



GW P

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

Gesellschaft·Wirtschaft·Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Wohnen · Einkommensverteilung · Arbeitsverträge ·
Marktwirtschaft und Demokratie · Rechtsextremismus ·
Verkehrswende · Trumps Handelspolitik · EU-Finzen



Verlag Barbara Budrich

67. Jahrgang · 34 Vierteljahr 2018
ISSN 0016-5875

4/2018

www.budrich-journals.de

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich (1928-2018)

Hans-Hermann Hartwich ist am 12. Oktober 2018, wenige Wochen vor seinem 90. Geburtstag gestorben.

Seine Mitwirkung als Herausgeber und kollegialer Leiter des Herausgeberteams dieser Zeitschrift dauerte bis zu seinem Ausscheiden aus der operativen Arbeit im Jahr 2008 nicht weniger als 40 Jahre. Er hat Strategien für die Zeitschrift und für die Hefte entwickelt, unermüdlich nach relevanten Themen gesucht und die dafür passenden Autor/innen angeworben. Gemeinsam mit den anderen Herausgebern hat er sich der Kärnerarbeit der Beurteilung und Bearbeitung der Manuskripte unterworfen und er hat – auch nur ein Detail – während vierzig Jahren von den vierteljährlichen Sitzungen eine einzige ausgelassen – wegen einer allzu heftigen Grippe.

Wer war dieser Mann?

Hans-Hermann Hartwich studierte Anfang der fünfziger Jahre an der Freien Universität Berlin unter anderem bei Ernst Fraenkel, einem der profiliertesten Politikwissenschaftler jener Zeit, und bei Gert von Eynern, der die „Politische Wirtschaftslehre“ in Deutschland begründet hat. Politikwissenschaft verstand sich damals nicht zuletzt als Demokratiewissenschaft und schloss politische Bildung als selbstverständliche Aufgabe mit ein. Hartwich widmete sich seit Anfang der 1960er Jahre am Otto-Suhr-Institut („OSI“) folgerichtig mit besonderer Aufmerksamkeit der politischen Lehrerbildung. 1962 erschien die erste von vielen Auflagen seines populärsten Werkes „Politik im 20. Jahrhundert“ (zusammen mit Grosser, Horn und Scheffler), das über Jahrzehnte eines der bedeutendsten Lehrbücher zur politischen Bildung war. Von 1969 bis 1972 war Hartwich Bundesvorsitzender der Deutschen Vereinigung für politische Bildung (DVPB).

1970 erschien seine Habilitationsschrift „Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo“, die bis heute als Standardwerk zitiert wird. Nach seiner ersten Professur an der Freien Universität Berlin nahm er 1973 einen Ruf an das Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg an, dessen Studien- und Prüfungsordnungen er maßgeblich mitgestaltete. Trotz der Abstecher nach Gelsenkirchen 1988/89, als Gründungspräsident des Instituts für Arbeit und Technik (IAT), und an die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, wo er zwischen 1991 und 1995 als Gründungsdekan des Fachbereichs Geschichte – Philosophie – Sozialwissenschaften, als Professor

und als Prorektor für Strukturreform und Entwicklungsplanung wirkte (hier maßgeblich beteiligt an der Einrichtung der Fachdidaktiken, u.a. für Sozialkunde), blieb er bis zu seiner Emeritierung 1992 Professor an der Universität Hamburg.

Hans-Hermann Hartwich fungierte von 1983 bis 1988 als Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft (DVPW) und von 1982 bis 1990 als Vorsitzender von dessen Ausschuss für Studienreform, der die Kernbereiche der Politikwissenschaft definierte, nach denen später die Studiengänge in den neuen Bundesländern eingerichtet wurden. Seine persönliche Aufbauarbeit dankte ihm die Universität Halle-Wittenberg 1998 mit einer Ehrenpromotion. Ab 1996 finden wir ihn als Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirates am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialwissenschaften (WZB).

So viel in wenigen Stichworten zur wissenschaftlichen Karriere Hartwichts in den vierzig Jahren, in denen er „Gegenwartskunde/GWP“ mit herausgab.

Wenn man sich fragt, woher sein unermüdlicher Einsatz für die Zeitschrift kam, dann drängt sich als Antwort auf: Der Politikwissenschaftler Hans-Hermann Hartwich hat aus seinem Staats- und Demokratieverständnis die ganz persönliche Konsequenz gezogen, dass politisches Urteilsvermögen der Bürgerinnen und Bürger für das Gedeihen des Gemeinwesens unverzichtbar ist, weshalb politische Bildungsarbeit – als Weg, dieses Vermögen zu erwerben – jegliches Engagement rechtfertigt.

Diese Zielvorstellung klingt idealistisch. Aber Hartwich hat an vielen Plätzen und eben nicht zuletzt in „Gegenwartskunde/GWP“ um ihre Konkretisierung und Realisierung gerungen. Die Liste seiner Veröffentlichungen (über 100 Beiträge allein in dieser Zeitschrift) zeigt das auf den ersten Blick. Die Zeitschrift zeigt es bis heute: Sie war und ist das Medium eines scharfen analytischen Blicks auf die bestehende Gesellschaft und auf aktuelle Probleme. „Gegenwartskunde/GWP“ ist eine didaktische Zeitschrift, wenn es im Sinne Wolfgang Hilligens darum geht, das „bedeutsam Allgemeine“ aus dem spezifisch Konkreten zu destillieren, aber sie hat ihre Aufgabe nie in der Erörterung didaktischer Theorien um ihrer selbst willen gesehen. Sie hat sich von Anfang an auch als aufklärender Widerpart gegenüber unkritischen Ansichten von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verstanden, die mit einer demokratischen Grundhaltung bisweilen schwer zu vereinbaren sind.

Zu den großen Leistungen Hans-Hermann Hartwichts zählt, dass die „Gegenwartskunde/GWP“ über all die Jahre ihren Kurs gehalten hat und in der Politischen Bildung in Deutschland nach wie vor eine bedeutende Rolle als Orientierungshilfe spielt. So soll es bleiben – in diesem Sinne, in seinem Sinne.

Die Herausgeber

Zu dieser Ausgabe

Die deutsche Politik bewegt sich hektisch. Landtagswahlen werden erstaunlicherweise vor allem als bundespolitische Testwahlen diskutiert und führen zu Personaldebatten auf Bundes- nicht aber entsprechend heftig auf Landesebene. Die GWP wird sich mit den neuen (partei-)politischen Konstellationen befassen, wenn sich der jetzige Nebel um künftige Entscheidungsträger verzogen hat. Schon jetzt gibt ein Beitrag einen Überblick über die deutsche Politik am rechten Rand.

