher Normalität. Wenn diese Normalität schwindet und Missachtung der Gerichte sogar noch ergänzt wird durch aggressive Ablehnung, wird es nicht möglich sein, Europa auf der Basis der Vorstellung zu entwickeln, dass alle die Regeln – die ja gemeinsam beschlossen worden sind bzw. denen man sich angeschlossen hat – befolgen und Streitigkeiten politisch und ggfs. friedlich vor Gericht austragen. Es gab in Deutschland in der Zeit des Nationalsozialismus den verheerenden Satz: Recht ist, was dem deutschen Volke nutzt. Richtig wäre ein anderer Satz gewesen: Es nutzt dem deutschen Volke, wenn das Recht herrscht. Freilich ist zu fragen: Was ist denn Recht? Die Antwort kann in der modernen Welt nur auf einem Weg gegeben werden, auf dem die Menschenrechte Leitplanken sind und bei Beachtung dieser Rechte Legalität gemeinsam mehrheitlich geschaffen und dann als legitim geachtet wird. Wenn in der EU Staaten oder innerstaatlich politische Gruppen sich zum Maßstab machen und Recht nach ihrem Nutzen biegen wollen, dann entsteht die Gefahr, dass Recht zerstört wird. Das ist gerade in der Flüchtlingsfrage wichtig. Wo, wenn nicht hier stellt sich so direkt und massiv die Frage nach der Würde des Menschen?

Die Frage darf nicht romantisch-naiv beantwortet werden. In der politischen Wirklichkeit geht es um den nüchternen Blick auf die Möglichkeiten. Es geht aber auch darum, die Rechtswege zu beachten, die für die Lösung der Flüchtlingsfragen „gebaut“ worden sind. In der politischen Bildung können sie u.a. mit den in Anm. 9 verlinkten Materialien erkundet werden<sup>9</sup>. Dabei geht es um diese vier Grundmuster:

1. Flüchtlingsschutz: Er ist umfangreicher als die Asylberechtigung und basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention. Sie greift auch bei der Verfolgung von nicht-staatlichen Akteuren ein.
2. Asylberechtigung: Asylberechtigte sind politisch Verfolgte, die im Falle der Rückkehr in ihr Herkunftsland einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung ausgesetzt sein werden.
3. Subsidiärer Schutz: Dieser Schutz greift ein, wenn weder der Flüchtlingsschutz noch die Asylberechtigung gewährt werden können und im Herkunftsland ernsthafter Schaden droht.
4. Nationales Abschiebeverbot: Wenn die drei Schutzformen Flüchtlingsschutz, Asylberechtigung und nationales Abschiebeverbot nicht greifen, kann bei Vorliegen bestimmter Gründe ein Abschiebungsverbot erteilt werden.

In diese Grundmuster kann sich jede und jeder mit „soziologischer Phantasie“ einbringen: Wir alle könnten auch Flüchtlinge sein.

## Anmerkungen

- 1 <http://www.unhcr.org/dach/de/services/statistiken>  
<http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>
- 2 <https://www.welthungerhilfe.de/hunger.html>  
<https://www.unicef.org>
- 3 Im Rat der Europäischen Union sitzen – wie oben gesagt – je nach den politischen Themen und Zuständigkeiten Fachminister der EU-Staaten. Der Rat arbeitet zusammen mit der Kommission und dem Parlament. Vom Rat der Europäischen Union zu unterscheiden ist der

Europäische Rat. Er wird von den Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten gebildet. Die dritte erwähnte Institution – der Europarat – ist kein EU-Organ, sondern eine 1949 gegründete europäische internationale Organisation von derzeit 47 Staaten.

- 4 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>
- 5 <http://www.asyl.net/gesetzestexte/dublin-verordnung.html>
- 6 So die Berichte vieler Medien mit Verweisen auf dpa und andere Agenturen.
- 7 [https://ec.europa.eu/germany/news/20170906-eugh-urteil\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20170906-eugh-urteil_de)
- 8 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2103\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_de.htm)
- 9 [https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/\\_node.html](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/_node.html)  
<http://www.asylgesetz.de>

# Das Planspiel als Lern- und Reflexionsanlass von Repräsentationsprozessen im Kontext der „Flüchtlingskrise“

Alexander Wohnig, Sybille De La Rosa, Shéhérazade Elyazidi, Melanie Schmitt

## Zusammenfassung

Der Beitrag beschreibt das Planspiel „*Flüchtlinge im Stadtkontext*“, mit dessen Hilfe ausgewählte politische Theorien zur Repräsentation in schulischen und außerschulischen politischen Bildungskontexten thematisiert und erfahrbar gemacht werden können. Die Evaluation des Planspiels zeigt, dass die Lehr-/Lernmethode eine geeignete Form sein kann, politische Theorien in Praxis zu(rück) (zu) übersetzen und Reflexionen über die Möglichkeit von Repräsentation, über Privilegierung und Ungleichheit und weiteres mehr anzuregen.

Der aktuelle Diskurs um Einwanderung und Asyl behandelt ein gesellschaftlich und politisch umkämpftes Feld, einen aktuellen politischen und gesellschaftlichen Konflikt. Dieser Konflikt, der auf das „epochaltypische Schlüsselproblem [...] unserer Gegenwart und der vermutlichen Zukunft“ (Klafki 1985, 56) der Migration verweist bzw. in dem dieses Problem manifest wird, ist gesellschaftlich, politisch und medial sehr präsent, was bedeutet, dass Menschen in ihrem Alltag mit ihm konfrontiert werden und sich dazu verhalten müssen oder wollen. Diese manifesten Konflikte zum Ausgangspunkt und Gegenstand politischen Lernens zu machen, schlägt Wolfgang Giesecke in seiner didaktischen Konzeption der Konfliktorientierung vor (vgl. Giesecke 1997, 20 ff.). Die aktuellen Konflikte bieten demnach einen auch subjektiven Lernanlass, der ganz unabhängig von der Thematisierung in formalen Bildungsinstitutionen auftritt.

In einem Aufruf mit dem Titel *Für solidarische Bildung in der globalen Migrationsgesellschaft*, der von ErziehungswissenschaftlerInnen, PädagogInnen und Sozialar-



beiterInnen erarbeitet wurde, heißt es, dass „den pädagogischen und sozialen Organisationen und Bildungsinstitutionen [...] die zentrale Rolle zu[fällt], auf die aktuellen globalen Verhältnisse einzugehen und Flucht/Asyl im Zusammenhang globaler Not und Ungleichheit als einen bedeutsamen, allgemeinen Bildungsgegenstand zu begreifen“ (Aufruf für solidarische Bildung 2015).

Diese beiden Grundüberlegungen – Migration als Schlüsselproblem, das sich in der aktuellen Flüchtlingspolitik als manifester Konflikt äußert, und die Thematisierung von Flucht/Asyl in pädagogischen Kontexten – sind der Ausgangspunkt eines Planspielprojektes in der Erwachsenenbildung, das aus dem Feld der Politischen Theorie initiiert wurde. Aufgrund der Aktualität der Thematik bietet es sich aus Sicht der Politischen Theorie als Bezugsdisziplin der politischen Bildung an, Theorien der Repräsentation zu thematisieren, die danach fragen, ob und wie Menschen – vor allem marginalisierte Gruppen – in der Mehrheitsgesellschaft repräsentiert werden (können). Die Lehr-/Lernmethode des Planspiels könnte dabei, so unsere These, eine geeignete Form sein, um Reflexionsprozesse über Repräsentation(-sprobleme), Macht und Ungleichheit anzustoßen.

Im Folgenden werden wir zunächst das Planspiel *Flüchtlinge im Stadtkontext* vorstellen (1) und zwei Repräsentationstheorien von Iris Marion Young und Gayatri Chakravorty Spivak benennen, die die theoretische Grundlage und die Basis der Zielbestimmung des Planspiels bilden und den Stellenwert der Theorie im Planspiel erläutern (2). Anschließend werden die didaktischen Ziele des Planspiels skizziert (3). Kapitel 4 behandelt die Wirkung des von uns konzipierten und durchgeführten Planspiels, die anhand qualitativer Interviews mit PlanspielteilnehmerInnen erhoben wurde.

## 1 Das Planspielkonzept – Flüchtlinge im Stadtkontext

Die hier dargestellten Erkenntnisse wurden bei einer Spieldurchführung des Planspiels *Flüchtlinge im Stadtkontext*<sup>1</sup> gewonnen. Dabei handelt es sich nach Dietmar Ochs und Bodo Steinmann (1976) um ein mit Simulationselementen angereichertes Rollenspiel, das auch als Konferenzspiel bezeichnet werden kann. Ziel des Planspiels ist es, den Blick für Probleme der Repräsentation von geflüchteten Menschen in Deutschland und damit für gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse zu schärfen und nach alternativen Politikformen zu suchen.

Das Planspiel simuliert die Situation einer Kleinstadt, die vom Land aufgefordert wird weitere Geflüchtete aufzunehmen. Spielort ist eine öffentliche Stadtratssitzung, zu der neben VertreterInnen von Parteien, dem/der BürgermeisterIn und dem/der StadtkämmerIn auch VertreterInnen der Geflüchteten sowie der/die AusländerbeirätIn geladen sind. Kommentiert wird die Sitzung von einer seriösen Wochenzeitung und einem Boulevardblatt. Die Kernproblematik stellt sich wie folgt dar: Sollen öffentliche Gelder, die für die Sanierung eines Schwimmbads vorgesehen waren, zur Renovierung einer Flüchtlingsunterkunft zurückgestellt werden? Somit wird einer von vielen in Kommunen vorherrschenden manifesten Konflikten thematisiert, die sich in der öffentlichen Debatte um den Zuzug von Geflüchteten oftmals zuspitzen.

Zu Beginn<sup>2</sup> führen die OrganisatorInnen des Planspiels in die Thematik ein, verlesen eine Einstiegsmeldung und stellen den Spielablauf vor. Nachdem die SpielteilnehmerInnen eine Problembeschreibung und ihre Rollenkarte per Zufallsprinzip erhalten, können sie sich individuell auf das Geschehen vorbereiten. In der daran anschließenden Gruppenphase diskutieren sie zunächst in ihrer Peer-Group (bspw. tref-

fen sich alle VertreterInnen der Parteien) die Problematik und erarbeiten eine Argumentationslinie. Die darauf folgende Interaktionsphase ermöglicht es dem/der Einzelnen, sich einen Überblick über alle Akteure und ihre Ziele zu verschaffen und Gespräche oder Interviews zu führen. Es folgt die Konferenzsituation, d.h. die Simulation der Gemeinderatssitzung. In einer abschließenden Reflexionsrunde sprechen die Teilnehmenden über das Erleben ihrer Rolle und diskutieren den Ablauf im Hinblick auf Texte der jüngeren Politischen Theorie, die zu Beginn der Reflexion gelesen werden. Das Planspiel stützt sich auf die theoretischen Überlegungen von Iris Marion Young und Gayatri Chakravorty Spivak, die nun vorgestellt werden. Sie dienen als Orientierung für die Entwicklung des Planspiels und werden in die Reflexion, also in die Schlussphase des Planspiels, mit einbezogen<sup>3</sup>. Wie die Evaluation des Planspiels zeigt, sind sie ein wichtiger Ausgangspunkt für die Selbstreflexion der SpielerInnen.

## 2 Repräsentation als Thema der Politischen Theorie

Über viele Jahrzehnte wurde Repräsentation als „das Anwesendmachen von etwas, was nicht anwesend ist“ (Marschall 2014, 48, Pitkin 1967, 8f.) verstanden. Man ging davon aus, dass politische Repräsentation zwar eine unvollkommene, aber dennoch die beste Lösung für Massendemokratien ist, entweder weil die repräsentierende Elite die besseren Entscheidungen trifft oder weil Repräsentation die Bündelung von Interessen ermöglicht (vgl. Marschall 2014, 48f.). Seit einigen Jahren wird jedoch eine neue Einschätzung von Repräsentation diskutiert, welche Repräsentation „nicht als Stellvertretung eines Abwesenden, sondern als Beziehung, d.h. in ihrem relationalen Charakter“ (Thaa 2008, 628) in den Blick nimmt. Es handelt sich dabei um nichts weniger als eine Neubewertung politischer Repräsentation, die aufzeigt, dass Repräsentation nicht als notwendiges Übel verstanden werden sollte, sondern als Möglichkeit, Interaktionen und Interaktionsverfahren herzustellen, welche die Demokratie stützen und stärken können und zugleich auf die Fallstricke der Repräsentationsbeziehung, wie Machthierarchien und falsch verstandene Empathie, verweisen (vgl. ebd., 630).

Die Theoretikerin Iris Marion Young etwa hebt hervor, wie schwierig die Repräsentation von unterrepräsentierten Gesellschaftsgruppen ist, wenn die Repräsentierenden in ihrem Leben ganz andere Erfahrungen gemacht haben als die Personen, die sie zu repräsentieren suchen. Missrepräsentationen, die eher die Interessen des Repräsentierenden spiegeln als die Forderungen der Repräsentierten, sind womöglich das Ergebnis, wenn ohne wirklich zuzuhören und ohne Verständnis für Perspektivenvielfalt repräsentiert wird (vgl. Young 2002, 121ff.). Young fordert daher dazu auf, Repräsentation als eine Beziehung und einen Kommunikationsprozess zu verstehen, in welchem es nicht nur darum geht die Interessen der Repräsentierten aufzugreifen, sondern auch deren Erfahrungen und Perspektiven zu verstehen. Sie geht damit über das traditionelle Repräsentationsverständnis hinaus, weil dieses allein auf Interessen fokussiert war und das Verstehen (können) der repräsentierten Positionen selbst nicht problematisiert oder gar konkretisiert hat.

Das bloße sich in andere Hineinversetzen führt, so Young, häufig zu Missrepräsentationen, weil man sich selbst und die eigenen Erfahrungen in die Situation des/der anderen überträgt. Daher argumentiert sie für die Entwicklung einer sozialen Kompetenz, von welcher sie glaubt, dass sie die Differenz zwischen Erfahrungen überwinden kann. Es ist die Kompetenz der Perspektiveinnahme. Um die Perspektive von Menschen aus anderen Bevölkerungsgruppen einnehmen zu können, müssen, so Young,

neben Interessen auch Meinungen und Perspektiven repräsentiert, diskutiert und vermittelt werden. Wer angemessen repräsentieren will, muss die Werte und Prioritäten einer Person oder einer Gruppe, also ihre Beurteilung darüber, was die Politik anstreben sollte und was die Ziele sind, ebenso erfassen wie die „sozialen Perspektiven“, also die Erfahrungen, Geschichten und Annahmen, welche die Weltsicht der Repräsentierten prägen (vgl. ebd., 134-140). Insgesamt soll die Repräsentation von Interessen, Meinungen und sozialen Perspektiven eine differenzsensible Repräsentation ermöglichen, indem sie auf die Unterschiede zwischen RepräsentantIn und Repräsentierter/Repräsentierter, aber auch auf die Unterschiede zwischen den Mitgliedern der repräsentierten Gruppen selbst aufmerksam macht.

Auch Gayatri Chakravorty Spivaks Überlegungen zur Repräsentation machen die Beziehungs- und Kommunikationsaspekte im Akt der Repräsentation deutlich. Sie geht davon aus, dass Repräsentationsbeziehungen meist mit hierarchischen Machtbeziehungen einhergehen und die Deutungsmacht bei den Repräsentierenden liegt, weil diese darüber entscheiden, wie und ob sie Aspekte aufgreifen und wie sie diese politisch artikulieren. Deshalb ist es laut Spivak unerlässlich, den Fokus darauf zu legen, wer die Aufgabe des Interpretierens von Forderungen übernimmt. „Dabei sollte nicht nur die Frage von Relevanz sein, wer repräsentiert, sondern auch, wer aus welchen Gründen heraus repräsentiert wird und zu welchem historischen Moment, in welchem Kontext, mit welchen Strategien und mit welcher Haltung“ (Castro Varela/Dhawan 2007, 41).

Sprachliche, aber auch bildliche Repräsentationen sind Teil von Diskursen, sie prägen die Wahrnehmung der Wirklichkeit. Wenn Diskurse hegemonial werden, entscheiden sie darüber, was als ‚normal‘ und möglich gilt. So gehen EuropäerInnen oftmals davon aus, dass muslimische Frauen meist unterdrückt sind. Zugleich wird diesen Frauen die Fähigkeit abgesprochen für sich selbst zu sprechen. Eine erfolgreiche, gebildete Muslima passt nicht in diese Narration, daher wird sie, selbst wenn es sie gibt, nicht wahrgenommen (ebd., 35). Vor diesem Hintergrund stellt sich noch viel schärfer als bei Young die Frage, wer eigentlich legitimiert ist, die „Stimme der Minorisierten“ zu sein. Es wird deutlich, dass die Ohnmacht der Ausgeschlossenen nicht automatisch dort endet, wo ihre Sprachlosigkeit ein Ende findet, sondern aufgrund von Wahrnehmungs- und Denkkategorien, die in traditionellen Diskursen verankert sind, oft verdeckt weiter besteht. Spivaks Überlegungen machen deutlich, wie wichtig Youngs Überlegungen zur Perspektiveinnahme und Repräsentation als Interaktionsform sind, denn sicherlich können in einer Massendemokratie nicht immer alle BürgerInnen repräsentiert werden. Um nicht undemokratisch zu handeln, indem immer nur bestimmte Bevölkerungsgruppen repräsentiert werden, muss darauf geachtet werden, dass nicht immer dieselben repräsentiert werden. Genau das ist aber der Fall, wenn Denk- und Wahrnehmungskategorien sowie Machthierarchien durch Repräsentationsbeziehungen verstetigt werden. Der Weg zur Vermeidung von dauerhaften (und damit undemokratischen) Herrschaftsbeziehungen liegt daher in einer Kritik und Infragestellung von ermöglichenden Repräsentationsbeziehungen.

## Der Stellenwert der Theorie im Planspiel

Die Repräsentationstheorien von Young und Spivak sensibilisieren für Machthierarchien und Ausblendungsmechanismen im Prozess der Repräsentation. Durch die kontrafaktische Aufnahme der Geflüchteten in den Stadtrat soll den SpielerInnen die Mög-

lichkeit eröffnet werden, neue Handlungsabläufe und Kommunikationsformen zu entwerfen und zu erproben.

Die von Young geschilderte Repräsentationsproblematik tritt im Planspiel *Flüchtlinge im Stadtkontext* insbesondere durch die Repräsentation der Geflüchteten durch den Ausländerbeirat hervor. Obwohl das Spiel alle Freiheiten lässt, um mit den Flüchtlingen zu kommunizieren und etwa sprachliche Kommunikationsprobleme mit fiktiven ÜbersetzerInnen zu beheben, zeigt sich die Diskrepanz in der Repräsentation der Geflüchteten durch den Ausländerbeirat, weil die Repräsentierenden mit den Erfahrungen der Geflüchteten nicht vertraut sind und sich auch nicht mit ihnen vertraut machen, sondern stattdessen ihre eigenen Interessen über die der Repräsentierten stellen. So wurde in mehreren Spieldurchgängen die Vergewaltigung der geflüchteten Frau und ihr erhöhtes Sicherheitsbedürfnis, obwohl von ihr und ihrem Mann angesprochen, in den weiteren Debatten nicht thematisiert. Der Ausländerbeirat nutzte seine Rolle vielmehr, um das Ansehen von MigrantInnen generell zu thematisieren. Dadurch, dass die Geflüchteten während ihrer Repräsentation durch den Ausländerbeirat im Spiel präsent sind, wird ihnen bewusst, dass ihre Erfahrungen und Interessen unrepräsentiert bleiben. So stellte eine Spielerin der geflüchteten Frau trocken fest: „Die haben mir alle überhaupt nicht zugehört. Obwohl ich da war, haben sie so getan, als sei ich nicht da“. Die Reflexionsphase bietet die Möglichkeit, dieser Erfahrung der Missrepräsentation und Missachtung Ausdruck zu verleihen und dem/der InhaberIn der Rolle des Ausländerbeirats seine/ihre meist unbewusste Missrepräsentation zu verdeutlichen.

Die von Spivak thematisierten diskursiven Brüche zeigen sich im Planspiel in den Narrationen der Verwaltung, in der die Organisation und Verwaltung eines ‚Problems‘ im Vordergrund steht, das politische und finanzielle Schwierigkeiten aufwirft. Dem steht die Narration der Geflüchteten gegenüber, die der Wunsch nach Überleben und einem Leben in Sicherheit sowie der Verlust von Freunden und Familie dominiert, und die Narration der BürgerInnen und AnwohnerInnen, die sich davor fürchten, dass sich ihre Lebensumstände auf eine Weise verändern könnten, die sie schlecht einschätzen können. Im Planspiel werden das Aufeinandertreffen dieser drei Narrationen und die Schwierigkeit von ihrer Vermittlung deutlich. Darüber hinaus zeigte sich bei einer Durchführung, dass die SpielerInnen eine weitere Narration einführten.

Die das Spiel abschließende Reflexionsphase fördert das Verständnis für das Vorhandensein unterschiedlicher Narrationen und damit verbundener Positionen, aber auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit kreativer Vermittlungsversuche, wie sie Young einfordert, wenn sie Repräsentation auch die Aufgabe der Mediation und Vermittlung zuschreibt. Insbesondere die Berücksichtigung unterprivilegierter SprecherInnen, wie jene der ‚Flüchtlingsfrau‘, verlangt, wie im Spiel deutlich wird, nach neuen demokratischen Sprachpraktiken, die in einem ersten Schritt die Ausgrenzung durch Diskurse offen legen und thematisieren und in einem zweiten Schritt neue Praktiken entwickeln, wie etwa im World Social Forum die Praktiken des ‚open space‘. Dabei geht es darum, Räume für den Austausch zwischen Menschen aus dem globalen Süden und dem globalen Norden zu schaffen, in welchen Machthierarchien offen thematisiert und Praktiken des Umgangs entwickelt werden können (vgl. Della Porta/Giugni 2013, 129).

Durch das häufige Scheitern der Repräsentation im Spiel und die Möglichkeit der Missrepräsentierten in der Reflexionsphase zu intervenieren, wird deutlich, wie schwer und vielschichtig Repräsentation ist und dass dabei auf unterschiedliche Aspekte, wie Interessen, Meinungen, Perspektiven geachtet werden muss, um tatsächlich die Repräsentation der artikulierten Position erreichen zu können. Die Repräsentati-



onsbeziehung ist kein einfaches Zuhören; zu ihr gehört eine analytische Fähigkeit, die entwickelt werden muss und die bei der Repräsentation von Geflüchteten nach interkulturellem- und Sprachwissen sowie Sensibilität für Machthierarchien und Diskurse verlangt.

### 3 Didaktische Ziele des Planspiels<sup>4</sup>

Im Kontext der oben beschriebenen ausgewählten jüngeren Politischen Theorien zur Repräsentation ist das hier behandelte Planspiel vor dem Hintergrund dreier Überlegungen konzipiert:

Erstens kann durch das Planspiel das Schlüsselproblem Migration bearbeitet werden.

Zweitens: In den aktuellen Konflikten im Feld des Schlüsselproblems der Migration bietet sich ein Lernanlass für Theorien der Repräsentation, der durch das Planspiel aufgegriffen und auf ein Praxisfeld (Stadttratsssitzung) bezogen wird. Die Theorien ermöglichen die kritische Reflexion der politischen (Repräsentations-)Praktiken und regen zugleich zur Entwicklung neuer Praktiken an. Das Planspiel kann damit einen Beitrag zur Wissenschaftspropädeutik leisten: Planspiel und wissenschaftliche Theorie stehen im Austausch, durch Übersetzung in Praxis, Rückführung der praktischen Elemente in die Theorie usw. (vgl. Reinhardt 2014, 181ff.).

Drittens bietet das Planspiel die Möglichkeit der Reflexion auf das eigene Verstrickt-Sein in die bestehenden Macht- und Herrschaftsstrukturen und damit auf die eigene Praxis des Reproduzierens sozialer und politischer Ungleichheit, vor allem im Hinblick auf die Frage der Repräsentation. Die fokussierten Reflexionsprozesse können als der Kern und die Hauptaufgabe von Bildung, genauer von kritischer politischer Bildung angesehen werden: Die Praxis der Kritik als Kern politischen Lernens schließt auch die individuelle Ebene mit ein, d. h. eine Reflexion auf die eigene Verstrickung in die gesellschaftlichen Verhältnisse und auf die eigene gesellschaftliche Funktion (vgl. Rößler 2013, 226). Dies beinhaltet eine „Verortung des Selbst im gesellschaftlichen und politischen Raum sowie eine Reflexion der gesellschaftlich bedingten Formen der individuellen Aneignung und Deutung von Politik“ (Oeftering 2016, 127).

## 4 Evaluation des Planspiels

In einem ersten Schritt werden nun das Sample und die Methode der Evaluation des Planspiels beschrieben, anschließend wird die Wirkung des Planspiels dargestellt.

### 4.1 Sample und Methode

Das Planspiel wurde mit 20 TeilnehmerInnen über zwei Tage in einem außerschulischen Bildungshaus durchgeführt. Die TeilnehmerInnen kamen aus verschiedensten Bereichen: ehrenamtlich in der Flüchtlingshilfe Engagierte, LehramtsstudentInnen, außerschulische BildnerInnen und berufstätige Menschen, teilweise in Berufsfeldern, die der Thematik Migration nahe stehen. Es handelt sich bei dem evaluierten Planspiel also um eines, das in der Erwachsenenbildung eingesetzt wurde. Zuvor wurde das

Planspiel zweimalig mit Studierendengruppen getestet. Es ist ein Anliegen, das Spiel als Bestandteil der LehrerInnenbildung zu etablieren.

Im Anschluss an das Planspielseminar wurden mit zehn TeilnehmerInnen qualitative problemzentrierte Leitfadenterviews durchgeführt. Acht von ihnen sind weiblich, zwei männlich, im Schnitt sind die Interviewten ca. 26 Jahre alt. Damit bilden sie das TeilnehmerInnenfeld ab. Die Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet, indem induktiv anhand der ersten analysierten Interviews Kategorien gebildet wurden. Anhand des so entstandenen Kodierleitfadens wurden die weiteren Interviews durchgesehen.

## 4.2 Wirkung des Planspiels: Ermöglichung von Selbstreflexionsprozessen auf individueller und kollektiver Ebene

Im Folgenden argumentieren wir, dass das Planspiel eine geeignete Lehr-/Lernform für die Ermöglichung individueller und kollektiver Reflexionsprozesse darstellt. Die zentrale Bedeutung der Reflexion einer Simulation für den Lernprozess ist unbestritten. Engartner et al. weisen darauf hin, dass Planspiele durch die Verknüpfung von Handlung und Reflexion gekennzeichnet sind, wodurch beispielsweise Fehler, die in der Simulation gemacht würden, durch eine Reflexion zu Lernerfolg führen (vgl. Engartner et al. 2015, 203). Auf der Grundlage unserer Forschung können wir Aussagen zu einigen in den anderen Forschungsarbeiten betonten Wirkungen machen (vgl. Fußnote 4). Den Schwerpunkt bildet jedoch die Darstellung der Reflexionsprozesse.

### 4.2.1 Wissen – Komplexität – Empathie – Engagement

Das Planspiel zielt nicht auf eine klassische Erweiterung des politischen Wissens, trotzdem kommt es u.a. in der Reflexion zur Aneignung von Wissen über Politische Theorien.

Viele der TeilnehmerInnen betonen, das Planspiel habe ihnen dabei geholfen, die Komplexität der politischen Realität und des Zustandekommens politischer Entscheidungen zu erkennen. So bemerkt eine Teilnehmerin: „[E]s gibt auch andere [als die von ihr bisher realisierten] Facetten [des politischen Problems]: Wie soll das alles finanziert werden? Wie hoch sind die Kosten? Wie hoch sind die Schulden? Das muss man alles irgendwie in Betracht ziehen.“<sup>45</sup>

Durch die spielerische Perspektiveinnahme im Spiel wird deutlich, dass es, wie Spivak mit ihren theoretischen Ausführungen zu zeigen versucht, viele Perspektiven auf eine Situation geben kann (Narrationen), welche kognitiv durchaus nachvollziehbar sind, auch wenn sie nicht geteilt werden. Diese Perspektiven müssen aber erst einmal artikuliert und wahrgenommen werden. Die Pluralität von Perspektiven anzuerkennen ist wichtig, um gute Entscheidungen zu treffen und zu verstehen, wie komplex die Situationen sind, für welche die Politik Lösungen finden soll.

Zudem werden die von Young geforderten sozialen Kompetenzen, wie die Fähigkeit zuzuhören in dem konkreten Fall von Flucht und Asyl, gefördert. Man lerne, so die Auffassung einer Teilnehmerin, „das Andere zu verstehen“. Die spielerische Perspektiveinnahme schafft ein emotional angeleitetes Einfühlen, das die kognitive Wahrnehmung der verschiedenen Perspektiven auf die Situation ergänzt. Der Lerneffekt wird durch das tatsächliche Erfahren von Missrepräsentation und Ausgrenzung erhöht.

Das Planspiel stärkt bei den TeilnehmerInnen das Bedürfnis nach politischem, nicht nach sozialem Engagement. Das Planspiel zeige, so eine Teilnehmerin, die *„Notwendigkeit sich zu engagieren, um die Position der Geflüchteten zu stärken und zu verbessern“*, worin wiederum eine große Chance für die weitere *„Politisierung in der Bevölkerung im Moment“* liege. Durch den Fokus auf Probleme der Repräsentation und Ungleichheit entwickelt sich bei den TeilnehmerInnen in der Reflexion der Wille, politisch etwas an den Bedingungen von Repräsentation und Ungleichheit zu verändern. Ein Teilnehmer betont, das Planspiel habe ihn darin bestärkt, *„dass man doch dabei bleiben sollte und, dass man neue Wege finden sollte und, dass man es nicht aufgeben darf [...] und, dass man einfach nach neuen Methoden [sich politisch einzubringen] suchen muss“*.

Eine weitere Teilnehmerin zieht für sich selbst die Grenze zwischen sozialem und politischem Engagement. Während das Planspiel sie *„überhaupt nicht dazu bringen“* würde, sich sozial zu engagieren, ermutige sie das Planspiel *„zu politischem Engagement, [...] weil ich jetzt schon den Idealismus hätte, so Strukturen aufbrechen zu wollen oder so marginalisierte Gruppen auch so zu unterstützen.“*

#### 4.2.2 Reflexionsprozesse

Die Intensität der Reflexion – hiermit ist sowohl die Reflexion des Planspiels vor Ort (u.a. mithilfe der Lektüre der Texte zu politischer Repräsentation) als auch die individuelle Selbstreflexion gemeint – betrifft im Besonderen die Frage nach der Möglichkeit und den Grenzen der Repräsentation, die in dem Planspiel manifest wird. Sie lässt sich verallgemeinern, indem in Frage gestellt wird, ob Menschen überhaupt von anderen Menschen repräsentiert werden können und was *politisch* verändert werden müsste, um eine angemessene Repräsentation im Sinne einer Mediation zu ermöglichen. Ein Teilnehmer reflektiert das Verhältnis von ‚der Politik‘ und ‚den Geflüchteten‘ als ein massives Ungleichheits- und asymmetrisches Machtverhältnis: *„Geschärft hat es [das Planspiel] doch noch einmal einiges. Die Artikulation von Flüchtlingen, die Möglichkeiten, die sie haben, also wie gering die doch sind. Also ich glaube, das ist da doch noch einmal deutlich geworden, vor welchen Problemen die stehen, das wird überhaupt nicht beachtet in der Politik. [...] Es wird nicht auf die Menschen eingegangen [...]. Dass die Leute, die sie repräsentieren wollen, entweder nicht zu Wort kommen oder dann auch anderen Mechanismen unterlegen sind bzw. auch andere Interessen verfolgen.“* In der Reflexion des konkreten Planspielablaufes können die TeilnehmerInnen feststellen, dass sie in den ihnen bekannten Mustern gehandelt haben, dass auch sie repräsentiert haben, ohne zuzuhören, also ohne auf die Erfahrungen und Perspektiven der Geflüchteten einzugehen und dass sie unfähig waren, neue Strategien, Handlungs- und Denkweisen zu erproben. So reproduzieren sie die ihnen bekannten Macht- und Herrschaftsverhältnisse unkritisch, etwa indem sie die Rolle des Ausländerbeirats nutzen, um „eigene“ Interessen zu vertreten. In der Reflexion werden sich die TeilnehmerInnen der Zwänge bewusst, denen ihr alltägliches Handeln unterliegt. Erst durch diesen Prozess kann ein Nachdenken über diese Zwänge und eine Reflexion auf die Auswirkungen dieser, bspw. auf die Möglichkeiten andere zu repräsentieren, erfolgen. *„[W]ir hatten ja dieses Thema, dass die Rollen ja eigentlich recht frei gestaltet waren, dass wir uns aber in unserer eigenen Rolle selbst eingegrenzt haben, in diesen Strukturen, die wir irgendwie kennen, dass wir da gar nicht ausgebrochen sind. [...] Ich glaube, auch für mich ist es auf jeden Fall gut, dass ich erkannt habe, dass man in solchen politischen Prozessen sich eigene Wege schaffen muss, um für sich einen Weg zu*

*finden, um seine Bedarfe zu äußern und sich Gedanken machen muss, ob man den, den man politisch repräsentieren muss, auch ordentlich repräsentieren kann oder nicht.“*