Unser Kerngeschäft ist ja das Grundsätzlichere, das Bleibende und das was hinter den Kulissen passiert. Ganz in diesem Sinne beschäftigt sich dieses Heft mit einer ganzen Reihe von zentralen Politikfeldern, mit der Wohnungspolitik, der Verkehrswende und dem Klimaschutz, der Arbeitsmarktpolitik, den Möglichkeiten einer „fairen“ Handelspolitik und der Migration. Wie immer geschieht dies nicht umfassend, aber in Teilbereichen vertiefend. Im Vorfeld der Europawahl schauen wir auch zur EU. Der Brexit steht 2019 vor der Tür. Wegen der geplanten Übergangsfrist für den britischen Austritt bis 2020 kann der EU-Haushalt noch wie geplant abgewickelt werden, was kommt aber danach? Die Kommission hat Vorschläge entwickelt, die unsere Autorin vorstellt und kommentiert.

Wir stellen in diesem Heft Grundsatzfragen wie diejenige nach dem Verhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie, mit der sich ein Beitrag beschäftigt. Die Legitimität von Marktwirtschaft zeigt sich anhand ihrer gesellschaftlichen Unterstützung. Diese hängt von den Ergebnissen von Marktwirtschaft ab. Unsere Autoren stellen sich die Frage, ob die heutige Einkommensverteilung – auch im Lichte der Debatte um überhöhte Managementgehälter – in Deutschland als „gerecht“ empfunden wird.

Grundsatzfragen der politischen Bildung – ein weiteres wichtiges Thema unserer Arbeit – bieten thematisch, aber nicht unbedingt auch inhaltlich, „Altbekanntes“ und mit der Digitalisierung auch neue Herausforderungen. Mit letzteren beschäftigt sich ein Beitrag zur Einbindung digitaler Medien in den Politikunterricht. Mit Altbekanntem ist die noch immer andauernde Kontroverse um den Wunsch und vor allem die Einbettung ökonomischer Bildung im Unterricht gemeint. Hier gehen wir auf die Jugendstudie 2018 des Bundesverbandes deutscher Banken ein, ergänzt durch ein von Studierenden organisiertes Interview mit unserer Mitherausgeberin Sybille Reinhardt im Rahmen eines Lehrprojekts an der Universität Mainz.

Wir wünschen eine interessante Lektüre und freuen uns über Rückmeldungen, gerade bei Themen wie letzteren, die unmittelbar den Schulalltag berühren können.

Die Herausgeber

Jahrgang 67, 2018, Heft 4 – Inhalt

NACHRUF HANS-HERMANN HARTWICH	421
EDITORIAL	423
ONLINE-ARCHIV	
Stichworte: Armut, Alter, Gesundheit	426
MEINUNG	
<i>Tim Engartner</i>	
Brauchen wir mehr ökonomische Bildung? Anmerkungen zur Jugendstudie 2018 des Bundesverbandes deutscher Banken	427
INTERVIEW	
<i>Michele Gillmann, Kevin Klee, Lisa Mandau und Felix Schweitzer</i> interviewen <i>Sibylle Reinhardt</i>	
Sozialwissenschaftliche Bildung oder Politik als Kern des Fachs der politischen Bildung?	433
AKTUELLE ANALYSEN	
<i>Jule Adriaans und Stefan Liebig</i>	
Wie (un)gerecht ist die Einkommensverteilung in Deutschland?	437
KOLUMNE	
<i>Reinhard Loske</i>	
Trumps trauriges Verdienst	
Warum sich Europa endlich um eine nachhaltige und faire Handelspolitik kümmern muss, vor allem im Verhältnis zu Afrika	447
AUFSÄTZE	
<i>Thorsten Winkelmann</i>	
Rechtsextremismus in Deutschland: Gefährdungspotentiale, Ideologie, Erscheinungsformen	455
<i>Thorsten Hippe</i>	
Versagt die Soziale Marktwirtschaft auf dem Wohnungsmarkt? Wohnungsmangel als neue soziale Frage	467
<i>Anna Wenz-Temming</i>	
Die Finanzierung der Europäischen Union nach 2020 – Aussicht auf einen qualitativen Entwicklungssprung? Bewertung des Kommissionsvorschlages für einen neuen Eigenmittelbeschluss ...	479

<i>Weert Canzler</i> Mammutprojekt Verkehrswende und aktuelle verkehrspolitische Fragen	491
SERIE DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND	
<i>Viktor Vanberg</i> Marktwirtschaft und Demokratie	503
RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT	
<i>Heiner Adamski</i> Befristung von Arbeitsverträgen im Sozialstaat Das Bundesverfassungsgericht widerspricht dem Bundesarbeitsgericht, und die Groko will die Rechtslage ändern	515
POLITISCHE DIDAKTIK	
<i>Lukas Paul Meya</i> und <i>Oliver Schmiedl</i> Populismus in der Mediendemokratie. Eine Talkshowsimulation zu Flucht und Migration	525
<i>Dennis Hauk</i> Zur fachspezifischen Einbindung digitaler Medien in den Politikunterricht – Ergebnisse einer qualitativ-komparativen Fallstudie	537
REZENSIONEN	
<i>Michael May</i> Fischer, Christian (2018): Wirtschaftsordnungen verstehen und beurteilen – mit der Planspielmethode. Grundlagen, Unterrichtskonzeption und Lernwege als Beitrag zur Politikdidaktik. Opladen, Berlin, Toronto	547
<i>Gudrun Heinrich</i> Achour, Sabine; Gill, Thomas (Hg.) (2017): Was politische Bildung alles sein kann. Einführung in die politische Bildung, Schwalbach	548
AUTORINNEN UND AUTOREN	549

Stichworte: Armut, Alter, Gesundheit

Die Themen gehören oft zusammen bei der Analyse von sozialen Problemen unserer Gesellschaft. Die Diskussion darüber läuft seit Jahrzehnten, oft oder eigentlich meist beeinflusst von Vorstellungen, wie die Gesellschaft beschaffen sein oder sich verhalten sollte.

Die hier aus dem GWP-Online-Archiv ausgewählten Texte spiegeln 18 Jahre der Diskussion.

Alle Texte sind für Abonnenten herunterlad- und kopierbare pdf-Dateien. Zu finden unter <https://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/search/search>.