Über das Erkennen der Zwänge setzt eine Suche nach Alternativen ein (vgl. dazu auch Reinhardt 2014, 173), denn der Ausgang des Planspiels – die Nicht- bzw. radikale Missrepräsentation der Geflüchteten – macht den Großteil der Teilnehmenden unzufrieden, was zu einer kritischen Reflexion und einem Prozess des Suchens nach Alternativen führt. Dies zeigt auch das Zitat einer weiteren Teilnehmerin, die als Ziel formuliert *„ein Konzept zu entwickeln, wo man bestimmte Dinge aufbrechen kann, um aus diesen vermeintlichen Zwängen ein Stück weit heraustreten zu können.“*

Das Planspiel sensibilisiert den Blick für die von Spivak und Young beschriebenen Ungleichheiten und ungleich verteilten Machtstrukturen. Diese ungleichen Ausgangssituationen, denen Menschen in politischen Kontexten gegenüberstehen (deutscher Politiker vs. geflüchtete muslimische Frau ohne Aufenthaltsstatus<sup>6</sup>), werden durch die Konstruktion des Planspiels virulent. Die Erkenntnis, dass ungleich verteilte Ressourcen eine enorme Auswirkung auf das haben, was überhaupt in politischen Kontexten (bspw. Gemeinderatssitzungen) artikuliert und diskutiert, geschweige denn entschieden werden kann, lässt sich auf die realen Verhältnisse in den Gemeinden übertragen und wird von vielen TeilnehmerInnen als zentrale Erkenntnis des Planspiels beschrieben: *„[I]ch finde, dass durch das Planspiel noch einmal gut deutlich wurde, wie die Zugänge zu Informationen und Entscheidungsprozessen nicht gleich verteilt sind. Ich glaube, das ist die zentrale Erkenntnis an dieser Stelle und die stark unterschiedlichen Machtverhältnisse, die da in der kommunalen Struktur einfach herrschen.“*

Eine weitere Teilnehmerin betont, das Planspiel habe sie *„sensibilisiert, aber erst im Nachklang, durch die Bearbeitung in Bezug auf: Was ist Repräsentation und wie läuft Repräsentation? Also ich glaube jetzt, dass ich einen geschärften Blick dafür habe: Ab wann darf jemand wen repräsentieren und ab wann eigentlich nicht mehr? Und auch das, was wir mehrmals besprochen haben [... :] Können wir nur das, was wir kennen, oder was, was wir uns wünschen, was Utopisches?“*

Somit kann formuliert werden, dass das Planspiel eine Reflexion auf individueller Ebene als Lernprozess bewirkt und damit teilweise an Vorerfahrungen der TeilnehmerInnen anknüpfen kann. Die Frage nach den eigenen Ausschließungspraxen, der eigenen Verstricktheit in die politischen Verhältnisse, die Ungleichheit produzieren, und die Probleme, die daraus für politische Repräsentation von marginalisierten Gruppen entstehen, bezieht sich auf die Frage nach der eigenen gesellschaftlichen Funktion und verlangt nach einer Verortung des Selbst im gesellschaftlichen und politischen Raum.

Engartner et al. betonen die *„sanktionsfreie Erprobung neuer Handlungs- und Denkformen“* von Planspielen, die das affektive Lernen fördere und *„zugleich die Kreativität der Handelnden“* (Engartner et al. 2015, 203) stärke, als einen Faktor dafür, dass Planspiele die Partizipationsbereitschaft Lernender unterstützen könnten. Interessant ist jedoch für unseren Fall, dass die Teilnehmenden gar keine neuen Handlungsformen erproben, obwohl sie durch die Spielanleitung explizit dazu aufgefordert werden, was zu Enttäuschungen führt: *„Ich hatte aber den Anspruch gehabt, dass wir das als Menschen, die in Flüchtlingshilfe alle tätig sind, doch anders hinkriegen würden. Das ist aber jetzt wieder die Verstärkung von den Stereotypen, die wir alle im Kopf haben.“*

Die Nichtverwirklichung des Anspruchs der Teilnehmerin erscheint nicht als (alleiniges) Defizit der Planspiel-TeilnehmerInnen, die ja anders hätten handeln können. Zu fragen wäre nämlich genau das: Gibt es Alternativen zu unserem Handeln? Wieso ist es so schwierig, anders zu handeln? Diese Fragen gilt es in der Reflexion des Plan-

spiels anzusprechen und auf die Texte der Politischen Theorie zu beziehen, die den Blick auf andere Handlungsabläufe und sensiblere Repräsentationsformen eröffnen.

Die Evaluation des Planspiels zeigt, dass diese Lehr-/Lernmethode eine geeignete Form sein kann, das Schlüsselproblem Migration zu bearbeiten, politische Theorien in Praxis zu(rück) (zu) übersetzen und Reflexionen über die Möglichkeit von Repräsentation, über das Verstrickt-Sein des eigenen Denkens und Handelns in strukturelle und gesellschaftliche Zwänge und über Privilegierung und Ungleichheit anzuregen. Das Planspiel leistet damit auch einen Anstoß zur Reflexion des Individuums auf sich selbst und könnte so zur Entwicklung einer ‚Kraft zur Reflexion‘ beitragen. Es wäre daher denkbar und wünschenswert, dieses Planspiel auch im schulischen Kontext – beispielsweise für Themen der gymnasialen Oberstufe, die auf Politische Theorie zielen – anzuwenden.

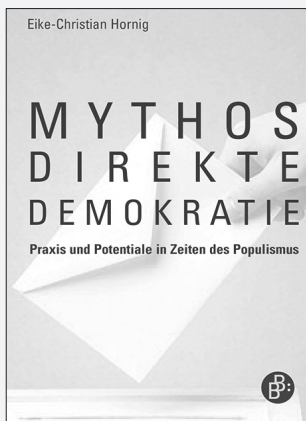
## Anmerkungen

- 1 Das Planspiel mit Materialien, Ablaufbeschreibung und ausführlicher Evaluation ist unter <http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/22840/> einzusehen.
- 2 Vgl. zum Ablauf eines Planspiels exemplarisch Reinhardt 2014, 138f.
- 3 Wir empfehlen zur vorbereitenden Lektüre für LehrerInnen die Darstellung in Castro Varela/Dhawan 2015, 151-218. Zudem sollten Teile aus den deutschsprachigen Texten der Autorinnen (Young 1996, 99-139; Spivak 2008, 7-41) zu Rate gezogen werden. Diese Texte, bzw. Ausschnitte daraus, sollten auch in der Reflexion des Planspiels gelesen werden.
- 4 Auf den aktuellen Stand der Wirkungsforschung zu Planspielen in der politischen Bildung kann in diesem Kontext nicht weiter eingegangen werden. Siehe dazu etwa: Dierßen/Rappenglück 2015 und Engartner et al. 2015.
- 5 Im Folgenden werden alle Zitate aus den Interviews kursiv gesetzt. Eckige Klammern zeigen Auslassungen in den Zitaten an.
- 6 In einigen Durchläufen, in denen die Spielerin bzw. der Spieler dieser Frau versucht hat, ihr Anliegen zu äußern, wurde sie nicht gehört und ernst genommen. In den meisten Fällen war es so, dass sie während des gesamten Plenums und des gesamten Spiels komplett ausgegrenzt wurde.

## Literatur

- Aufruf für solidarische Bildung (2015): Für solidarische Bildung in der globalen Migrationsgesellschaft. Ein Aufruf aus Erziehungswissenschaft, Pädagogik und Sozialer Arbeit. Online einsehen unter: <http://www.aufruf-fuer-solidarische-bildung.de/> (letzter Aufruf: 29.11.2016).
- Castro Varela, María do Mar/Dhawan, Nikita (2015): Postkoloniale Theorie. Eine kritische Einführung. 2., komplett überarb. und erw. Aufl.. Bielefeld.
- Castro Varela, María do Mar/Dhawan, Nikita (2007): Migration und die Politik der Repräsentation. In: Brode, Anne/Mecheril, Paul (Hrsg.): Re-Präsentationen. Dynamiken der Migrationsgesellschaft. IDA-NRW. Düsseldorf. S. 29-46.
- Della Porta, Donatella/Giugni, Marco (2013): Emotions in movements. In: Della Porta, Donatella/Rucht, Dieter (Hrsg.): Meeting Democracy. Power and Deliberation in Global Justice Movements. Cambridge. S. 123-151.
- Dierßen, Benedikt/Rappenglück, Stefan (2015): Europabezogene Planspiele und ihre Wirkung. In: Oberle, Monika (Hrsg.): Die Europäische Union erfolgreich vermitteln. Wiesbaden. S. 223-234.
- Engartner, Tim/Siewert, Markus B./Meßner, Maria Theresa/Borchert, Christiane (2015): Politische Partizipation ‚spielend‘ fördern. Charakteristika von Planspielen als didaktisch-

- methodische Arrangements handlungsorientierten Lernens. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2/2015. S. 189-217.
- Giesecke, Hermann (1997): *Kleine Didaktik des politischen Unterrichts*. Schwalbach/Ts.
- Klafki, Wolfgang (1985): *Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik: Beiträge zur kritisch-konstruktiven Didaktik*. Weinheim.
- Marschall, Stefan (2014): *Demokratie*. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Ochs, Dietmar/Steinmann Bodo (1976): *Planspiel Wirtschaft: Entscheiden und Handeln*. Spielvorlagen zur Auseinandersetzung mit ökonomischen Abläufen und Problemen. Köln.
- Oeftering, Tonio (2016): *Kritik und Widerstand aus politiktheoretischer und politikdidaktischer Perspektive*. In: Reheis, Fritz et. al. (Hrsg.): *Kompetenz zum Widerstand. Eine Aufgabe für die politische Bildung*. Schwalbach/Ts. S. 122-129.
- Pitkin, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles.
- Reinhardt, Sibylle (2014): *Politik-Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II*. 5. Auflage. Berlin.
- Rößler, Sven (2013): „Herr Professor, vor zwei Wochen schien mir die Welt noch in Ordnung... – Mir nicht.“ In: Widmaier, Benedikt/Overwien, Bernd (Hrsg.): *Was heißt heute kritische politische Bildung?*. Schwalbach/Ts. S. 223-231.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2008): *Righting Wrongs – Unrecht richten*. Berlin.
- Thaa, Winfried (2008): *Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation: vom Hindernis zur Möglichkeitsbedingung politischer Freiheit*. In: *PVS* 4/2008, S. 618-640.
- Young, Iris Marion (2002): *Inclusion and Democracy*. Oxford. S. 121-153.
- Young, Iris Marion (1996): *Fünf Formen der Unterdrückung*. In: Nagl-Docekal, Herta/Pauer-Studer, Herlinde (Hrsg.): *Politische Theorie. Differenz und Lebensqualität*. Frankfurt am Main.



Eike-Christian Hornig

## **Mythos Direkte Demokratie**

**Praxis und Potentiale in  
Zeiten des Populismus**

2017 • 169 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 wie direkte Demokratie jenseits des Mythos funktioniert.



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

# Reflexion auf Werte in der Debatte über Flucht und Asyl – mit der Konfliktlinie „offene vs. geschlossene Gesellschaft“

Ein Versuch aus der Unterrichtspraxis

*Christian Fischer*

## **Zusammenfassung**

Die Konfliktlinie „offene vs. geschlossene Gesellschaft“ beziehungsweise „Kosmopolitismus vs. Kommunitarismus“ gilt als die neue Konfliktlinie unserer Zeit. Im Beitrag wird diese Konfliktlinie vorgestellt, um anschließend aus politikdidaktischer Sicht zu überprüfen, ob/inwiefern sie geeignet ist, die öffentliche Debatte über Flucht und Asyl auf Werte zu reflektieren. Ein erster Versuch aus der Unterrichtspraxis zeigt, dass der Einsatz der Konfliktlinie als Analyseinstrument den Schülerinnen und Schülern dabei helfen kann, die „Flucht und Asyl“-Debatte besser zu verstehen, eigene Werthaltungen zu bestimmen und gemeinsam über die Grenzen des demokratischen Diskurses nachzudenken.

## **Einleitung**

Die Frage, ob die Aufnahme von rund 890.000 Flüchtlingen im Jahr 2015 richtig war oder nicht, und wie sich die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik in Gegenwart und Zukunft entwickeln soll, trägt nach wie vor ein hohes gesellschaftliches Konfliktpotential in sich. Man kann davon ausgehen, dass in Deutschland noch lange darüber diskutiert werden wird, wie die damit verbundenen Chancen und Herausforderungen zu gestalten sind. Gleichzeitig ist in den kommenden Jahren mit neuen Fluchtbewegungen aus dem Nahen und Mittleren Osten und aus Afrika zu rechnen. Die Debatte über Flucht und Asyl wird daher lebendig und polarisierend bleiben, auch wenn sich im Moment (September 2017) die Situation an den EU-Außengrenzen im Verhältnis zum Jahr 2015 entspannt hat.



**Dr. phil. Christian Fischer**

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



Grundlegend hängt der Standpunkt, den eine Person in dieser Debatte einnimmt, nicht primär von der Menge der Fakten ab, die sie kennt. Entscheidend ist vielmehr, welche Fakten und Erfahrungen sie wie deutet, welche sie in den Vordergrund stellt und welche sie ignoriert oder sogar negiert. Die Selektion und Deutung von Fakten und Erfahrungen – manchmal auch vermeintlicher Fakten – erfolgt perspektivengebunden, ist sozial eingebettet und wird angeleitet von Werten (vgl. Gergen/Gergen 2009: 10-16, 21-24). Auf diese Weise entstehen in der Gesellschaft ganz unterschiedliche Sichtweisen, Problemwahrnehmungen und Zukunftserwartungen. Auf die politische Soziologie geht die Idee zurück, Gegensätze in politischen Streitfragen auf tieferliegende gesellschaftliche Konfliktlinien zurückzuführen. Aktuell wird das Auftreten einer neuen Konfliktlinie diskutiert, nämlich der Konfliktlinie „offene Gesellschaft vs. geschlossene Gesellschaft“ beziehungsweise „Kosmopolitismus vs. Kommunitarismus“ (vgl. Bizeul 2016; Merkel 2016a, Zürn 2016). Auf der einen Seite stehen Weltoffenheit und universalistisches Wertedenken und auf der anderen Seite entfaltet sich ein Gemeinschafts- und Solidaritätsdenken, das die kulturellen und politischen Grenzen des Sozialverbandes betont.

Aus politikdidaktischer Sicht stellt sich die Frage, ob/inwiefern diese Konfliktlinie geeignet ist, die öffentliche Debatte über Flucht und Asyl auf Werte zu reflektieren. Meiner Einschätzung nach liegt in einer möglichen Reflexion auf Werte die Chance für die Schüler/-innen, die „Flucht und Asyl“-Debatte besser zu verstehen und eigene Werthaltungen zu schärfen. Von besonderer Bedeutung für die politische Wertebildung scheint mir dabei das Nachdenken und Diskutieren darüber zu sein, wann der Boden der Demokratie in der Debatte verlassen wird. Ausdrücklich stelle ich im vorliegenden Beitrag kein ausgearbeitetes Unterrichtskonzept vor, sondern meinen ersten Versuch, die Konfliktlinie „offene vs. geschlossene Gesellschaft“ als Instrument zur Analyse und Wertereflexion im Politikunterricht einzusetzen.

## 1. Einblicke in die Debatte über Flucht und Asyl

Übersicht 1 zeigt vier ausgewählte Aussagen, die ausschnitthaft das breite Meinungsspektrum innerhalb der Debatte umreißen sollen.

*Übersicht 1:* Vier ausgewählte Aussagen aus der Debatte über Flucht und Asyl

*Aussage 1:*

„Ich verstehe den Sinn dieser offenen Grenze nicht. Warum ermutigt man Menschen, dass sie aus ihren Heimatländern fliehen und somit entwurzelt in Deutschland ankommen? Warum hilft man den Menschen vor Ort nicht oder hat ihnen nicht rechtzeitig geholfen?“

[...]

Mir ist rätselhaft, warum wir [in Deutschland, Anm. C.F.] unsere gesunden Sozialsysteme mutwillig destabilisieren. Damit tun wir weder der aufnehmenden Gesellschaft noch den Neuankömmlingen (mittel- bis langfristig) einen Gefallen. [...]

Unsere Eliten warnen uns vor den Rechtsradikalen, die sie anscheinend in 70 Jahren noch nicht integrieren konnten, aber gleichzeitig sind sie sicher, Millionen Menschen, die aus dem Islam mit seinen mittelalterlichen Vorstellungen kommen, integrieren zu können. Dazu sage ich, jedes Unrecht beginnt mit einer Lüge.“ (Karim 2017)

*Aussage 2:*

„Ja, das sind viele [...], die zu uns kommen, aus Syrien, aus dem Irak, aus Afghanistan. Und viele Menschen hier haben ihre Herzen geöffnet, sie haben ihre Hände genommen und sie haben ihre Häuser geöffnet. [...] Es geht um unsere Werte, es geht um Menschlichkeit. [...]

[E]in Standard, der steht nicht zur Debatte für uns, das ist der Standard der Menschlichkeit [...] und das ist das Grundrecht auf Asyl, das werden wir nicht antasten [im Sinne von Verschärfen; Anm. C.F] und wir werden es nicht zulassen, dass andere das versuchen. [...]

[Woanders; Anm. C.F.] reden sie [...] davon, wie man Grenzen dicht macht. Wir reden darüber, wie unser Land in zwanzig, in dreißig Jahren aussieht. Es wird jünger werden! Ja, wie großartig ist das denn? Wie lange haben wir über die Demographie gesprochen?! Es wird bunter werden! Ja wie wunderbar ist das?! Das haben wir uns immer gewünscht!

[...] Das sind alles einzelne Menschen [die zu uns kommen; Anm. C.F.] und diese einzelnen Menschen haben es verdient, dass wir jeden von ihnen, individuell anschauen und fragen ‘Wo kommst Du her?’, ‘Was hast Du erlebt?’, ‘Was brauchst Du für Hilfe?’, ‘Was brauchst Du für Unterstützung?’. Und ja, unser Land wird sich ändern und zwar drastisch. Und ich sage euch eins, ich freue mich drauf. [...] Dieses hier könnte die [friedliche Revolution] sein, die unser Land besser macht.“ (Göring-Eckardt 2015)

*Aussage 3:*

„Stoppen [des Zustroms von Flüchtlingen; Anm. C.F.] ist unmöglich, aber wir müssen die unkontrollierte Einwanderung beenden. Das bedeutet nicht, dass wir niemanden mehr reinlassen. Aber wir entscheiden, wer reinkommt.

[...]

[...] [D]ie Botschaft nach draußen muss sein: Ihr macht euch nicht allein auf den Weg über die Grenze, ihr versucht nicht, den Durchbruch zu erzwingen. Stattdessen holen wir diejenigen, die Hilfe am meisten brauchen, auf einem sicheren Weg zu uns.“ (Palmer 2016)

*Aussage 4:*

„Was wir erleben und was uns schockiert, sprach- und ratlos macht, ist die Wucht, mit der aus dem Land der Deutschen das Sozialamt der ganzen Welt gemacht und der Souverän – das Volk – ausgetauscht wird. Wir sehen die vermeintlichen Flüchtlinge zu Wasser, zu Lande und durch die Luft in unser Land einströmen, begrüßt von Leuten, die das eigene Volk nie begrüßen, sondern in seiner Eigenart verachten [...].

[...] Diese Verächter des Eigenen waren und sind die Hauptprofiteure der Zivilgesellschaft: die Organisatoren ‚breiter Bündnisse‘, die Prediger der Toleranz und die Wortführer der ‚Menschen in unserem Land‘, die meist links reden und konservativ leben und eines – darauf gehe ich jede Wette ein – ganz sicher längst organisiert haben: den eigenen Rückzugsort, den sie sofort aufsuchen, wenn das große Gesellschaftsexperiment der Masseneinwanderung im Chaos endet.“ (Kubitschek 2015)

**Zur näheren Erläuterung:** In Aussage 1 dokumentieren sich kommunitaristische Orientierungsgehalte. Dass die Flüchtlinge ihre Heimat verlassen, wird als *Entwurzelung* gedeutet. Hilfe für die Menschen aus den Krisengebieten wird zwar bejaht, aber vor Ort. Hinter dieser Aussage steht die Annahme, dass es kulturelle Bindekräfte gibt, die bestimmend sind. Zuwanderung in hohem Umfang wird problemorientiert betrachtet. Die kommunitaristische Grundhaltung zeigt sich in der Sorge um eine mögliche Überforderung Deutschlands. Die Aufrechterhaltung der Sozialsysteme für den bestehenden Sozialverband genießt Priorität. Gleichzeitig enthält die Aussage aber noch eine pauschalisierende Islam-Kritik und die Einordnung der offenen Flüchtlingspolitik

als Unrecht, das auf einer Lüge der Eliten beruhe. Diese harsche Islam- und Elitenkritik ist in ihrer Polemik wenig geeignet, um den demokratischen Austausch unterschiedlicher Sichtweisen zu fördern.

Aussage 2 steht exemplarisch für eine universalistisch-weltoffene Orientierung. Der Sozialverband wird als offen angesehen und seine Veränderung durch eine große Zahl von Flüchtlingen begrüßt. Eine problemorientierte Sicht auf Migration besteht nicht. Auf die Flüchtlinge wird streng individualistisch geblickt, kulturbezogene Gruppenbindungen und Erklärungsmuster kommen in dieser Perspektive nicht vor. Als richtungsgebend wird der universelle Wert der Menschlichkeit hervorgehoben. Es handelt sich um einen gesinnungsethischen Universalismus.

In Aussage 3 mischen sich universalistische und kommunitaristische Orientierungsgehalte. Die Aufnahme von Flüchtlingen wird als humanitärer Akt bejaht (universalistisch-weltoffener Orientierungsgehalt), zugleich wird das Recht des politisch verfassten Sozialverbandes eingefordert, zu bestimmen, wer als Flüchtling in den Sozialverband aufgenommen wird (kommunitaristischer Orientierungsgehalt). Aussage 4 hat eine völkisch-kommunitaristische Ausrichtung. Sie unterstellt den Verrat der politischen Elite am Volk. Es wird die Vorstellung einer Verschwörung, nämlich die des gezielten Austauschs des Volkes transportiert. Die richtungsgebende Annahme lautet, dass Flüchtlinge die Existenz des deutschen Volkes bedrohen. Die Unterstellung geht so weit, dass behauptet wird, die verantwortlichen Politiker und Akteure der Zivilgesellschaft hätten sich bereits Rückzugsorte geschaffen, was einer offenen Diffamierung im Diskurs entspricht.

## 2. Die Konfliktlinie als Instrument der Analyse und Wertereflexion im Politikunterricht

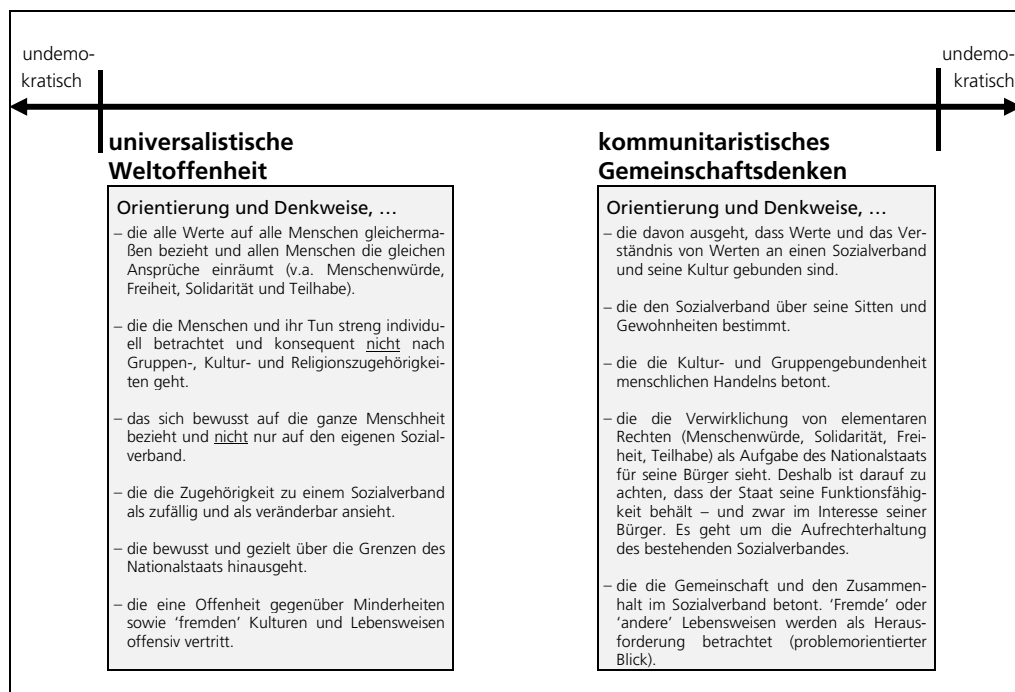
Eine erste Herausforderung beim Einsatz der Konfliktlinie „offene vs. geschlossene Gesellschaft“ als Analyseinstrument im Unterricht besteht in ihrer Bezeichnung, denn der Begriff „geschlossene Gesellschaft“ transportiert bereits eine negative Konnotation, die die Reflexion auf Werte verzerrend beeinflussen kann. Meine Befürchtung ist, dass kommunitaristische Aussagen und Orientierungsgehalte durch diese Bezeichnung vorgehend und generalisierend in das negative Licht nationalistischer Abschottung gesetzt werden könnten, was a) sachlich nicht richtig wäre (vgl. Rodrik 2011: 306-312) und b) vor allem der didaktischen Intention der Wertereflexion widerspräche. Die didaktische Idee besteht ja genau darin, dass die Schüler/-innen...

- in Kleingruppen mit verschiedenen Aussagen aus der politischen Debatte über Flucht und Asyl konfrontiert werden und diese auf der Konfliktlinie einordnen und dabei wertbezogen reflektieren ...
- sowie auf der Grundlage ihrer persönlichen Werthaltungen beurteilen, welche der Aussagen sich im demokratischen Bereich bewegen und welche nicht.

Es soll eben nicht vorgegeben werden, welche Aussagen aus demokratischer Sicht problematisch erscheinen, vielmehr sollen das die Schüler/-innen eigenständig bestimmen und auf diesem Wege miteinander ins Gespräch kommen. Aus diesem Grund plädiere ich dafür, in der Bezeichnung der Konfliktlinie nicht den Begriff „geschlossene Gesellschaft“ zu verwenden, sondern den sprachlich neutraleren Begriff des Kommunitarismus zu gebrauchen. In Bezug auf die Konfliktlinie kann man auch von einer „ge-

meinschaftlich-kommunitaristischen“ Orientierung sprechen, die einer „universalistisch-weltoffenen“ Orientierung gegenübersteht. Weil der Kosmopolitismus auf der Werteebene, um die es im vorliegenden Zusammenhang ja geht, universalistische Werte vertritt, eignet sich auch der Begriff Universalismus. Diese abstrakten Begriffe kann man Jugendlichen nicht einfach vorsetzen, sie bedürfen vielmehr einer einführenden Erläuterung durch die Lehrkraft. Übersicht 2 zeigt die Konfliktlinie, auf deren Basis man sie den Lernenden erklären kann.

**Übersicht 2:** Die Konfliktlinie formuliert als Analyseinstrument für den Politikunterricht – ein Vorschlag



(Diese Übersicht wurde erstellt unter Bezug auf Merkel 2016a, Merkel 2016b, Bizeul 2016 und Zürn 2016 sowie unter Verarbeitung einzelner Formulierungsvorschläge von Schüler/-innen und der ersten Praxiserfahrungen.)

Die Übersicht versucht darzustellen, dass kommunitaristisches Denken nicht per se undemokratisch ist, ab einer bestimmten Ausprägung aber in einen undemokratischen Bereich übergeht. „Die positiv-solidarische Variante des Kommunitarismus wäre etwa das sozialdemokratische 'Folkhemmet', das 'Volksheim' Schwedens in der Mitte des 20. Jahrhunderts, für die negativ-chauvinistische Form steht der gegenwärtig grassierende Rechtspopulismus“, so die Einschätzung des Politikwissenschaftlers Wolfgang Merkel (2016b: 53). Die Konfliktlinie in Übersicht 2 enthält auf der gegenüberliegenden Seite ebenfalls eine Grenzziehung, in der die universalistisch-weltoffene Orientierung in einen undemokratischen Bereich übergeht. Ob sich dieser Übergang politisch und philosophisch begründen lässt, soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Entscheidend ist, dass bestimmte Ausprägungen universalistischen Denkens und Argumentierens von einzelnen Vertretern des öffentlichen Diskurses (z.B. Tibi 2016; Karim 2017)

als moralisch überwältigend und ausgrenzend – zum Teil sogar als Gefahr einer „moralischen Diktatur“ (Schümer 2015) – wahrgenommen werden. Weil im vorliegenden Fall unter anderem die Frage interessiert, welche Aussagen aus der Debatte über Flucht und Asyl die Jugendlichen als undemokratisch einordnen, muss eine solche Einordnung prinzipiell auf beiden Seiten der Konfliktlinie möglich sein.

Indem darauf verzichtet wird, die einzelnen Aussagen vorausgreifend als demokratisch oder undemokratisch zu klassifizieren, wird für die Lernenden der Raum für die Reflexion auf Werte nicht vorab pädagogisch eingeengt. Die Lernenden versuchen in Kleingruppen vielmehr selbst die Aussagen auf der Konfliktlinie einzuordnen und die demokratischen Grenzen des Diskurses zu bestimmen. Die Konfliktlinie, so wie sie in Übersicht 2 abgebildet ist, wird also als Analyseinstrument in die Hände der Lernenden übergeben. Die Lernenden operieren mit ihr eigenständig, was „ihre Selbstständigkeit gegenüber der Lehrersteuerung erhöht“ (Reinhardt 1999: 56).

Der Umgang mit der Konfliktlinie „universalistische Weltoffenheit vs. kommunitarisches Gemeinschaftsdenken“ bietet aus meiner Sicht die Chance, die Debatte über Flucht und Asyl auf einer analytischen Ebene jenseits von affektiv-moralisierenden Zuschreibungen besser zu verstehen, denn mit ihr werden die Aussagen auf ihre zugrunde liegenden Werthaltungen hin untersucht und reflektiert (vgl. Reinhardt 1999: 66). Im polarisierten Diskurs finden sich oftmals herabsetzende Begriffe wie beispielsweise „Gutmensch“; auch die Wörter „rechtspopulistisch“ oder „rassistisch“ werden mitunter als wenig reflektierte Kampfbegriffe im Meinungsstreit verwendet. Natürlich gibt es in der Debatte demokratiefeindliche rechtspopulistische, rassistische und/oder völkische Aussagen (vgl. Aussage 4 in Übersicht 1). Diese Klassifizierungen sollten aber aus einer begründeten Analyse und Wertereflexion heraus erfolgen und gemeinsam diskutiert werden. Die Ergebnisse der Wertereflexionen der Schüler/-innen bieten der Lehrkraft dabei wertvolle Einblicke in das Werteverständnis ihrer Lernenden, auf deren Grundlage sie dann die weitere Auseinandersetzung mit der Sache gestalten kann.

### 3. Die erste Erprobung: Erfahrungen und Interpretationen

Die erste Erprobung habe ich im Rahmen meiner Praxis- und Aktionsforschung in einer kleinen Lerngruppe mit acht Schüler/-innen im Alter von 15 bis 16 Jahren an einer Gemeinschaftsschule in zwei Doppelstunden durchgeführt. Die Jugendlichen waren bereits durch verschiedene fächerübergreifende Schulprojekte mit dem Thema „Flucht und Asyl“ in Kontakt gekommen; auch im Ethik- und Sozialkundeunterricht sind verschiedene Facetten des Themas bearbeitet worden. Ich habe den Schüler/-innen eingangs die Konfliktlinie vorgestellt und sie dann zugleich in mein Vorhaben eingeführt, die Konfliktlinie als Analyseinstrument für die Debatte über Flucht und Asyl zu erproben. Bewusst wollte ich die Lernenden in mein exploratives Vorhaben involvieren, um bei ihnen auf diese Weise eine Entdeckungshaltung zu erzeugen, die sie im folgenden Verlauf auch einnahmen.

Ich untergliederte die Lerngruppe in zwei Arbeitsgruppen mit jeweils vier Lernenden. Beiden Arbeitsgruppen legte ich die gleichen acht Aussagen aus der Debatte über Flucht und Asyl vor. Vier der acht Aussagen sind in Übersicht 1 teilweise gekürzt aufgeführt. Jede Aussage war auf ein einzelnes DIN-A4-Blatt gedruckt. Auf diesen Blättern fehlte (im Unterschied zu Übersicht 1) die Nennung des Urhebers/der Urheberin, um eine Beeinflussung durch die Namen zu vermeiden. Die Konfliktlinie lag den bei-

den Arbeitsgruppen (in ähnlicher Form wie in Übersicht 2) als großformatiges Plakat vor. Übersicht 3 zeigt die Aufgabenstellung.

### Übersicht 3: Aufgabenstellung

Ordnet die Aussagen aus der Debatte über Flucht und Asyl auf der Konfliktlinie ein. Bearbeitet dazu jede Aussage einzeln und nacheinander. Geht dabei folgendermaßen vor:

1. Lest die jeweilige Aussage gemeinsam. Klärt unbekannte Begriffe und Zusammenhänge durch Nachschlagen oder Nachfragen.
2. Fasst die Aussage inhaltlich zusammen. Was wird gesagt?
3. Überlegt gemeinsam, welche Haltung/Orientierung hinter dem Gesagten steht.
4. Ordnet die Aussage anschließend auf der Konfliktlinie ein.