Marco Giesselmann, Laura Luekemann, Zunehmende Armut in Deutschland: Empirisch gesichertes Faktum oder Mythos? **GWP 1-17**

Christoph Butterwegge, Armutsdefinition und Fluchtmigration **GWP 2-16**

Bianca Lehmann, Gesundheit als Pflicht? Facetten der Eigenverantwortung in der Gesundheitspolitik **GWP 2-16**

Richard Hauser, Armut und Teilhabe **GWP 1-16**

Christoph Butterwegge, Armut im Alter. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird **GWP 1-13**

Kristina Chmelar, Medizin oder Krankheit? Deutschland diskutiert die Rolle von Ratingagenturen **GWP 1-12**

Stefan Hradil, Wie viel Ungleichheit verträgt unsere Gesellschaft? Joseph Stiglitz: The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future. **GWP 3-12**

Richard Hauser, Die Alterssicherung der Babyboom-Generation **GWP 2-12**

Butterwegge Christoph, Armut und Bildung **GWP 4-11**

Joß Steinke, Macht „Hartz IV“ arm? Erkenntnisse aus Sicht der Wissenschaft **GWP 3-11**

Aladin El-Mafaalani, Sozialinvestition statt Kompensation. Warum der Sozialstaat nur als Bildungsrepublik zukunftsfähig bleibt **GWP 2-11**

Andreas Vohns, Relative Armut, relative Menschenwürde – relatives Desinteresse? **GWP 3-10**

Stefan Hradil, Die Armut und die Unterschicht. Eine Kontroverse wird härter **GWP 1-10**

Alexander Schulze, Die sozialwissenschaftliche Erklärung gesundheitlicher Ungleichheiten **GWP 2-08**

Hans-Jürgen Krupp, Alterssicherung der Zukunft **GWP 2-07**

Alexander Schulze, Die Auseinandersetzung um eine rauchfreie Gastronomie in Deutschland **GWP 1-07**

Matthias Richter, Thomas Lampert, Klaus Hurrelmann, Soziale Ungleichheit und Gesundheit im Kindes- und Jugendalter **GWP 2-06**

Rainer Tetzlaff, Armutsbekämpfung unter Globalisierungsbedingungen: Die entwicklungspolitischen Millenniumsziele der Vereinten Nationen **GWP 4-05**

Stefan Hradil, Werden die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer? Zur Verschärfung der Einkommensungleichheit in entwickelten Ländern **GWP 3-05**

Rolf G. Heinze, Die Gesundheitswirtschaft als Investitions- und Wachstumsmotor **GWP 3-05**

Inga Uhlenbrock, Armut im Wohlstand. Zentrale Ergebnisse des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung **GWP 2-05**

Brauchen wir mehr ökonomische Bildung? Anmerkungen zur Jugendstudie 2018 des Bundesverbandes deutscher Banken

Tim Engartner

Alle drei Jahre gibt der *Bundesverband deutscher Banken* (BdB) mit seiner Jugendstudie all jenen (vermeintlich) überzeugende Argumente an die Hand, die sich für die Vermittlung von mehr Wirtschafts- und Finanzwissen an hiesigen Schulen aussprechen. Laut der im Juli dieses Jahres veröffentlichten Jugendstudie haben 71% der 14- bis 24-Jährigen hierzulande nach eigener Einschätzung „nicht viel“ bis „so gut wie gar nichts“ über Wirtschaft in der Schule gelernt. Vor diesem Hintergrund kommt Andreas Krautscheid, Hauptgeschäftsführer des BdB, zu dem Schluss: „Die Jugendlichen stellen der Wirtschaftsbildung an deutschen Schulen ein schlechtes Zeugnis aus. Sie wünschen sich eindeutig mehr Informationen über Wirtschaft. Das ist ein klarer Appell an die Politik.“

Folgenreiche Appelle an die Politik

Der Appell in Richtung Politik ertönt längst laut und deutlich – spätestens seit dem Jahre 1999, als das *Deutsche Aktieninstitut* „im einzel- wie im gesamtwirtschaftlichen Interesse“ ein eigenständiges Unterrichtsfach „Wirtschaft“ forderte. Auf das 2001 von der *Konrad-Adenauer-Stiftung* veröffentlichte Papier „Soziale Marktwirtschaft stärken – Kerncurriculum Ökonomische Bildung“ folgte die vom BdB initiierte und finanzierte „Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II“. Und auch Thomas Retzmann u.a. forderten 2010 in ihrem Gutachten für den *Zentralverband des deutschen Handwerks* die „Einrichtung eines



Tim Engartner

ist Professor für Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt politische Bildung an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Direktor des dortigen Instituts für Politikwissenschaft und Sprecher der Gesellschaft für sozioökonomische Bildung und Wissenschaft (GSÖBW).

Unterrichtsfachs ‚Ökonomie‘ in allen allgemein bildenden Schulformen der Sekundarstufen I und II“ (S. 73). Mit der Einführung des Schulfachs „Wirtschaft/Berufs- und Studienorientierung“ in Baden-Württemberg zum Schuljahresbeginn 2017/18 (bzw. an Gymnasien ab dem Schuljahr 2018/19) gelang den Befürworter*innen einer prominenteren Verankerung ökonomischer Bildung der curriculare Durchbruch. Aber ist das hinter diesen schulpolitischen Entscheidungen stehende und der bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit vermittelte Bild, wonach es deutschen Schüler*innen an „Wirtschaftsbildung“ mangle, wirklich stichhaltig?

Ergebnisse der Studie als „Werbetrommeln“ für rein wirtschaftswissenschaftliches Wissen

Auf diese Frage gibt die aktuelle Jugendstudie des BdB Antworten – jedenfalls dann, wenn man ihre Analyse in einen breiteren Kontext stellt. Ein zentraler Befund etwa lautet: „Das Wirtschafts- und Finanzwissen der Jugend hat sich gegenüber 2015 leicht verbessert, weist aber weiterhin große Lücken auf. 82% können nicht sagen, wie hoch zurzeit ungefähr die Inflationsrate in Deutschland ist. 53% wissen nicht, was ‚Rendite‘ bedeutet. 67% geben an, keine Ahnung davon zu haben, was an der Börse passiert.“

Wie andere Untersuchungen zum wirtschaftswissenschaftlichen Wissen konstatiert auch diese Studie einen „Bildungsnotstand in Finanzfragen“ und attestiert der deutschen Bevölkerung „finanziellen Analphabetismus“. Die Jugendstudie reiht sich damit in eine Reihe von Studien ein, die zu ähnlichen Ergebnissen kommen – so etwa der „Test of Economic Knowledge“ (Walstad/Soper 2010), der „Test of Economic Literacy“ (Walstad u.a. 2013) oder der vor mehr als 20 Jahren veröffentlichte „Wirtschaftskundliche Bildungs-Test“ (Dubs u.a. 1998). Für den deutschsprachigen Raum erlangte zuletzt die 2015 von der Wiener Wirtschaftspädagogin Bettina Fuhrmann im Auftrag der *Wirtschaftskammer Österreich* durchgeführte Studie „Die ökonomische Bildung der österreichischen Jugendlichen in der achten Schulstufe“ besondere Aufmerksamkeit, wonach rund ein Drittel der österreichischen Achtklässler*innen massive Defizite im Wirtschaftswissen aufweisen (sollen).

Gewicht der bildungspolitischen Forderungen

Mit Studien wie diesen wird dem bildungspolitischen Begehren Vorschub geleistet, die ökonomische Bildung im allgemeinbildenden Schulwesen in Gestalt eines eigenständigen Unterrichtsfachs „Wirtschaft“ aufzuwerten, in dem – so legen es die einschlägigen Publikationen führender Wirtschaftsdidaktiker*innen nahe – vorrangig die Themenfelder „Finanzielle Bildung“ und „Entrepreneurship Education“ gelehrt werden (sollen).

Die Grundlage für die thematische Schwerpunktsetzung in Richtung „Unternehmergeist in die Schulen“ bildet insbesondere die vielfach kolportierte Wahrnehmung, dass zu wenige Jugendliche den Wunsch nach beruflicher Selbstständigkeit entwickelten – ein vermeintliches Faktum, das schon die 2001 von der *Stiftung Würth* finanzierte Studie „Wirtschaftswissen Jugendlicher in Baden-Württemberg“ zu untermauern versuchte (Würth/Klein 2001, S. 5). Insbesondere das Beispiel der unternehmenseigenen Stiftung der finanzstarken *Würth Group* verdeutlicht die Intensität, mit der sich Unternehmen über das Feld der ökonomischen Bildung einen Zugang in die Schulen

verschaffen. So kann jenes Unternehmen seit 2005 das stiftungseigene *Kompetenzzentrum Ökonomische Bildung* vorweisen, das sich selbst in Form von entsprechenden Fortbildungsprogrammen für Lehrkräfte den Weg in die (baden-württembergischen) Schulen geebnet hat. Die Folgen dessen zeigen sich u.a. an einem zu beobachtenden Perspektivwechsel: Während bis in die 1980er-Jahre hinein die Humanisierung der Arbeitswelt aus der Arbeitnehmerperspektive im Unterricht beleuchtet wurde, sieht sich die Analyse, Deutung und Erkundung arbeitsweltlicher Phänomene seit einiger Zeit einer Vereinnahmung durch arbeitgeberorientierte Initiativen wie *business@school*, *Schüler im Chefsessel*, *Gründerwoche*, *Gründerkids* oder *JUNIOR* ausgesetzt.

Die Forderung nach mehr finanzieller Bildung basiert auf der Annahme, dass das Wissen über Aktien und Anleihen, Devisen und Derivate sowie Fonds und Futures hierzulande, aber auch in Österreich unzureichend ausgeprägt sei. Derlei Aspekte ökonomischer Bildung adressiert auch die Jugendstudie 2018. Ob Kinder und Jugendliche eine Vorstellung davon haben (wollen), mit welchen steuer-, finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf die Wirtschafts-, Finanz- und Eurokrise reagiert werden soll, leuchtet die Jugendstudie hingegen ebenso wenig aus wie zentrale politisch-ökonomische (z.B. Einkommens- und Vermögensverteilung) oder sozioökonomische Aspekte (z.B. nicht-monetäre Funktionen des Geldes).

Überdies sind Zweifel an der aus den Ergebnissen der Jugendstudie abgeleiteten bildungspolitischen Forderung nach mehr Ökonomieunterricht angebracht. So ließ die US-Ratingagentur *Standard & Poor's* im Jahre 2015 über das Meinungsforschungsinstitut *Gallup Poll* mehr als 150.000 Erwachsene in über 140 Ländern hinsichtlich ihres Wissens in den Themenfeldern Zinsen und Zinseszinsen, Inflation und Risikostreuung befragen. Demnach rangiert die Bundesrepublik Deutschland unter den zehn Staaten mit der höchsten Finanzbildung, verfügen doch bis zu drei Viertel der bundesrepublikanischen Bevölkerung über eine basale *financial literacy* (vgl. Klapper u.a. 2015). Die Forderung, „dass sich die ökonomische Urteils- und Handlungskompetenz der Menschen in dem Maße fortentwickeln muss, in dem sich die Lebenswelt ‚ökonomisiert‘“ (Retzmann 2008, S. 215), muss hierzulande sonach zumindest unter Bezugnahme auf finanzielle Bildung als eingelöst gelten.

Triftige Argumente, mehr finanzielle Bildung in die Schulen zu tragen, bauen in Ermangelung konsistenter empirischer Ergebnisse auch aus einem anderen stichhaltigen Grund auf leichtem Fundament: So steht hinter dem ohnehin schon fraglichen Befund, das Wirtschafts- und Finanzwissen der Jugendlichen sei ungenügend, die nochmals weiter gefasste Frage, ob Schüler*innen über Wirtschaft wirklich weniger wissen als über Politik, Gesellschaft und Geschichte. Nach einer im Herbst 2017 im Auftrag der *Körper-Stiftung* durchgeführten Studie wissen vier von zehn Schüler*innen nicht, dass Auschwitz-Birkenau ein Konzentrations- und Vernichtungslager war. Dabei teilen die von George Orwell in seinem dystopischen Roman „1984“ formulierte Position, dass erst das Wissen über die Geschichte den Blick in die Zukunft erlaube, nicht nur Historiker*innen, sondern vermutlich alle Geistes- und Sozialwissenschaftler*innen.

Beim Wettbewerb um die curriculare Verankerung von mehr finanzieller Bildung kann u.a. eingewandt werden, dass auch politische Bildung angesichts einer seit zwei Jahrzehnten rückläufigen und überdies besorgniserregend stratifizierten Wahlbeteiligung dringlicher ist denn je. Bräuchte es angesichts der Wahlerfolge der *Alternative für Deutschland* (AfD) nicht dringend einer Schärfung des politischen Bewusstseins im Politikunterricht, so doch z.B. an nordrhein-westfälischen Gymnasien in der Sekundarstufe I maximal 20 Minuten der wöchentlichen Unterrichtszeit auf politische Bildung entfallen (Hedtke/Gökbudak 2018, S. 1)? Und können die alten Philologien wirk-

lich als verstaubt, verkopft und verzichtbar gelten, wenn sich doch zweifelsfrei in lateinischen und griechischen Texten nicht nur die Grundlagen unserer Kultur, Philosophie und Gesellschaft widerspiegeln, sondern mit ihnen zugleich zentrale grammatikalische Grundstrukturen erworben werden? Überdies darf vor dem Hintergrund der PISA-Ergebnisse vermutet werden, dass es um die Schreib- und Lesekompetenz sowie die mathematischen Fähigkeiten und Fertigkeiten nicht besser bestellt ist als um das Wirtschafts- und Finanzwissen von Kindern und Jugendlichen (vgl. Reiss u.a. 2016).