Nach meinen Beobachtungen und nach Auswertung der Audiomitschnitte, die ich bei der Durchführung aufgenommen habe, nahm die inhaltliche Deutung der jeweiligen Aussagen in den gruppeninternen Kommunikationsprozessen einen großen Raum ein. Die Frage, was mit der jeweiligen Aussage eigentlich ausgedrückt werden soll („Was ist mit ihr gemeint?“), hat zum Teil intensive Interpretationsgespräche und das Verhandeln unterschiedlicher Deutungen hervorgerufen.

Des Weiteren war es für die Schüler/-innen eine Herausforderung, die Aussagen auf der Konfliktlinie einzuordnen. Die Einordnung setzt voraus, die Logik der beiden Orientierungen, die die Konfliktlinie konstituieren, zu verstehen. Nach meinem ersten Eindruck erschließt sich die Logik der beiden Orientierungen Stück für Stück über das Operieren mit der Konfliktlinie als Analyseinstrument. Zugleich scheint es auch so zu sein, dass einzelne Aussagen erst über die Einordnung auf der Konfliktlinie richtig verstanden werden.

Was die Schüler/-innen besonders beschäftigte, war die Frage, welche der vorgelegten Aussagen als undemokratisch einzustufen sind und warum. Hierzu möchte ich exemplarisch auf die Diskussion in einer Arbeitsgruppe eingehen, in der die Einordnung der folgenden Aussage verhandelt wurde:

„Ja, das sind viele [...], die zu uns kommen, aus Syrien, aus dem Irak, aus Afghanistan. Und viele Menschen hier haben ihre Herzen geöffnet, sie haben ihre Hände genommen und sie haben ihre Häuser geöffnet. [...] Es geht um unsere Werte, es geht um Menschlichkeit. [...]

[E]in Standard, der steht nicht zur Debatte für uns, das ist der Standard der Menschlichkeit [...] und das ist das Grundrecht auf Asyl, das werden wir nicht antasten [im Sinne von Verschärfen; Anm. C.F.] und wir werden es nicht zulassen, dass andere das versuchen. [...]

[...]

[Woanders; Anm. C.F.] reden sie [...] davon, wie man Grenzen dicht macht. Wir reden darüber, wie unser Land in zwanzig, in dreißig Jahren aussieht. Es wird jünger werden! Ja, wie großartig ist das denn? Wie lange haben wir über die Demographie gesprochen?! Es wird bunter werden! Ja wie wunderbar ist das?! Das haben wir uns immer gewünscht!

[...]

[...]

[...] Das sind alles einzelne Menschen [die zu uns kommen; Anm. C.F.] und diese einzelnen Menschen haben es verdient, dass wir jeden von ihnen, individuell anschauen und fragen `Wo kommst Du her?, `Was hast Du erlebt?, `Was brauchst Du für Hilfe?, `Was brauchst Du für Unterstützung?. Und ja, unser Land wird sich ändern und zwar drastisch. Und ich sage euch eins, ich freue mich drauf. [...] Dieses hier könnte die [friedliche Revolution] sein, die unser Land besser macht.“

Diese Aussage stammt von Katrin Göring-Eckart (2015). Wie bereits angesprochen wussten das die Lernenden aber nicht. Ihnen war auch unbekannt, ob es sich bei der Person um einen Mann oder eine Frau handelt. Dokument 1 enthält die transkribierte Gesprächspassage aus der Arbeitsgruppe (mit anonymisierender Namensgebung).

*Dokument 1:*

1	<b>Lasse:</b> Ich finde sie ist aber sogar schon ein bisschen undemokratisch, weil er sagt, dass man die andere Meinung
2	nicht zulässt. [...] Ich finde an der Stelle wird's ja auch ein bisschen undemokratisch, dass es eben <i>nur</i> das gibt, dass
3	...
4	[...]
5	<b>August:</b> Na sie sagen ja nur, dass sie versuchen, dass sie versuchen äh, dass sie nicht zulassen wollen, dass andere
6	halt dieses Grundrecht auf Asyl antasten wollen äh [unverständlich] kaputt machen. [...]
7	[...]
8	<b>Lasse:</b> Ich finde, dadurch, dass er ja sagt, dass das ein Teil der Menschlichkeit ist, äh ...
9	<b>August:</b> Du meinst, weil das ein Teil der Menschlichkeit ist, können, können wir gar nicht sagen, das stimmt nicht.
10	Also, also meinst du das so?
11	<b>Lasse:</b> Nee, aber er möchte ...
12	<b>August:</b> Oder sie, die Person ...
13	<b>Lasse:</b> ... aber er will ja auf keinen Fall, dass andere Deutsche das kritisieren, was grade, also mit dem Asyl, das
14	[unverständlich]
15	<b>Merlin:</b> Ja, das ist das mit dem Antasten. Das Grundrecht auf Asyl nicht antasten, und das ist dann aber
16	undemokratisch.
17	<b>Lasse:</b> Eben, das meine ich.
18	<b>Merlin:</b> ... weil man nicht darüber abstimmen kann, oder was?
19	<b>Lasse:</b> Weil es die Menschlichkeit ist, kann man nicht bestimmte Sachen dort sagen.
20	[Durcheinander, unverständlich]
21	<b>August:</b> Ich glaube der meint ... Ich verstehe das aber, ich glaube, der meint das halt auch so, dass er meint, dadurch
22	eigentlich, sein muss ...
23	<b>Lasse:</b> ... dass man die Menschlichkeit eben auch eigentlich gar nicht antasten kann.
24	<b>August:</b> ... genau, eigentlich so wie die Menschenwürde, dann wenn die herkommen und Hilfe brauchen, kann man
25	das gar nicht erst antasten, also das geht gar nicht. Also, das ist halt Menschenwürde und die steht im Grundgesetz
26	und das führt <i>dazu</i> . So meint der das, glaube ich auch.

Zur Interpretation: Lasse hält die Aussage „schon [für] ein bisschen undemokratisch“ (Dokument 1, Z. 1). Er begründet das damit, dass sie aus seiner Sicht „die andere Meinung nicht zulässt“ (Dokument 1, Z. 1-2). Offenbar empfindet Lasse den moralischen Bezug auf die „Menschlichkeit“ als überwältigend. Er deutet die Aussage so, dass ihr Verfasser, „auf keinen Fall [will], dass andere Deutsche“ die Asylpolitik „kritisieren“ (Dokument 1, Z. 13). Tatsächlich ist aus einer universalistisch-weltoffenen Orientierung heraus die Aufnahme von Flüchtlingen ein Gebot der Menschlichkeit, weshalb ihr Kritik an einer offenen Asylpolitik als unmoralisch gilt. Es herrscht eine konsequent gesinnungsethische Perspektive vor. Lasse scheint sich an der moralisierenden Argumentationsweise zu stören, denn er führt aus: „Weil es die Menschlichkeit ist, kann man nicht bestimmte Sachen dort sagen“ (Dokument 1, Z. 19). Er nimmt eine Einschränkung des Diskussionsraums wahr, die er in einem kritischen Verhältnis zur Demokratie sieht. Merlin hat ein ähnliches Verständnis. Er hält es für undemokratisch, dass ein Antasten – hier im Sinne eines Verschärfens – des Asylrechts kategorisch ausgeschlossen wird.

August macht hingegen deutlich, dass er diese Aussage nicht problematisch findet, weil es in ihr aus seiner Sicht nur darum geht, ein Antasten des Asylrechts oder ein „[K]aputt[machen]“ zu verhindern (Dokument, Z. 5-6). Er sagt, dass er dieses Anliegen

verstehen und stört sich auch nicht an dem Bezug auf die Menschlichkeit. Er empfindet die Menschlichkeit ebenfalls als unantastbar, gerade für Menschen, „die herkommen und Hilfe brauchen“ (Dokument 1, Z. 24-25). Er argumentiert, dass die Menschenwürde auch im Grundgesetz verankert ist. Seinen Satz „Also, das ist halt Menschenwürde und die steht im Grundgesetz und das führt *dazu*“ interpretiere ich so, dass die Menschenwürde dazu führt, dass man nicht über eine Einschränkung des Asylrechts verhandeln darf (Dokument 1, Z. 25-26).

Hier treffen zwei *normativ* unterschiedlich gerichtete Argumentationsfiguren aufeinander, die sich auch in der aktuellen Debatte über Flucht und Asyl wiederfinden lassen. Auf der einen Seite steht die Vorstellung, dass Demokratie einen offenen Diskussionsraum braucht, in dem frei und kontrovers über Flucht und Asyl, vor allem über die Ausgestaltung der Asylpolitik, diskutiert werden kann. Dieses werthaltige Verständnis wird hier von Lasse und Merlin vertreten. Es handelt sich um ein liberales Demokratieverständnis, das im Kern kommunitaristische Züge trägt, weil die Gestaltung der Flüchtlings- und Asylpolitik als demokratische Aufgabe des Gemeinwesens verstanden wird. Die andere Seite, hier vertreten von August, operiert mit einem wertbezogenen Demokratiebegriff, der die Unantastbarkeit und Unverhandelbarkeit universeller Werte und Grundrechte betont.

Aufmerksamkeit verdient, wie achtsam und gegenseitig interessiert Lasse, August und Merlin ihre unterschiedlichen Sichtweisen verhandeln. Die Aushandlung ist geprägt davon, dass die Jugendlichen versuchen zu verstehen, was der Punkt des jeweils anderen ist (vgl. Dokument 1, Z. 9-10, 18, 23). Im Ergebnis hat die Arbeitsgruppe von Lasse, Merlin und August die Aussage von Katrin Göring-Eckardt dann auf der *universalistisch-weltoffenen* Seite der Konfliktlinie und dort im *demokratischen* Bereich eingeordnet.

Ich möchte ausdrücklich davor warnen, Lasse und Merlin aus dem Gesagten eine asylablehnende Haltung zu unterstellen. Die beide Jugendlichen haben die Aussage von Götz Kubitschek (Aussage 4 in Übersicht 1), die tatsächlich asylfeindlich ist, als befremdlich empfunden und abgelehnt. Die Arbeitsgruppe ordnete sie auf der gemeinschaftlich-kommunitaristischen Seite und dort im undemokratischen Spektrum ein. Lasse begründete das unter anderem damit, dass eine Aussage undemokratisch sei, wenn man die Meinung des anderen von vornherein als komplett falsch darstellt und andere Meinungen nicht akzeptieren möchte, so wie in Aussage 4 (Übersicht 1). Seine Beurteilung orientiert sich damit an den Prozessstandards eines demokratischen Diskurses, also: freie Verhandlung von Argumenten, Akzeptieren anderer Meinungen, keine Beanspruchung der alleinigen Wahrheit.

Kurz möchte ich noch auf Merlin eingehen. Auch Merlin hat im späteren Verlauf der Diskussion sein Demokratieverständnis artikuliert. Er sagte: „Ich finde, dass eigentlich Demokratie ist, der eine hat 'ne Meinung, die anderen haben 'ne Meinung und dann stimmt man ab, und egal welche Meinung jemand hat, es wird eine Entscheidung getroffen, ob die einen das blöd finden oder nicht“ (Merlin). Demokratie bedeutet für Merlin das Treffen von Entscheidungen durch Abstimmen. Die Beachtung von Grundrechten spielt in seinem Konzept an dieser Stelle keine Rolle. Diese Rückmeldung gibt einen guten Impuls für den weiteren Politikunterricht. Hier könnte eine Unterrichtsreihe folgen, in der der Umgang mit Minderheiten in der Demokratie und die Bedeutung von Grundrechten als Schutzrechte gegenüber demokratischen Mehrheiten thematisiert werden.

Wie ist die Erprobung im Unterricht dann weiterverlaufen? Nach der gruppeninternen Werteklä rung haben beide Arbeitsgruppen ihre jeweilige Konfliktlinie (groß-



formatiges Plakat), auf der sie die Aussagen geordnet aufgeklebt hatten, präsentiert und ihre Zuordnungen begründet. Die Lernenden fanden interessant, dass die Zuordnungen in beiden Gruppen ähnlich waren, sich die Begründungen aber zum Teil unterschieden. Anschließend nannte ich den Schüler/-innen die Urheber/-innen der Aussagen. Zum Abschluss stellte ich noch einen kurzen Bezug her zu John Stuart Mills (1859/2016: 77-80) Überlegungen über die Bedeutung des freien Meinungs austauschs und der auftretenden „Übel“ im Meinungsstreit (Verleumdungen, moralische Diffamierungen, beleidigende Sprache, Verdrehen von Fakten).

#### 4. Schlussbetrachtung

Die ersten Erfahrungen haben gezeigt, dass der Umgang mit der Konfliktlinie als Analyseinstrument bei den Schüler/-innen werthaltige Reflexionen in Gang setzen kann. Besonders motiviert hat sie aus meiner Sicht, gemeinsam darüber nachzudenken und zu beurteilen, wo die Grenzen des demokratischen Diskurses liegen. Diese Frage fanden sie spannend. Nach meinem Eindruck begründet sich die Motivation damit, dass die Lernenden aufgrund des eigenständigen Umgangs mit der Konfliktlinie als Analyseinstrument keine Objekte pädagogischer Belehrung, sondern aktive Subjekte der Wertklärung sind (vgl. Fischer 2018). Daneben geben die Kommunikationsprozesse und Arbeitsergebnisse der Lehrkraft wertvolle Rückmeldungen über das Werte- und Demokratieverständnis der Lernenden. Diese Rückmeldungen können im Unterricht gemeinsam reflektiert und für die Planung weiterführender Unterrichtsreihen gezielt aufgegriffen werden. Zudem bietet es sich an, einzelne Aussagen aus der Debatte über Flucht und Asyl (vgl. Übersicht 1) im Anschluss aufzugreifen, um sie vertiefend zu bearbeiten. Auch könnte man verschiedene weite oder enge Begriffe des Populismus oder des Rassismus anhand der Aussagen auf der Konfliktlinie untersuchen und gemeinsam reflektieren.

Alternativ zum hier vorgeschlagenen Vorgehen, bei dem die Lernenden mit ausgewählten Aussagen aus der Debatte über Flucht und Asyl konfrontiert werden, kann man die Lernenden dieses Thema auch selbst – offen oder in Rollen (zum Beispiel in Form einer Podiumsdiskussion) – diskutieren lassen und anschließend die Konfliktlinie als Instrument zur Analyse ihrer Argumente im Rahmen einer Meta-Reflexion einsetzen. Unabhängig davon für welche Variante man sich entscheidet, ist zu bedenken, dass der Umgang mit der Konfliktlinie hohe Anforderungen an die sozialwissenschaftliche Analysefähigkeit und die Konfliktfähigkeit der Lernenden stellt. Es handelt sich um ein wissenschaftspropädeutisches Vorgehen, das sich erst ab der Klassenstufe 10 eignet. In diesem Zusammenhang wäre weiterführend auch zu prüfen, ob/inwiefern andere Analyseinstrumente zur Wertereflexion in der Debatte über Flucht und Asyl eingesetzt werden können. Hier ließe sich beispielsweise über den Einsatz des Moralstufenmodells von Lawrence Kohlberg (vgl. Reinhardt 1999: 56-67, 78-87; Fischer 2011; Fischer 2014) oder über den Kompass der politischen Grundorientierungen (Petrik 2013: 197) nachdenken.