Erfahrungen mit einseitigen Unterrichtsmaterialien

Welches Wirtschafts- und Finanzwissen der BdB als Urheber der Jugendstudie im Unterricht vermittelt sehen will, lässt sich auf der Homepage unter dem Reiter „Schule und Finanzen“ mit Links zur „European Money Week“, zu „Geld im Unterricht“, zum „Großen Geldtest“ sowie zum „Kleinen Finanzquiz“ ablesen. Eine systematische Zusammenschau dessen, was die Themenfelder „Wirtschaft“ und „Finanzen“ in allgemeinbildender Absicht kennzeichnet, ist indes nicht herauszulesen. Die Unterrichtsmaterialien vernachlässigen nicht nur die Traditionslinien der sozialwissenschaftlichen Unterrichtsfächer, in deren Rahmen ökonomische Bildung längst prominenter platziert ist als je zuvor. Zugleich verharmlosen sie zumindest teilweise die Marktmechanismen ihrer Branche, worauf der ehemalige Bundesinnenminister Gerhart R. Baum (FDP) und seine Koautoren Julius F. Reiter und Olaf Methner – frei von ideologischer Verdächtigung – schon vor einem Jahrzehnt hinweisen: „Schließlich ist von Unterrichtsmaterialien, die Banken oder Versicherungen anbieten, wohl kaum zu erwarten, dass sie zum Beispiel auf Fallstricke aufmerksam machen, die sie oft genug zum Nachteil ihrer Kunden im Kleingedruckten ihrer eigenen Verträge verstecken“ (2009, S. 78).

Wertvolle Erkenntnisse der Jugendstudie

Ungeachtet dieser Kritik müssen einige Befunde der jüngsten Jugendstudie als ebenso wertvoll wie aufschlussreich anerkannt werden. So bezeichneten sich nach den vorliegenden Studienergebnissen nur noch 85% der jungen Generation als optimistisch und zufrieden, nachdem dies 2015 noch mindestens 90% taten. „Die Rückgänge bei der Lebenszufriedenheit und Zukunftsoptimismus sind nicht dramatisch, aber der Trend überrascht zunächst. Zumal sich auch die beruflichen Perspektiven der jungen Generation mit der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt verbessert haben“, so Krautscheid. Hier könne sich eine gewachsene Unsicherheit der jungen Leute in einer Zeit widerspiegeln, die von zahlreichen politischen Umbrüchen geprägt sei, so der Hauptgeschäftsführer des Bankenverbandes weiter.

Neben den politischen Umbrüchen markiert aber wohl insbesondere der Anstieg atypischer, diskontinuierlicher und prekärer Beschäftigungsverhältnisse eine Ursache für die viel zitierte „Zukunftsangst der Jugend“. Zahlen der *Bundesagentur für Arbeit* zeigen, dass 2017 ca. 45% der neuen Arbeitsverträge befristet waren. Auch Kurz-, Zeit- und Leiharbeitsverhältnisse sind längst zur Normalität geworden, d.h. geschlossene Erwerbsbiografien im Schoße der Sozialversicherungspflicht stellen gerade für geringer qualifizierte Arbeitskräfte inzwischen vielfach eine Ausnahme dar. So ist allein die Zahl der Leiharbeiter*innen seit 2008 um 43% gestiegen.

Kein Paralleluniversum monoperspektivischer „Wirtschaftsbildung“

Auf die Frage, ob wir mehr „Wirtschaftsbildung“ brauchen, wie es die insgesamt durchaus lesenswerte Jugendstudie des BdB nahelegt, lassen sich drei Antworten geben, die als Gegenargumente zu den aus der Studie abgeleiteten bildungspolitischen Forderungen verstanden werden dürfen:

1. Mit einer finanziellen Literalität von 66% – so belegt es die Studie der Ratingagentur *Standard and Poor's* aus dem Jahre 2015 – können die (Wissens-)Defizite hierzulande keinesfalls als gravierend bezeichnet werden. Überdies lässt sich begründet vermuten, dass diese nicht schwerwiegender sind als Unzulänglichkeiten in anderen Disziplinen, Domänen oder Unterrichtsfächern, wie ein Verweis auf die Ergebnisse der PISA-Studien der letzten Jahre belegt.
2. Das von der Mehrheit der Wirtschaftsdidaktiker*innen für das allgemeinbildende Schulwesen geforderte Unterrichtsfach „Wirtschaft“ führt nicht nur zu einer „Atomisierung der Stundentafeln“ (Hedtke/Uppenbrock 2011). Es verkennt zugleich die untrennbaren Verflechtungen der sozialwissenschaftlichen Bezugsdisziplinen, provoziert einen curricular nicht aufzulösenden Verdrängungswettbewerb zwischen den einschlägigen Teildisziplinen und geht mithin angesichts beschränkter Stundentafeln nicht nur unter den Vorzeichen der an vielen Gymnasien auf acht Jahre verkürzten Regelschulzeit notwendigerweise zulasten anderer Unterrichtsfächer. Es stellt sich deshalb die Frage: Ist eine solche Entwicklung im Sinne des Anspruchs an eine durch die Schule vermittelte Allgemeinbildung als hohes Gut in der gegenwärtigen „Wissensgesellschaft“?
3. Man muss nicht in der Tradition des großen Systemtheoretikers Niklas Luhmann stehen, um zu erkennen, dass alles wirtschaftliche letztlich auch soziales Handeln ist, Wirtschaft folglich „immer auch [den] Vollzug von Gesellschaft“ darstellt. Schon aus der Vorstellung, dass die Wirtschaft einen festen Platz in der Gesellschaft einnimmt, lässt sich die Forderung ableiten, dass die Wirtschaftswissenschaften in den Gesellschaftswissenschaften beheimatet sein sollten. Mit anderen Worten: Ökonomische Bildung darf kein „Paralleluniversum“ bilden, sondern muss ein fester Bestandteil des gesellschaftswissenschaftlichen Bildungskanons sein. Die Perspektive muss multidisziplinär, multiparadigmatisch und multimethodologisch sein – und nicht wirtschaftswissenschaftlich isoliert.

Kurzum: Das wirtschaftswissenschaftliche Wissensdefizit ist empirisch nicht erwiesen, erst recht nicht – und das ist vor dem Hintergrund einer nicht beliebig erweiterbaren Stundentafel entscheidend – in Relation zu anderen Disziplinen, Domänen oder Unterrichtsfächern. Daran ändert auch die nun zum sechsten Mal vorgelegte Jugendstudie nichts.

Literatur

- Baum, Gerhart R./Reiter, Julius F./Methner, Olaf (2009): *Abkassiert. Die skandalösen Methoden der Finanzbranche*, Reinbek.
- Dubs, Rolf/Beck, Klaus/Krumm, Volker (1998): *Wirtschaftskundlicher Bildungs-Test (WBT)*, Göttingen.
- Hedtke, Reinhold/Gökbudak, Mahir (2018): *17 Minuten Politik, 20 Sekunden Redezeit. Daten zum Politikunterricht in der Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen. Working Paper, 6*, Bielefeld.

- Hedtke, Reinhold/Uppenbrock, Carolin (2011): Atomisierung der Stundentafeln? Schulfächer und ihre Bezugsdisziplinen in der Sekundarstufe I. Working Paper, 3, Bielefeld.
- Klapper, Leora/Lusardi, Annamaria/van Oudheusden, Peter (2015): Financial Literacy Around the World: Insights From the Standard & Poor's Ratings Services Global Financial Literacy Survey. Verfügbar unter:
http://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/3313-Finlit_Report_FINAL-5.11.16.pdf?x87657
(11.09.2018).
- Luhmann, Niklas (1988): Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
- Reiss, Kristina/Sälzer, Christine/Schiepe-Tiska, Anja/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hrsg.) (2016): PISA 2015. Eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation, Münster/New York.
- Retzmann, Thomas (2008): Ökonomische Bildung und Spieltheorie, in: Dirk Loerwald/Maik Wiesweg/Andreas Zoerner (Hrsg.), Ökonomik und Gesellschaft. Festschrift für Gerd-Jan Krol, Wiesbaden, S. 215-230.
- Retzmann, Thomas/Seeber, Günther/Remmele, Bernd/Jongebloed, Hans-Carl (2010): Ökonomische Bildung an allgemeinbildenden Schulen, Berlin.
- Walstad, William B./Rebeck, Ken/Butters, Roger B. (2013): The Test of Economic Literacy. Development and Results, 4th Edition, New York.
- Walstad, William B./Soper, John C. (2010): Test of Economic Knowledge. Examiner's Manual, New York.
- Würth, Reinhold/Klein, Hans J. (2001): Wirtschaftswissen Jugendlicher in Baden-Württemberg. Eine empirische Untersuchung, Künzelsau.

Sozialwissenschaftliche Bildung oder Politik als Kern des Fachs der politischen Bildung?

Michele Gillmann, Kevin Klee, Lisa Mandau und Felix Schweitzer interviewen Prof. Dr. Sibylle Reinhardt

Vorbemerkung

In einem Lehrprojekt von Professorin Dr. Kerstin Pohl an der Universität in Mainz haben sich Studierende in Kontroversen in der Fachdidaktik eingearbeitet. Sie haben Politikdidaktiker(innen) mit unterschiedlichen Positionen um Interviews gebeten, die im Rahmen der GPJE-Tagung im Juni 2018 in Mainz durchgeführt wurden. Aus den Interviews wurden Podcasts erstellt, die auf der website der Universität und auch der Bundeszentrale für politische Bildung (ab Januar 2019) eingestellt worden sind (<https://fachdidaktik.politik.uni-mainz.de/lehrprojekt-kontroversen-in-der-politikdidaktik>).

Die Leitfrage für das Interview mit Prof. Dr. Sibylle Reinhardt lautete: Soll Politik den Kern der politischen Bildung darstellen, oder brauchen wir eine integrative sozialwissenschaftliche Bildung? Dieses Interview drucken wir hier in leicht redigierter Fassung ab. Sibylle Reinhardt wurde von Felix Schweitzer, Michele Gillmann, Kevin Klee und Lisa Mandau interviewt.

Wir möchten auch auf die beiden anderen Interviews zu derselben Frage hinweisen: Prof. Dr. Peter Massing und Prof. Dr. Karl-Heinz Breier betonen andere Nuancen – bei vielen Gemeinsamkeiten.

Interviewer: Sozialwissenschaftliche Bildung oder Politik als Kern? Die Unterschiede lassen sich schon in verschiedenen Bundesländern erkennen. In Nordrhein-Westfalen wird an den Universitäten das Fach „Sozialwissenschaften“ gelehrt. Sozialwissenschaftler setzen sich aus Politik, Ökonomie und Soziologie zusammen. In Rheinland-Pfalz hingegen besteht das Sozialkundestudium im Kern aus Politik. Als Vertreterin einer



Studierende an der
Universität Mainz,
Politikdidaktik
Michele Gillmann
Kevin Klee
Lisa Mandau
Felix Schweitzer

**Prof. em. Dr.
Sibylle Reinhardt,**
Mitherausgeberin
von GWP

sozialwissenschaftlichen Bildung haben wir Professor Dr. Sibylle Reinhardt eingeladen. Professorin Sibylle Reinhardt war selbst über 20 Jahre als Lehrerin in Nordrhein-Westfalen beschäftigt. Von 1994 bis zu ihrer Pensionierung im Jahre 2006 war Frau Reinhardt als Professorin für Didaktik der Sozialkunde am Institut für Politikwissenschaft der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg tätig. Vorab möchten wir uns bei Ihnen bedanken, Frau Reinhardt, dass Sie sich für dieses Interview Zeit genommen haben. Wir wollen beginnen mit der folgenden Frage: Was ist der Unterschied zwischen sozialwissenschaftlicher Bildung und politischer Bildung mit Politik als Kern?

Reinhardt: Vielleicht wundert es Sie, aber ich würde da erst mal keinen Gegensatz konstruieren. Denn mein Verständnis von Politik greift aus in alle Lebensbereiche, für die wir als demokratisch-politisch verfasste Gesellschaft Regelungen brauchen. Ein Beispiel – nehmen wir ein aktuelles Thema: Den Mindestlohn. Wir haben einen Mindestlohn – der ist knapp unter 9 Euro. Und der zuständige Bundesminister hat angekündigt, er wird eine Vorlage machen, dass der erhöht wird. Wenn wir das im Unterricht und auch überhaupt in der Gesellschaft diskutieren, dann trennen wir überhaupt nicht zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Denn für das gesellschaftliche Zusammenleben ist es natürlich wichtig, ob Menschen sehr wenig Geld verdienen oder ob sie mehr Geld verdienen. Wir können durch die Lebenssituationen hindurch die Konsequenzen beobachten, wenn der Lohn sich ändert. Für Wirtschaft ist es natürlich wichtig, ob Löhne niedrig oder höher sind. Denn eine Firma wird uns womöglich sagen: „Wenn ihr hingehet und erhöht den Mindestlohn, dann werden wir weniger Leute einstellen, denn dann steigen unsere Kosten. Und wenn wir zu hohe Kosten haben – ja, allerletzten Endes können wir sogar Pleite gehen.“ Jemand anders wird wirtschaftlich argumentieren und sagen „Ja, aber wenn die Menschen mehr verdienen, dann können die ja auch mehr ausgeben. Das heißt, der wirtschaftliche Kreislauf wird angeregt.“ Und schließlich hat die Politik die Aufgabe, solche Fragen zu regeln. Und dann ist ja die Frage, wie sind im politischen Spektrum die Meinungen vertreten. Welche Verfahren führen letzten Endes zu einer solchen gesetzlichen Regelung? Ist die womöglich irgendwo verfassungsrechtlich bedeutsam und so weiter. An dem Beispiel kann man sehr klar sehen, dass man Politik nicht sinnvoll trennen kann vom Leben.