## Literatur

- Bizeul, Yves (2016): Die Mauern in der offenen und geschlossenen Gesellschaft. In: Lutz-Auras, Ludmila/Gottschlich, Pierre (Hrsg.): Menschen, Macht und Mauern. Fallbeispiele und Perspektiven. Wiesbaden, S. 111-129. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-12499-1\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-658-12499-1_11)
- Fischer, Christian (2011): Die Moralstufenanalyse als Instrument – am Beispiel Rechtsextremismus. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Heft 2, S. 255-266 (Materialien und Textfassung im Didaktischen Koffer auch online verfügbar unter: [http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/1016159\\_2490596/](http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/1016159_2490596/))
- Fischer, Christian (2014): Politisch-moralisches Lernen anhand des DDR-Grenzregimes. Die Moralstufenanalyse als Instrument. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Heft 1, S. 117-130 (Materialien, Textfassung und Erfahrungsbericht im Didaktischen Koffer online verfügbar unter: [http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/politisch-moralisches\\_lernen\\_/](http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/politisch-moralisches_lernen_/))
- Fischer, Christian (2018): Welchen Beitrag kann die Politische Bildung zur Formation von Identität leisten? Politikdidaktische Überlegungen vor dem Hintergrund der neuen Konfliktlinie „offene vs. geschlossene Identität“. In: Bizeul, Yves/Lutz-Auras, Ludmila (Hrsg.): Offene oder geschlossene Identität? Über die zentrale Konfliktlinie in der gegenwärtigen Demokratie. Wiesbaden (im Erscheinen)
- Gergen, Kenneth J./Gergen, Mary (2009): Einführung in den sozialen Konstruktivismus. Heidelberg
- Göring-Eckardt, Katrin (2015): Rede auf der Bundesdelegiertenkonferenz 2015 in Halle (Saale). Gehalten am 20. November 2015. In: <https://www.youtube.com/watch?v=6wvmJBLHSCA> [19.04.2017]
- Karim, Imad (2017): Jedes Unrecht beginnt mit einer Lüge. Beitrag vom 17. Januar 2017. In: <http://cicero.de/berliner-republik/migrationspolitik-jedes-unrecht-beginnt-mit-einer-luege> [19.04.2017]
- Kubitschek, Götz (2015) zitiert aus: Elsässer, Jürgen: Asyl. Die Flut – Wo soll das enden? Was tun? Kubitschek/Elsässer diskutieren. Beitrag vom 9. September 2015. In: <https://juergenelsaesser.wordpress.com/2015/09/09/asyl-die-flut-wo-soll-das-enden-was-tun-kubitschekelsaesser-diskutieren/> [19.04.2017]
- Merkel, Wolfgang (2016a). Bruchlinien. Kosmopolitismus, Kommunitarismus und die Demokratie. In: WZB Mitteilungen, Heft 154, S. 11-14
- Merkel, Wolfgang (2016b): Das Recht des Schwächeren. Ein Plädoyer gegen die politische Bevormundung. In: Cicero. Magazin für politische Kultur, Heft 12/2016, S. 52-54
- Mill, John Stuart (1859/2016): Über die Freiheit. Stuttgart
- Palmer, Boris (2016) zitiert aus: Neubacher, Alexander/Stuff, Britta: Spiegel-Gespräch „Wir müssen das aushalten.“ Beitrag vom 13. Februar 2016. In: <http://www.spiegel.de/spiegel/die-gruenen-boris-palmer-will-mehr-fluechtlinge-abweisen-a-1077806.html> [19.04.2017]
- Petrik, Andreas (2013<sup>2</sup>): Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden. Konzept und Praxis einer genetischen Politikdidaktik. Opladen/Berlin/Toronto
- Reinhardt, Sibylle (1999): Werte-Bildung und politische Bildung. Zur Reflexivität von Lernprozessen. Opladen. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-95199-1>
- Rodrik, Dani (2011): Das Globalisierungs-Paradox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft. München
- Schümer, Dirk (2015): Flüchtlinge als Bauern in Mecklenburg ansiedeln. Beitrag vom 31. Mai 2015. In: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article141708971/Fluechtlinge-als-Bauern-in-Mecklenburg-ansiedeln.html> [19.04.2017]
- Tibi, Bassam (2016): Die Tyrannei der Willkommenskultur. Beitrag vom 26. August 2016. In: <http://www.bassamtibi.de/?p=2853> [19.04.2017]
- Zürn, Michael (2016): Jenseits der Klassenfrage. Neue Konfliktlinien zeigen sich in Europa, der Türkei und Amerika. In: WZB Mitteilungen, Heft 154, S. 7-10.



Florens Mayer

# Möglichkeiten und Grenzen deutscher Sicherheitspolitik

**Eine Analyse der Strategischen Kultur Deutschlands**

2017 • 257 Seiten • Kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A) • *International and Security Studies, 4*  
ISBN 978-3-8474-2068-2 • eISBN 978-3-8474-1037-9

Inwieweit haben sich die Einstellungen der Deutschen zum Einsatz des Militärs vor dem Hintergrund der Bundeswehreinsätze in den letzten beiden Jahrzehnten verändert? Der Autor untersucht, unter welchen Voraussetzungen, zu welchen politischen und rechtlichen Bedingungen Deutschland heute bereit ist, militärische Mittel anzuwenden, und wie sich die Qualität der militärischen Einsätze Deutschlands verändert hat.



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

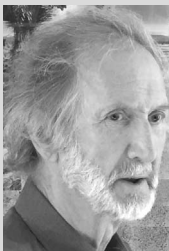
# Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe

Günter C. Behrmann

## Zusammenfassung

Auf der Grundlage umfangreicher Literatur- und Archivistudien werden in „Erziehung als Wissenschaftsaufgabe“ erstmals in 18 Einzelstudien zu ‚Gründervätern‘ der Politikwissenschaft deren grundlegende Beiträge zur Institutionalisierung und Neuorientierung der politischen Bildung in der Bundesrepublik analysiert.

An Literatur zu der in Deutschland überaus wechselvollen Geschichte politischer Erziehung und Bildung mangelt es nicht. Noch unlängst schien es daher so, als sei kaum mehr mit Forschungsergebnissen zu rechnen, die sich nicht in vielfach belegte und bekräftigte Sichtweisen einfügen. Nun ist im vergangenen Jahr unter dem Titel „Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe“ eine umfangreiche Studie des Fachdidaktikers und Politikwissenschaftlers Joachim Detjen zum „Verhältnis der Gründergeneration der deutschen Politikwissenschaft zur politischen Bildung“ erschienen, die im Ansatz und Ergebnis erheblich von der weithin gängigen Sicht der Institutionalisierung der politischen Bildung in der ‚Bonner Republik‘ abweicht. Nach dieser zumeist auf die schulische Erziehung und den Schulunterricht konzentrierten, oft auch begrenzten Sicht haben vor allem Pädagogen die nach der Gründung der Bundesrepublik auf (west-)deutscher Seite wieder einsetzende konzeptionelle Diskussion bestimmt. Detjen zeigt hingegen, wie im Verlauf der fünfziger Jahre die Politikwissenschaft die traditionell von der akademischen Pädagogik beanspruchte wissenschaftliche Leitfunktion übernahm.



**Prof. Dr. Günter C. Behrmann**

Prof. em. der Didaktik der politischen Bildung Universität  
Potsdam

Joachim Detjen

Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe: Das  
Verhältnis der Gründergeneration der deutschen  
Politikwissenschaft zur politischen Bildung, Baden-Baden  
2016. ISBN: 9783848797935



Dass die „politische Wissenschaft“ zur Förderung der politischen Erziehung und Bildung in der entstehenden zweiten deutschen Demokratie institutionalisiert wurde, ist freilich hinlänglich bekannt. Die Serie der Konferenzen, in denen sie auf den Weg gebracht wurde, ist gut dokumentiert. Eröffnet wurde sie wenige Wochen nach der ersten Bundestagswahl im Odenwaldschloss Waldleiningen mit einer von der hessischen Landesregierung veranstalteten Tagung zur „Einführung der politischen Wissenschaften an deutschen Hochschulen und Universitäten“. Sie sollte denjenigen Anregungen geben, „die die politische Erziehung und Bildung zu fördern bestrebt sind“, und diejenigen „überzeugen, die heute die Notwendigkeit einer besonderen politischen Erziehung bezweifeln oder noch nicht bejahen“. Angeregt hatte diese Konferenz, die im Rahmen des ‚intellektuellen Marshallplans‘ vom amerikanischen Hochkommissar unterstützt wurde, der im ‚Dritten Reich‘ aus Deutschland vertriebene Staatsrechtler und nun amerikanische Politikwissenschaftler Karl Loewenstein.

Darüber kann man sich in der Literatur zur Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland ausführlich informieren. In dem Maße, in dem sie sich als „normal science“ von dieser pädagogischen Zweckbindung löste, auch darüber erhob, ging sie indes auf Distanz zu diesen Anfängen. Hier setzt Detjen ein, indem er in 18 Einzelkapiteln Werk und Wirken der in den fünfziger Jahren auf Lehrstühle berufenen und dann mehrheitlich bis weit in die sechziger Jahre hinein, teils auch noch länger am Aufbau des Fachs beteiligten ‚Gründerväter‘, mittels eines differenzierten Analyseschemas (S. 28) im Hinblick auf die politische Erziehung und Bildung befragt.

Eine solche „kollektive Biographie“ der gesamten Gründergeneration einer wissenschaftlichen Disziplin ist meines Wissens beispiellos. Ungewöhnlich ist auch der Aufwand für das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsprojekt. Detjen hat nicht nur die Schriften der einbezogenen Hochschullehrer und zu ihnen vorliegende Sekundärliteratur herangezogen. Er hat zudem in 24 Archiven Nachlässe und amtliche Dokumente gesichtet. Entstanden ist so ein samt Literaturverzeichnis und Registern 568 Seiten füllendes Werk mit 860 oft umfangreichen Anmerkungen. Nun bürgt Forscherfleiß noch nicht für Erkenntnisgewinn. Was, so steht zu fragen, hat die Studie zur Geschichte der Politikwissenschaft, der politischen Erziehung und Bildung und zur Entwicklung einer demokratischen Bürgerkultur in Deutschland erbracht?

## Die Gründerväter, die Politikwissenschaft und die politische Bildung

Sieht man von der Wiedergründung der Deutschen Hochschule für Politik (DHfP) im Westteil Berlins ab, so war die unter unterschiedlichen Fachbezeichnungen firmierende Politikwissenschaft noch am Ende der fünfziger Jahre eine kleine, in nur drei Bundesländern mit mehr als einem Universitätsprofessor vertretene Disziplin. Bekannt wurde sie durch einzelne Personen und deren öffentliches Wirken. Obwohl sich eine Mehrheit der Gründerväter über die fachwissenschaftliche Lehre und Forschung hinaus für die politische Bildung einsetzte, waren es ebenfalls einzelne Hochschullehrer, die sich stark dafür engagiert haben. Hierzu zählt Detjen im Ergebnis seiner Einzelstudien:

Wolfgang Abendroth (Marburg), Arnold Bergstraesser (Freiburg), Theodor Eschenburg (Tübingen), Ernst Fraenkel und Otto Heinrich von der Gablentz (DHfP und FU Berlin) und Eugen Kogon (TH Darmstadt). Daraus hebt er nochmals Bergstraesser und Fraenkel als „Hochengagierte“ hervor: „Sie waren in allen Anwendungsfel-

dern der politischen Bildung aktiv. Sie publizierten häufig zu Fragen der politischen Bildung. Sie wirkten in einschlägigen Gremien mit. Sie steuerten konzeptionelle Ideen zu den Inhalten der politischen Bildung bei. Sie kümmerten sich um die Lehreraus- und -weiterbildung. Sie bezogen ihre wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht ausschließlich, aber doch auffällig stark auf die politische Bildung.“ (S. 475f.)

Ich würde bei Berücksichtigung gleicher Kriterien noch Dolf Sternberger (Heidelberg) zu den Engagierten hinzunehmen und Abendroth sowie Eschenburg in einer dreistufigen Rangfolge nach Bergstraesser und Fraenkel platzieren. Angehörige jüngerer Generationen, die allenfalls noch bei Schülern der Gründerväter studiert haben, verbinden mit diesen Namen freilich nur noch wenig. Vielen sind sie unbekannt. Wer heute Politik unterrichtet, Politikwissenschaft lehrt oder studiert, sollte aber wissen, worauf zurückgeht, dass an deutschen Schulen Politik unterrichtet wird, dass der Politikunterricht wie der Unterricht in jedem anderen Schulfach wissenschaftlich fundiert ist, dass viele (leider nicht alle) Lehrerinnen und Lehrer fachwissenschaftlich ausgebildet sind und dass die Politikwissenschaft als breit ausgebaute eigenständige Fachwissenschaft unter den wissenschaftlichen Disziplinen längst eine gesicherte Stellung gewonnen hat. Schon ein Blick in andere europäische Länder zeigt, dass dies bis heute keineswegs so normal und damit so selbstverständlich ist, wie es uns hierzulande erscheint.

Die Gründerväter (S. 21-28) waren entgegen Vorwürfen, die aus etablierten Disziplinen gegen das scheinbar künstlich geschaffene Fach erhoben wurden, keine Dilettanten: Sie hatten sich in der Weimarer Republik in den ‚Staatswissenschaften‘, insbesondere den Rechtswissenschaften und der Nationalökonomie und/oder der Geschichte wissenschaftlich qualifiziert. Acht der achtzehn von Detjen einbezogenen Gründerväter sahen sich in den Jahren nach der NS-Machtergreifung gezwungen, ihr Heimatland zu verlassen. Davon emigrierten sechs in die USA, wo sie zumeist in Verbindung mit den Social Sciences weiterhin wissenschaftlich tätig sein konnten. Hinzu kamen der früher ausgewanderte Carl Joachim Friedrich, der in Harvard als Politikwissenschaftler Karriere gemacht hatte, und eine Reihe im Hintergrund wirkender Emigranten wie Loewenstein.

NS-Gegner waren auch unter denjenigen in der Mehrheit, die ihr Heimatland nicht verlassen hatten. Abendroth kam aus dem linken, von der Gablentz aus dem konservativen Widerstand. Kogon war nach dem ‚Anschluss‘ von Österreich bis zum Kriegsende im KZ-Buchenwald inhaftiert worden. Es dürfte schwer fallen, im westlichen Nachkriegsdeutschland eine Wissenschaftlergruppe zu finden, die in den von Gesellschaft, Staat und Politik handelnden Wissenschaften so bewandert und politisch so wenig belastet war.

## Die Politikwissenschaft als Demokratie- und Bildungswissenschaft

Aus ihren dadurch geprägten Lebenserfahrungen folgerten die Gründerväter, dass man beim Aufbau und der Sicherung einer Demokratie mehr braucht als eine „Bürokratiewissenschaft“ – gemeint waren damit die in kameralistischen Traditionen stehenden Staatswissenschaften –, dass man vielmehr eine demokratischen Prinzipien verpflichtete „Demokratiewissenschaft“ (Franz L. Neumann/Ernst Fraenkel) benötigt. Damit wandten sie sich von einem ordnungspolitisch ungebundenen, von der politischen Wirklichkeit abgehobenen obrigkeitstaatlichen Denken ab und einem realistischen Verständnis der modernen Demokratie zu, wie es in Theodor Eschenburgs gro-

ßem Lehrwerk „Staat und Gesellschaft in Deutschland“ (1956) und dem von Ernst Fraenkel und Karl Dietrich Bracher herausgegebenen, in mehreren hunderttausend Exemplaren verbreiteten Fischer-Lexikon „Staat und Politik“ (1957) vermittelt wurde.

Eschenburgs Titel zeigt eine zweite fundamentale Wende an: Die Weimarer Republik war zum „Volksstaat“ erklärt worden. In der „Volksgemeinschaft“ sollten die schon im Kaiserreich viel beklagten gesellschaftlichen Spaltungen und Gegensätze überwunden werden. Was in der Republik nicht gelang, versprachen die Nationalsozialisten. Sie führten die Nation damit in die Irre und schließlich in die Katastrophe. Mit der begrifflichen Wende von „Volk“ zu „Gesellschaft“ verband sich in der Politikwissenschaft eine wachsende Einsicht in die Differenzen von Gesellschaft und Staat, den gesellschaftlichen wie politischen „Pluralismus“ und die Bedingungen demokratischer Politik in sozial wie kulturell unvermeidlich heterogenen modernen Gesellschaften. Die insbesondere von Ernst Fraenkel in „Deutschland und die westlichen Demokratien“ (1964) ausgearbeitete Pluralismustheorie (S. 213-218) wurde konstitutiv für das Selbstverständnis der sich auch politisch-kulturell in den Westen integrierenden Bundesrepublik und für die politische Bildung.

Noch in der Weimarer Republik hatte man in der „Liebe zu Vaterland und Nation“ einen „unerschütterlichen elementaren Urwert“ gesehen, „der das Handeln in der Tiefe bedingt und rechtfertigt“ (Friedrich Meinecke). Zumal den aus der Emigration zurückgekehrten Gründervätern war die historische Relativität dieses ‚Urwerts‘ bewusst geworden. Die Sicht, aus der insbesondere Bergstraesser und Fraenkel Deutschland in der „weltpolitischen Dynamik der Gegenwart“ (Bergstraesser) wahrnahmen, war global orientiert, nicht mehr national zentriert. Sie richtete sich nicht gegen ein Staats- und Nationalbewusstsein, band es aber an das Grundgesetz und verortete es in einer weltpolitischen Sicht (S. 149f.).