Interviewer: Entsprechend Ihrer Auffassung, welche Schlüsselqualifikationen und Kompetenzen soll die sozialwissenschaftliche Bildung für junge Menschen vermitteln.

Reinhardt: Ich habe zu einer Gruppe gehört, da waren noch Herr Grammes dabei und Herr Behrmann. Wir haben fünf Kompetenzen als zentral für politische Bildung in einem sozialwissenschaftlichen Sinne vorgeschlagen. Die erste Kompetenz ist Empathiefähigkeit. Die zweite Kompetenz ist sozialwissenschaftliches Analysieren, also Analysefähigkeit. Dritte Kompetenz ist Konfliktfähigkeit. Und da vertrete ich zunehmend die Auffassung, dass das die zentrale Kompetenz für Demokratie lernen ist. Denn Demokratie ist ein Konfliktsystem. Wir wissen alle, wir sind überhaupt kein homogenes Volk. Sondern schon wir paar hier im Raum, wenn wir uns genau betrachteten, werden wir so viele Unterschiede feststellen, dass ein Konflikt jederzeit auftreten kann. Der Konflikt ist notwendig, denn wir sind eine pluralistische Gesellschaft. Und nur durch den Konflikt können wir zu gemeinsamen Entscheidungen kommen. Wiederum muss der Konflikt zivilisiert werden, sonst hätten wir Bürgerkrieg. Also wir brauchen aufseiten von uns Personen Streitkultur. Und aufseiten der Institutionen brauchen wir klare Verfahren. Die vierte Kompetenz ist politisch-moralische Urteilsfähigkeit. Nor-

malerweise wird formuliert, auch in der Literatur, politische Urteilsfähigkeit. Mir ist es wichtig, zu betonen, dass zu politischen Urteilen nicht nur Sachurteile gehören, sondern in politische Urteile gehen immer auch Werturteile ein. Und die fünfte Kompetenz ist Partizipation bzw. politische Handlungsfähigkeit. Also da geht es um die Kompetenz, sowohl in gesellschaftlichen Zusammenhängen teilzunehmen, als auch in hochpolitischen formalisierten Zusammenhängen mitzuwirken. Wichtig ist, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger in der Schule irgendwo in Anfängen mitbekommen, dass es eine solche Fähigkeit gibt und dass sie zum demokratischen System gehört und sie sich dann selber entscheiden, wollen sie mitwirken oder wollen sie nicht mitwirken. Also das sind Entscheidungen, die sind sehr spannend, sehr wichtig.

Interviewer: Gibt es eine sozialwissenschaftliche Disziplin, die Ihrer Meinung nach im Unterricht dominieren sollte, oder genießen alle den gleichen Stellenwert?

Reinhardt: Für mich ganz persönlich war entscheidend Soziologie. Ich bin auch Diplom-Soziologin, das war mein einer Studiengang. Und parallel habe ich Lehramt für Gymnasium studiert, für Deutsch und Politik. Von der Sache her kommt es auf die Gegenstände im Unterricht an. Also das Beispiel mit dem Mindestlohn, das zeigt glaube ich sehr schön, dass alle drei gleichberechtigt sind. Es sind aber andere Themen möglich. Da wird man vielleicht eine Zeit lang erst mal sehr viel Wirtschaft machen und dann Politik und wird vielleicht dann erschöpft sein, und die Soziologie kommt ein Stück zu kurz. Aber das kann dann beim übernächsten Thema wieder anders sein. Also keine abstrakte Entscheidung, sondern die Entscheidung hängt ab von dem, was da konkret läuft und im Übrigen auch von den Schülern.

Interviewer: Nachdem wir über sozialwissenschaftlichen Unterricht gesprochen haben, würden wir gerne über die Lehrerausbildung sprechen. Warum sollten Studierende einen zeitlichen Mehraufwand betreiben und drei Disziplinen studieren, um Sozialwissenschaften als Schulfach unterrichten zu können?

Reinhardt: Weil das notwendig ist. Wenn wir da eine Disziplin rauskippen, dann würde ja Folgendes passieren: Irgendein wirtschaftliches Problem wäre vielleicht prominent, und zwar als politische Auseinandersetzung in dieser Gesellschaft. Und dann würden die Lernenden völlig selbstverständlich die Lehrerin bitten „Ja, können wir bitte jetzt die ökonomischen Zusammenhänge dazu behandeln.“ Stellen Sie sich vor, im Unterricht kommt aus aktuellem Anlass zur Sprache die Auseinandersetzung zwischen dem amerikanischen Präsidenten Trump und Europa. Es besteht ja die Gefahr, dass er auf deutsche Autos Zölle erheben wird. Jetzt ist das einerseits ein Konflikt internationaler Politik, also Politikunterricht. Und jetzt stellen wir uns vor, das wird bearbeitet und es wird gefragt „Ja, gibt es eigentlich Verträge zwischen diesen beiden Ländern oder zwischen USA und Europäischer Union?“ Und dann sagen Schüler „Ja, also eigentlich wissen wir ja gar nicht genau, was Zölle ökonomisch bedeuten. Also was ist das erst mal und welche Auswirkungen hätte das? Und jetzt stellen Sie sich vor, die Lehrerin würde sagen „Ja, da müsst Ihr jetzt aber in den Wirtschaftsunterricht gehen.“ Das ist doch irre. Da werden doch wirklich zusammenhängende Teile des Lebens und Erscheinungen des Lebens auseinandergerissen und in unterschiedliche Zuständigkeiten übergeben.

Interviewer: Sollte Ihrer Meinung nach eine der sozialwissenschaftlichen Disziplinen in der Lehrerbildung dominieren?

Reinhardt: Ich glaube, wenn wir kucken, wie es konkret läuft, dann ist es häufig die Politikwissenschaft. Für mich persönlich war immer die Soziologie die am besten aufschließende Wissenschaft. Aber natürlich eine Soziologie, der völlig klar ist, dass jede Gesellschaft, also jedenfalls jede uns in heutiger Zeit bekannte Gesellschaft, wirtschaftlich fundiert ist und sich natürlich politisch regelt. Und ich kann mir auch Leute vorstellen, die aus einer Beschäftigung mit Wirtschaft heraus sich die anderen Bereiche erschließen.

Interviewer: Das Studium der Sozialwissenschaften besteht meist aus Anteilen von Politikwissenschaft, Soziologie und Ökonomie, die additiv nebeneinanderstehen. Lassen sich die Fächer in der Lehrerbildung an der Universität integrieren?