Die patriotische Identifikation mit der Nation und dem Nationalstaat ist, wie sich in Deutschland gezeigt hatte und weltweit immer wieder zeigt, als solche weder an eine bestimmte politische Ordnung noch an politische Prinzipien gebunden. Vor allem Bergstraesser, der in der Systemkrise der Weimarer Republik selbst in die Falle einer nicht an Grundwerte und -rechte des demokratischen Verfassungsstaats gebundenen Identifikation mit der Nation gelaufen war (S. 104f.), suchte die Politikwissenschaft und die politische Bildung nun sozialanthropologisch neu zu begründen:

Aus der „Freiheit und Not entscheiden zu müssen, und zwar wenn es um eine politische Entscheidung geht, jeweils für ein soziales Ganzes entscheiden zu müssen, erwächst die Fragestellung, die für das wissenschaftliche Denken von Politik konstitutiv ist. Sie entspringt also dem aufeinander Verwiesensein der Menschen in der Daseinsführung überhaupt, weil eben dem Menschen statt der Durchführung einer vorgegebenen Ordnung die Konzeption und Verwirklichung einer zu denkenden Ordnung vorgegeben ist.“ Da sich die Freiheit, über die Ordnung und in der Ordnung entscheiden zu können, nicht allein institutionell sichern lässt, sind „mündige“ Bürger gefordert, die „auf politische Entscheidungsfragen adäquat und zugleich produktiv einzugehen“ vermögen, und bereit sind, sich im demokratischen Gemeinwesen politisch zu engagieren. (S. 141) Deshalb war aus der von den meisten Gründervätern geteilten Sicht Bergstraessers „Politik als Unterrichtsfach, als Unterrichtsprinzip und als Gegenstand der Erwachsenenbildung“ notwendig und musste „hinsichtlich ihrer geistigen Grundlagen und ihres Verfahrens neu durchdacht“ werden. (S. 108)

## Wirkungsfelder und Wirkungsweisen

Wie kamen diese grundlegenden Änderungen in der politischen Bildung und über sie zur Geltung? Da Detjen die politische Erziehung und Bildung vom Schulunterricht bis zum weiten Feld der Erwachsenenbildung ins Auge fasst, kann er zeigen, dass sich die Gründerväter mit unterschiedlichen Schwerpunkten für die politische Bildung in allen Bildungseinrichtungen eingesetzt, und auch selbst unmittelbar an der Gründung von Bildungsinstitutionen beteiligt haben.

Erstmals hat er auch ihre vielen Beiträge zu kulturpolitischen Zeitschriften, Tages- und Wochenzeitungen, für den Rundfunk und das neue Medium Fernsehen systematisch berücksichtigt. Insbesondere Eschenburg (S.169) und Kogon (S. 337f.) wurden zu „Autoritäten der öffentlichen Meinung“. Kogon hat mit Walter Dirks und anderen die „Frankfurter Hefte“, die in der frühen Nachkriegszeit mit Spitzenauflagen bis zu 70.000 Exemplaren erfolgreichste kulturpolitische Zeitschrift, gegründet. Zu den danach viel beachteten Zeitschriften zählte auch die u.a. von Sternberger herausgegebene „Wandlung“. Später schrieb er häufig Kommentare für die FAZ. Abendroth verfasste über 200 Artikel für die verschiedensten Periodika, Eschenburg Kolumnen für mehr als 300 Ausgaben der Wochenzeitung „Die Zeit“, Bergstraesser große Essays für die damals viel gelesene Wochenzeitung „Christ und Welt“. Sternberger wurde auch als Kommentator des Hessischen Rundfunks, Kogon als Moderator des Fernsehmagazins „Panorama“ bekannt. Die Aufzählung solcher detailliert aufgeführten Aktivitäten ließe sich noch beträchtlich verlängern. Hinzu kamen oft Rundfunkvorträge und eine rege außeruniversitäre Vortragstätigkeit zu einer beeindruckenden Vielfalt von Themen.

## Die Widerstände gegen einen Fachunterricht

Während die Gründerväter über die Medien wie durch die Öffnung von Vorlesungen für „Hörer aller Fakultäten“ (so Abendroth S. 86) oder das ‚Studium generale‘ (so Bergstraesser S. 119-122) ein interessiertes und aufnahmeberechtigtes Publikum erreichten, gerieten sie bei der Hinwendung zur politischen Erziehung und Bildung in den Schulen in pädagogisches Dickicht und ein interessenpolitisch vermintes Feld. Trotz beachtlicher praktischer Ansätze war es in der Weimarer Republik nicht gelungen, die spezifischen Aufgaben der Staatsbürgerkunde als „Lehrfach“ im Rahmen der übergreifenden Erziehungsziele zu klären. So stellten sich in der um 1950 wieder einsetzenden bildungspolitischen und pädagogischen Diskussion alte Fragen:

War im Hinblick auf die politische Erziehung die ganze Schulerziehung, insbesondere auch die Gestaltung des ‚Schullebens‘ und/oder der Unterricht gefordert? Hatte ein fächerübergreifendes ‚Unterrichtsprinzip‘ Vorrang vor einem spezifischen Fachunterricht oder sollte die politische Bildung in einem Fach verankert werden? Und worum sollte es in einem gesonderten Unterrichtsfach gehen? Sollte eine Erziehung in der Schulgemeinschaft mit einer auch auf das staatliche Leben bezogenen ‚Gemeinschaftskunde‘ verbunden werden? War an den Gymnasien nicht vielmehr eine Rückbesinnung auf eine in den alten Sprachen und Literaturen gründende humanistische Bildung geboten? Sollte die politische Bildung aus der historischen Bildung hervorgehen oder bedurfte es eines gesonderten, sozial- und insbesondere politikwissenschaftlich fundierten Fachs? Gegenüber einem solchen nahmen viele Pädagogen eine distanziert-reservierte Haltung ein. Auch die KMK schloss sich der in Waldleiningen vom hessischen Kultusminister erhobenen Forderung nach Einführung eines Fachunterrichts nur halbherzig an. In „Grundsätzen



zur politischen Bildung an den Schulen“ sprach sie sich im Juni 1950 (S. 62) für „politische Bildung als Unterrichtsprinzip“ in allen Fächern und Schularten aus, maß dem Geschichtsunterricht, „der geschichtliches Denken und Werten mit Verantwortung für die Gegenwart verbinden muss“, eine „besondere Verantwortung“ zu und verwies auf die gebotene enge, ja „engste Verbindung zwischen Gelehrtem und Gelebtem“ im schulischen Zusammenleben, der Schülermitverwaltung etc. Hingegen wurde zur Vermittlung der „wichtigsten Tatsachen, Formen und Zusammenhänge des gesellschaftlichen, staatlichen und überstaatlichen Lebens und aktuellen Fragen, soweit dies nicht in anderen Fächern möglich ist“ nur empfohlen, vom „7. Schuljahr ab Unterricht in besonderen Fachstunden zu erteilen“. Deren Benennung – Gemeinschaftskunde, Bürgerkunde, Gegenwartskunde, Politik – wurde freigestellt.

## Die Wende um die Mitte der fünfziger Jahre

Zu dieser Zeit war man im kleinen Kreis derer, die nach Waldleiningen die Politikwissenschaft auf den Weg gebracht haben, noch vollauf mit dazu notwendigen Vorkehrungen beschäftigt. (S. 48-51) Der Aufbau des Fachs schritt auch nur langsam voran. Eschenburg wurde 1952, Fraenkel 1953, Bergstraesser erst 1954 auf eine der neu geschaffenen Professuren berufen. Umso mehr erstaunt, dass – und wie – sie sich gleichsam aus dem Stand für die politische Erziehung und Bildung engagiert haben. Ihnen kam dabei allerdings entgegen, dass sich deren Einschätzung und Wertung im politischen Raum gegen Mitte der fünfziger Jahre merklich änderte.

Schon im Vorfeld der beginnenden Aufstellung von Streitkräften berieten Fachkommissionen im Hinblick auf deren Einbindung in die Demokratie über die politische Bildung der zukünftigen Berufssoldaten und Wehrpflichtigen. Die Westdeutsche Rektorenkonferenz gab 1954 bei Beratungen über die politische Bildung ihre anfangs starken Vorbehalte gegenüber der Politikwissenschaft auf. (S. 46ff., S. 109f.) Der 1953 zur Beratung der Länder und des Bundes geschaffene „Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen“ erarbeitete ein „Gutachten zur politischen Erziehung und Bildung“. (S. 63f.)

Die „Notwendigkeit einer ausdrücklichen Lehre“, hieß es dort, sei „heute unbestritten“. Dies war zwar nur ein indikativisch eingekleidetes Postulat. Immerhin konnte man sich fortan darauf berufen. In einigen Ländern geschah das auch, so bei der Revision der Bildungspläne in Hessen, das schon in der frühen Nachkriegszeit einen sozialkundlich-politischen Unterricht eingeführt hatte, so in Bayern, wo der sozialdemokratische Kulturpolitiker und SPD-Landesvorsitzende Waldemar von Knoeringen im Sommer 1955 mit Interessierten und Sachverständigen eine Denkschrift zur Gründung einer Landesakademie für politische Bildung beriet, so in Baden-Württemberg, wo im selben Jahr ein „Ausschuss für staatsbürgerliche Erziehung“ begann, für das in der Landesverfassung verankerte Fach „Gemeinschaftskunde“ Lehrpläne zu erarbeiten.

Zum Vorsitzenden dieser Kommission hatte der Kultusminister Eschenburg, als dessen Stellvertreter Bergstraesser berufen. Beide waren zuvor schon an den Beratungen zur „inneren Führung“ der Streitkräfte beteiligt. Sie traten dabei auch öffentlich hervor. Der SPD-Politiker von Knoeringen zog sie ebenfalls heran. Die Denkschrift für die Jahre später im oberbayerischen Tutzing eröffnete Akademie trägt Bergstraessers Handschrift. Als Direktor war Eschenburg ausersehen, der dieses Angebot jedoch ausschlug. Mit Bergstraesser gewann von Knoeringen hingegen einen Mitstreiter, dem es gelang, auch Landtagsabgeordnete der damals oppositionellen CSU von der Möglich-

keit und Notwendigkeit einer politisch unabhängigen Akademie als Ort der politischen Bildung aller Bevölkerungsgruppen sowie der Lehrerfort- und -weiterbildung zu überzeugen. Zusammen mit deren erstem Direktor Felix Messerschmid, einem vielseitig vernetzten Historiker und früheren Gymnasialdirektor, hat dann vor allem Bergstraesser darauf hingewirkt, dass die Akademie für politische Bildung Tutzing zu einer auf allen Feldern der politischen Bildung weit über Bayern hinaus ausstrahlenden Tagungsstätte wurde. (S. 137-140)

## Der Kampf um den ersten Lehrplan für einen gymnasialen Fachunterricht

Es kann daher so scheinen, als habe sich jenen Gründervätern der Politikwissenschaft, welche die politische Bildung und Erziehung als Wissenschaftsaufgabe ihrer Disziplin betrachteten, um die Mitte der fünfziger Jahre ein weites ‚window of opportunity‘ geöffnet. Sieht man mit Detjen näher zu, so zeigt sich jedoch ein nur schmaler offener Spalt. Dass die „Innere Führung“ von Streitkräften auf einen „Staatsbürger in Uniform“ ausgerichtet werden könne ja müsse, wurde in der Öffentlichkeit bundesweit ebenso massiv bestritten wie in Bayern die Möglichkeit einer wissenschaftlich fundierten, parteipolitisch neutralen, gleichwohl politiknahen politischen Bildung von Bürgern durch eine dafür zu schaffende Landesakademie. Und gegenüber der Erweiterung des Fächerspektrums der gymnasialen Oberstufe um einen Politikunterricht, wie ihn Eschenburg und Bergstraesser in Baden-Württemberg pflanzten, wurde nochmals alles ins Feld geführt, was seit Waldleiningen gegen eine eigenständige Politikwissenschaft und einen Fachunterricht ins Feld geführt worden war.

Unterdessen hatte man dazu jedoch eigene Positionen erarbeitet. Die Wissenschaft von der Politik, hatte der von der Staatsrechtslehre herkommende Abendroth deren Gegnern schon in Waldleiningen entgegengehalten, sei eine „Integrationswissenschaft“. Denn in der Politik müsse in Zusammenhang gebracht werden, was in den bestehenden Einzelwissenschaften getrennt werde. Dem schlossen sich später Fraenkel und andere an. Bergstraesser sprach im gleichen Sinne von einer „synoptischen Wissenschaft“. (S. 159) In Studienplänen für das Fachstudium zum gymnasialen Lehramt gewann sie ihre Lehrgestalt. Abendroth ordnete in Marburg dem politikwissenschaftlichen Kernbereich mit Veranstaltungen zur Staatslehre, zur politischen Struktur eines Landes und zur Internationalen Politik Lehrveranstaltungen aus der Soziologie, dem Öffentlichen Recht, der Zeitgeschichte und den Wirtschaftswissenschaften zu. (S. 89) Bergstraesser, der nicht müde wurde, bei allen sich nur bietenden Gelegenheiten auf die Notwendigkeit verbreiteter Kenntnisse „über die moderne Gesellschaft, den modernen Staat, die Konstellationen der Weltpolitik und die in der Gegenwart wirksamen politischen Ideen“ (S. 134) hinzuweisen, stimmte im Hinblick auf die Studieninhalte mit Abendroth überein, war aber auf eine engere Verbindung von Soziologie und Politikwissenschaft und der „Teildisziplinen Politische Systemlehre, Internationale Politik und Politische Theorie“ (S. 146) in der Politikwissenschaft bedacht.

Auch um nachzuweisen, dass sich mit einem Unterrichtsprinzip selbst dann, wenn es ernst genommen und nicht nur zur Abwehr eines Fachunterrichts beschworen wird, für die politische Bildung nicht erreichen lässt, was zumindest erreicht werden sollte, ging er wiederholt und konkret auf mögliche Beiträge anderer Fächer ein. (S. 148) Herausgefordert durch seinen Freiburger Kollegen Gerhard Ritter, den unter Historikern entschiedensten Gegner der Politikwissenschaft und eines Politikunterrichts,

setzte sich Bergstraesser besonders mit dessen Argumenten auseinander. (S. 155-158) Die Notwendigkeit historischer Bildung stand für ihn dabei außer Frage. Er verwarf aber die Ansicht, dass die von „Dingen, die geschehen sind“ handelnde Geschichtswissenschaft „Antworten auf die Fragen und Probleme geben könne, die mit der Bewältigung der Gegenwart und der Zukunft“ zu tun haben. (S.155)

Ritter verteidigte mit seinem Fach das seit dem 19. Jahrhundert im Historismus gründende nationale Bildungsverständnis. Obwohl es sich teils so ausnahm, ging es in der Auseinandersetzung mit Bergstraesser daher um weit mehr als um vordergründige Fachinteressen. Dass es auch dort, wo dem Fachunterricht die Gemeinschaftserziehung in einem demokratisch gestalteten Schulleben entgegengesetzt wurde, um eine ernsthaft zu bedenkende und zu diskutierende Alternative handelte, lässt sich hingegen kaum behaupten. Die Gründerväter, die sich intensiv für einen Fachunterricht einsetzten, hielten jedenfalls beides für notwendig.

Ernst Fraenkel brachte dies auf den Punkt, als er schrieb, dass „die idealste Verfassungsordnung ein toter Buchstabe“ bleibe, wenn im Schulleben die Gebote der Fairness nicht gälten: „Die Verpflichtung der Schule der demokratischen Gemeinschaft gegenüber besteht nicht zuletzt darin, dass sie das Verhältnis des Lehrers zu seinen Schülern und die Beziehung der Schüler untereinander den gleichen Normen menschlichen Verhaltens unterstellt, deren Anerkennung das Funktionieren der politischen Demokratie ermöglicht.“ (S. 241f.)

Obwohl unmittelbar einsichtig sein müsste, dass allein aus einer auf solche Normen ausgerichteten Schulerziehung noch kein Verständnis politischer Zusammenhänge und Prozesse erwachsen kann, sah sich Eschenburg im Kultusministerium bei einer ersten Besprechung zur ‚Gemeinschaftskunde‘ „mit vielen Referenten, dem Vorsitzenden des Lehrerverbandes, den Vereinigungen von Geographen, Historikern, Alt- und Neuphilologen und so fort“ konfrontiert, die sich in der Ablehnung des neuen Fachs einig waren. Ihnen folgend bemängelte der Minister, dass der Ausschuss ein Unterrichtsfach fordere, aber „keine Vorschläge über die Verwirklichung der politischen Bildung als Unterrichtsprinzip und über die Gestaltung der Schulgemeinschaft“ erarbeitet habe. An einem Fach schien er nicht interessiert. Zusätzlich schlug er in einem Schreiben an Eschenburg nur noch vor, „die Abiturienten in den Wochen zwischen der Reifeprüfung und der Schulentlassung zu staatsbürgerlichen Kursen“ zusammenzufassen, die tunlichst in Landschulheimen stattfinden sollten. (S. 176f.) Weil Eschenburg nicht klein beigab, konnte sich der Ausschuss für staatsbürgerliche Erziehung trotz aller Widerstände schließlich mit der Forderung nach einem zweistündigen Politikunterricht auf der gymnasialen Oberstufe und einem sicherlich zu anspruchsvollen, im Aufbau und der Wissenschaftsorientierung gleichwohl wegweisenden Lehrplan durchsetzen. Was dies für die politische Bildung und die Politikwissenschaft bedeutete, wird nun im Kontext von Detjens großer Studie zur politischen Erziehung als Wissenschaftsaufgabe sichtbar.

Soziokulturelle Wandlungen, darunter Wandlungen in den Wissenschaften sowie in Erziehung und Bildung, werden oft so gedeutet, als ob sie mit innerer, mithin ‚objektiver‘ Notwendigkeit dorthin geführt hätten, wo wir uns heute befinden. Indem Detjen mit Akribie verfolgt, wie trotz starker Widerstände die Politikwissenschaft mit einem Erziehungs- und Bildungsauftrag auf den Weg gebracht werden konnte, wie sich die einzelnen Gründerväter zu diesem Auftrag gestellt haben und wie einige wenige an Wegscheiden trotz aller Kräfte der Beharrung neue Wege gegangen sind, führt er uns vor Augen, wie viel in der Bildungsgeschichte der Bundesrepublik von einzelnen Personen abhing und wie viel wir ihnen verdanken.



*Inken Heldt (2017): Die subjektive Dimension von Menschenrechten. Zu den Implikationen von Alltagsvorstellungen für die Politische Bildung. Wiesbaden*

Diese Dissertation untersucht empirisch eine wichtige Bedingung für Menschenrechtsbildung, nämlich die Alltagsvorstellungen von Lernenden, und verknüpft dies mit theoretischen Diskussionen über Menschenrechte.

In einem zweistufigen Vorgehen (Fragebögen und Interviews) werden Vorstellungen zu Menschenrechten bei Gymnasiasten neunter Klassen in Niedersachsen ermittelt. Von 344 Befragten aus 16 Gymnasien wurden 11 in ein Interview mit einem Leitfaden verwickelt. Drei dieser Interviews werden nach dem Prinzip der maximalen Kontraste ausgewählt und ausführlich dargestellt. Gefragt wurde: Was verstehen diese Gymnasiasten unter Menschenrechten? Wer soll in ihrer Vorstellung was tun? Warum sind Menschenrechte (un)wichtig?

Methodologische Reflexionen zum Problem der Vor-Bestimmung von Ergebnissen durch die Brille der Forscherin (Begriffe, Erwartungen, Verfahren) zeugen von achtenswerten Skrupeln bei der Arbeit. Die erstrebte Offenheit hätte am Anfang auch zu wenigen Gruppendiskussionen mit Auswertungen nach der dokumentarischen Methode motivieren können, aber auch die hier gewählte Befragung mit sechs Fragen ergibt wichtige Einblicke.

Die rekursiven Auswertungsverfahren sind sorgfältig und überzeugend und münden in drei identifizierte Begriffe von Menschenrechten, nämlich gesetzesorientierte, moralorientierte und politikorientierte, und in vier Typen von Alltagsvorstellungen über Menschenrechte:

- Typ I: Menschenrechte als Vorschriften
- Typ II: Menschenrechte als prosozialer Kodex
- Typ III: Menschenrechte als Instrument der Politik (richtiger: Aufgabe an die Politik)
- Typ IV: Menschenrechte als normativer Maßstab.

Diese Typologie ist für Lehrende und für politisch Diskutierende hilfreich, denn sie zeigt unterschiedliche Verständnisse von Jugendlichen (und wohl auch von Erwachsenen).

Der Weg dorthin hätte von einer nicht nur punktuellen Berücksichtigung der klassischen Entwicklungspsychologie (Piaget, Kohlberg) in ihrer modernen Fassung, dem Einbezug der Kompetenzen-Diskussion (Petrik u.a.) oder dem soziologischen Mehr-Ebenen-Modell (Fend) profitieren können. Der intendierte reflexive Bildungsbegriff wäre noch einmal gestärkt worden! Die Spannung zwischen Universalität und Partikularität hätte mit der Frage nach Identitäten zusätzlich geschärft werden können.

Mögliche Probleme pädagogischer Konzeptionen zu Menschenrechten werden an unterschiedlichen Stellen der Arbeit thematisiert. Eine Tendenz zur moralischen Überhöhung legt eine Mission nahe. Das wäre aber unterkomplex für Theorie und für Handeln, wie sowohl die Schülervorstellungen als auch die Theorien zu Menschenrechten zeigen: Dann würden Konflikte geleugnet und das Konzept wäre unpolitisch (Person statt Struktur, privat statt politisch). Das Konzept wäre überwältigend und nicht emanzipativ. Es würde dekontextualisiert, da Partikulares nicht als eigenwertig anerkannt werden könnte.

Theoretische Ansätze zum Thema „Menschenrechte“ werden danach ausgewählt, dass sie den Lernenden alternative Zugänge eröffnen, also sowohl an ihre Vorstellungen andocken als sie auch erweitern könnten. Diese Perspektive ist wohlthuend kritisch: Hier wird nicht der Unterricht aus Fachlichem entfaltet (didaktisch reduziert), sondern Theorien werden auf ihre Chancen für den Lernprozess befragt.

Drei der vier Typen von Alltagsvorstellungen werden fachlichen Theorien zugeordnet: Menschenrechte als Gesetz: Martha Nussbaum (Capability Approach) – Menschenrechte als Moral: Jürgen Habermas (Diskursethik) – Menschenrechte als Politik: Upendra Baxi (Future of Human Rights). Diese Theorien widersprechen sich zum Teil heftig! Der Raum für Kontroversität ist damit eröffnet. Reflexive Bildung ist auch für Menschenrechtsbildung angesagt!

Die Dissertation bleibt bei dieser Bedingungsanalyse und der Konfrontation mit fachlichen Theorien stehen. Die schwierige Transformation in den Unterricht wird postuliert, aber als Aufgabe den Praktikern übereignet.

*Sibylle Reinhardt*



*Sophie Schmitt (2017): Jenseits des Hängemattenlandes. Arbeit und Arbeitslosigkeit aus der Sicht von Jugendlichen. Schwalbach/Ts.*

Die Orientierungen von Jugendlichen zu „Arbeit“ werden mit der dokumentarischen Methode (Bohnsack)

rekonstruiert, wofür die Autorin 66 Jugendliche des mittleren Jugendalters in 11 Gruppendiskussionen versammelt hatte. Das Vorgehen wird im Kapitel 6 geschildert, das auch als Einführung in die dokumentarische Methode dienen kann.

Der Gegenstand „Arbeit“ wird soziologisch aufgeschlüsselt und in Gegenwartsdiagnosen eingebettet. Es ergibt sich ein überzeugendes Bild zu Arbeit in der Gegenwart in Deutschland, deren Bedeutung für Jugendliche von der Entwicklungsaufgabe Arbeit aus entfaltet wird.

Jugendliche Orientierungen zu Arbeit und Arbeitslosigkeit sind das Herzstück der Dissertation. Die meisten Beforschten sind Gymnasiasten(innen), aber es gibt auch Gruppen in der Berufs- und Fachausbildung. Alle Realgruppen stammen aus Hessen, es wird also keine Repräsentativität behauptet. Die Ergebnisse sind vielleicht nicht vollständig, aber auf jeden Fall aufregend. Die Verhandlungen werden nachvollziehbar dargestellt und mit Ausschnitten aus den Diskussionen belegt.

Eine methodische Entscheidung für die Auswertung ist auf eine pädagogische Nutzung angelegt: Es wird auch das kommunikative Wissen der Diskutanten (ihre Orientierungsschemata) wiedergegeben und nicht nur das konjunktive Wissen der Orientierungen ermitelt. Denn in den Diskussionen junger Menschen kommen gewissermaßen auf der Oberfläche laut und hörbar die expliziten Schemata zum Ausdruck, auf die irgendwie (nicht) reagiert wird. Dies ergibt für lesende Lehrer(innen), dass sie diese Oberfläche später im Unterricht besser wahrnehmen können, während die dokumentarische Methode sonst die zugrunde liegenden typischen Orientierungen als Ergebnis der Forschung betont (S. 176). Es zeigt sich, dass das kommunikative Wissen aller Gruppen sehr ähnlich ist: Erwerbsarbeit hat sehr hohe Bedeutung und das Problem der Arbeitslosigkeit und ihre Ursachen werden indi-

vidualisiert. Es zeigen sich aber (z.B. S. 176f.) auf der Ebene konjunktiven Wissens gravierende Unterschiede in den typischen Orientierungen zu Erwerbsarbeit – vier werden hier extrahiert: Zwang – Status – Pragmatismus – Sinnstiftung. Dabei gibt es immer auch Gegenbilder zur als vorrangig gesehenen bezahlten Arbeit, nämlich z.B. das Bild der Untätigkeit (und schärfere Formulierungen, s. den Titel der Arbeit).

Vier Gruppendiskussionen werden sehr sorgfältig entfaltet, man spürt die elaborierten Auswertungsschritte der Dokumentarischen Methode. Zu lesen sind lebhaft und berührende Darstellungen und Interpretationen ohne politische oder weltanschauliche Vorentscheidungen der Autorin. Die Leserin, die Lehrerin war, fragte sich ständig: Wie würde ich handeln können im Gespräch im Unterricht mit diesen Jugendlichen und für ihr Gespräch untereinander?

Die Orientierungen sind nicht nur unterschiedlich, sondern auch gegensätzlich. Alle sind stimmig und glaubwürdig in sich – und sie passen nicht zu einander. Beispielsweise würde die Externalisierung der Ursachen für Arbeitslosigkeit auf Kapitalismus (was immer das bedeuten mag) in der Gruppe „Erziehung M“ oder auf äußere Umstände und Medien in der Gruppe „Werkstatt“ von der Gruppe „Privat12“ als Vermeidung von Eigen-Verantwortung quittiert werden. Deren Optimismus für die Zukunft wiederum würde von anderen Gruppen als die Heiterkeit der vom Leben Verhättschelten eingeordnet werden. Weitere gravierende Gegensätzlichkeiten zeigen Jugendliche mit Migrationshintergrund (S. 301, 305f.). Was tun?

Der Teil III müsste für die Schulpraxis konkrete Konsequenzen für Lehr- und Lernprozesse ziehen. Es bleibt aber weitgehend bei Postulaten, so dass – wie häufig – die Aufgabe der Transformation in die Praxis den Lehrerinnen und Lehrern aufgebürdet wird. Die Arbeit liefert in ihrem empirischen Teil hoch relevante Ergebnisse und ist beeindruckend im Verfahren, bleibt im Professionswissen aber leer.

*Sibylle Reinhardt*

## Autorinnen und Autoren

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

Dr. Philipp Adorf  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Institut für Politische Wissenschaft und  
Soziologie  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität  
Bonn  
Lennéstraße 25  
53113 Bonn  
E-Mail; ph.adorf@gmail.com

Lukas Bäuerle M.A.  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Institut für Ökonomie an der Cusanus  
Hochschule Bernkastel Kues.  
Postfach 1146  
54461 Bernkastel-Kues  
E-Mail; baeuerle@cusanus-hochschule.de

Prof. em. Dr. Günter C. Behrmann  
Didaktik der politischen Bildung  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche  
Fakultät Universität Potsdam  
Otto-Erich-Str. 3  
14482 Potsdam  
E-Mail; behrmann@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Christoph Bieber  
NRW School of Governance  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Duisburg-Essen  
Lotharstraße 53 (LS 103)  
47057 Duisburg  
E-Mail; christoph.bieber@uni-due.de

Edmund Budrich  
Redaktion GWP  
Sürderstr. 22a  
51375 Leverkusen  
E-Mail; redaktion@gwp-pb.de

Dr. Sybille De La Rosa  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Universität Heidelberg  
Bergheimer Str. 58  
69115 Heidelberg  
E-Mail: sybille.delarosa@ipw.uni-heidelberg.de

Shéhérazade Elyazidi M. A.  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
evalag (Evaluationsagentur Baden-  
Württemberg)  
Mannheim  
M7 9a-10, 68161 Mannheim  
E-Mail; sheherazade\_elyazidi@yahoo.de

Prof. Dr. Tim Engartner  
Professor für Didaktik der  
Sozialwissenschaften  
Goethe-Universität Frankfurt a.M.  
Sprecher der Gesellschaft für  
sozioökonomische Bildung und Wissenschaft  
www.soziooekonomie-bildung.eu  
E-Mail; Engartner@soz.uni-frankfurt.de

Dr. phil. Christian Fischer  
Lehrer für Sozialkunde und Geschichte  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Universität Rostock  
Institut für Politik- und  
Verwaltungswissenschaften  
Bereich: Politische Bildung/Didaktik der  
Politischen Bildung  
Ulmenstraße 69  
18057 Rostock  
E-Mail; christian.fischer2@uni-rostock.de

Prof. em. Dr. Oscar W. Gabriel  
Politikwissenschaft an der Universität  
Stuttgart  
oscar.gabriel@sowi.uni-stuttgart.de

Benjamin Garske M.A.  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
FernUniversität Hagen  
Politikwissenschaft IV: Politik und  
Verwaltung  
Universitätsstraße 33 - C2.021  
58084 Hagen  
E-Mail; benjamin.garske@fernuni-hagen.de

Dr. David H. Gehne  
Forschungskordinator Geschäftsführer  
ZEFIR  
Ruhr-Universität Bochum  
44801 Bochum  
E-Mail: david.gehne@rub.de

Dr. Thorsten Hippe  
Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie  
Universitätsstraße 25  
33615 Bielefeld  
E-Mail; thorsten.hippe@uni-bielefeld.de

Dr. Hans-Jochen Luhmann  
Senior Advisor  
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt,  
Energie GmbH  
Döppersberg 19  
D-42103 Wuppertal  
E-Mail; jochen.luhmann@wupperinst.org

Prof. Dr. Oscar Niedermayer  
Arbeitsstelle Empirische Politische Soziologie/  
Otto-Stammer-Zentrum  
Leiter des Otto-Stammer-Zentrums  
Innstraße 21  
14195 Berlin  
Oskar.Niedermayer@fu-berlin.de

Dr. Stephan Pühringer  
Wissenschaftlicher Ökonom und Post-doc  
Researcher  
Institut für Ökonomie Cusanus Hochschule  
Bernkastel Kues  
Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft  
an der Universität Linz  
stephan.puehringer@cusanus-hochschule.de

Prof. i.R. Dr. Sibylle Reinhardt  
Schillerstraße 9  
D-06114 Halle  
E-Mail; sibylle.reinhardt@politik.uni-halle.de

Prof. em. Dr. Wolfgang Renzsch  
Otto-von-Guericke Universität Magdeburg  
E-Mail; renzsch@ovgu.de

M.A. Melanie Schmitt  
Bildungsreferentin für Jugendbeteiligung  
Jugendstiftung Baden-Württemberg, Sersheim  
Schloßstraße 23,  
74370 Sersheim.  
E-Mail; schmitt@jugendstiftung.de

Prof. Dr. Bernhard Stahl  
Internationale Politik  
Universität Passau  
Dr.Hans-Kapfingerstr. 14b  
94032 Passau  
E-Mail; Bernhard.Stahl@Uni-Passau.De

Daniel Weger, B.A.  
Ginnheimer Landstraße 40  
60487 Frankfurt am Main  
E-Mail; d.weger5@googlemail.com

Dr. Alexander Wohnig  
Akademischer Mitarbeiter  
Heidelberg School of Education  
Post-Doc Cluster „Gesellschaft und  
Gesundheit“  
Zeppelinstraße 3  
69121 Heidelberg  
E-Mail; wohinig@heiedu.uni-heidelberg.de



Henrik Uterwedde

## Frankreich – eine Länderkunde

2017 • 196 Seiten • Kart. • 16,90 € (D) • 17,40 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2078-1 • eISBN 978-3-8474-1056-0

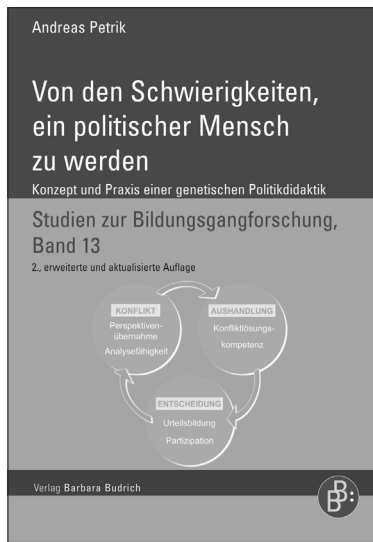
Frankreich ist Deutschlands wichtigster Partner in Europa. Aber trotz aller Nähe gibt es immer wieder Auseinandersetzungen und gegenseitiges Unverständnis. Warum hat Frankreich in vielen Bereichen einen anderen Weg eingeschlagen als Deutschland? Wo liegen die Unterschiede, wo die Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ländern? Dieses Buch liefert unentbehrliche Grundlagen, erläutert Zusammenhänge und bietet Erklärungen, um unser Nachbarland und seinen schwierigen Wandel zu verstehen.



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



# 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](http://www.shop.budrich-academic.de)