Reinhardt: Nach meiner Einschätzung wäre das ein solcher Kraftakt, der nicht gelingen würde. Sondern ich bin dafür Häppchen zu suchen. Das spricht sich unter den Studenten auch herum. „Geh in der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät zu dem und dem, der weiß auch, was Politik ist. Der weiß auch, dass das alles mit dem Leben konkreter Menschen zu tun hat und nicht nur mit Modellen, die dann mathematisiert werden.“ Also lockerer sehen. Nicht meinen, man könnte für völlig unterschiedliche Orte jetzt ein Organisationsschema überstülpen. Alle Universitäten haben in diesen unterschiedlichen Fächern Angebote, und man muss kucken, wie man sie kombiniert.

Interviewer: Zum Abschluss des Interviews bedanken wir uns für Ihre Antworten und bitten Sie um ein kurzes Plädoyer, weshalb die Inhalte der politischen Bildung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive behandelt werden sollten.

Reinhardt: Die Inhalte sollten aus sozialwissenschaftlicher Perspektive behandelt werden, weil das Leben komplex ist und weil wir Menschen nicht in Scheibchen leben. Das machen die Wissenschaften. Und sie haben gute Gründe dafür. Das hat zum internen Fortschritt der Fächer sehr viel beigetragen. Aber für Bildungsprozesse, noch dazu jüngerer Menschen, darf es nicht sein, dass wir die in einzelne Sektoren unterteilen.

Interviewer: Vielen Dank für das Interview, Frau Reinhardt.

Wie (un)gerecht ist die Einkommensverteilung in Deutschland?¹

Jule Adriaans und Stefan Liebig

Die Entwicklung der Einkommensunterschiede in Deutschland ist regelmäßig Gegenstand öffentlicher Debatten. VertreterInnen einer ungleichheitskritischen Position greifen dabei auf eine Argumentationsfigur zurück, in der die Forderung nach einer politischen Begrenzung von Einkommensungleichheiten mit Verweis auf die gesellschaftsgefährdenden Folgen ungleicher Erwerbseinkommen begründet wird (OECD, 2011; 2015). Auch wenn diese Strategie der Begründung eines normativen Standpunkts durch empirische Befunde zunächst überzeugend klingt, lehrt ein Blick in die einschlägige wissenschaftliche Literatur, dass der behauptete Zusammenhang von Einkommensungleichheiten und negativen gesellschaftlichen Folgen alles andere als eindeutig belegt und gesichert ist (siehe zum Beispiel Clark & D'Ambrosio, 2015; Albig et al., 2017). Ungleichheiten in den Erwerbseinkommen können – sowohl im Zeit- als auch im Gesellschaftsvergleich – im einen Fall ökonomisches Wachstum oder auch politische Stabilität fördern, im anderen Fall jedoch auch schwächen. Eine der Ursachen für diese divergierenden Befunde liegt darin, dass Ungleichheiten in den Erwerbseinkommen nicht notwendigerweise ungerecht sein müssen, sondern durchaus gerecht sein können. Dies ist der Fall, wenn sie in Einklang mit den in einer Gesellschaft anerkannten normativen Leitprinzipien stehen. So fordert das in westlichen Gesellschaften fest verankerte Leistungsprinzip, denjenigen mehr Lohn zuzuweisen, die mehr Leistung erbringen und sich mehr anstrengen. Eine an derartigen individuellen Kriterien orientierte Zuweisung von Löhnen führt im Ergebnis zu einer ungleichen Einkommensverteilung. Solange diese Ungleichheit als das Ergebnis der Anwendung anerkannter Regeln der Lohnzuteilung erfolgt, handelt es sich um gerechte Ungleichheiten (Sauer et al., 2016). Die bisherige Forschung zeigt, dass als gerecht wahrgenommene Verteilungen das subjektive Wohlbefinden steigern und Verhaltensweisen befördern, mit denen die zugrundeliegenden politischen oder ökonomischen Strukturen unterstützt werden – in dem Fall gefährden Ungleichheiten nicht den gesellschaftlichen Zusammenhalt, sondern befördern ihn eher.



Jule Adriaans

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.v. (DIW Berlin). Foto: DIW Berlin/F. Schuh

Prof. Dr. Stefan Liebig

Direktor des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und Vorstandsmitglied des DIW Berlin, Professor für Soziale Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse an der Universität Bielefeld; Mitherausgeber von GWP. Foto: DIW Berlin/F. Schuh



Dies verweist jedoch auf ein weiteres Problem: Der Hinweis auf mögliche „gesellschaftsgefährdende Folgen“ von Einkommensungleichheiten ist zu undifferenziert und pauschal, so dass die Tragweite der Folgen ungerechter Ungleichheiten letztlich unterschätzt wird. Ungleichheiten in den Erwerbseinkommen sind nämlich nicht das ausschließliche Ergebnis (tarif-)politischer Strukturen und Entscheidungen auf der Makroebene der Gesellschaft. Stattdessen beobachten wir seit einigen Jahren eine Verlagerung dieser Entscheidungen auf die Ebene einzelner Betriebe. Wie viel man verdient, hängt vermehrt davon ab, in welchem Betrieb man beschäftigt ist, d.h., Ungleichheiten in den Erwerbseinkommen werden zunehmend auf der Ebene der Betriebe erzeugt. Damit werden die Prozesse, wie in einem Betrieb Löhne und Gehälter festgelegt werden, für die Frage nach gerechten oder ungerechten Ungleichheiten auch entscheidender. Dies bedeutet: Reaktionen auf ungerechte Ungleichheiten werden nicht nur die Politik adressieren, sondern eben auch den Betrieb oder das Unternehmen, in dem man tätig ist. Die Konsequenzen ungerechter Ungleichheiten in den Erwerbseinkommen betreffen dann nicht nur die Politik – über unterschiedliche Formen des politischen Verhaltens – sondern auch die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und des einzelnen Betriebs, sofern ungerechte Ungleichheiten beispielsweise zu einem veränderten Leistungsverhalten am Arbeitsplatz führen.

Um die gesellschaftlichen Folgen von Einkommensungleichheiten empirisch einschätzen zu können (und daraus dann ggf. die politische Forderung ungleichheitsreduzierender Maßnahmen ableiten zu können), muss man deshalb erstens fragen, in welchem Ausmaß bestehende Ungleichheiten in den Erwerbseinkommen als ungerecht wahrgenommen werden und zweitens, welche Reaktionen von den Bürgerinnen und Bürgern zu erwarten sind, wenn sie die bestehenden Ungleichheiten in den Erwerbseinkommen als ungerecht wahrnehmen. Diesen beiden Fragen widmet sich dieser Beitrag auf Basis von Umfragedaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und einer separaten Beschäftigtenumfrage (LINOS-2).

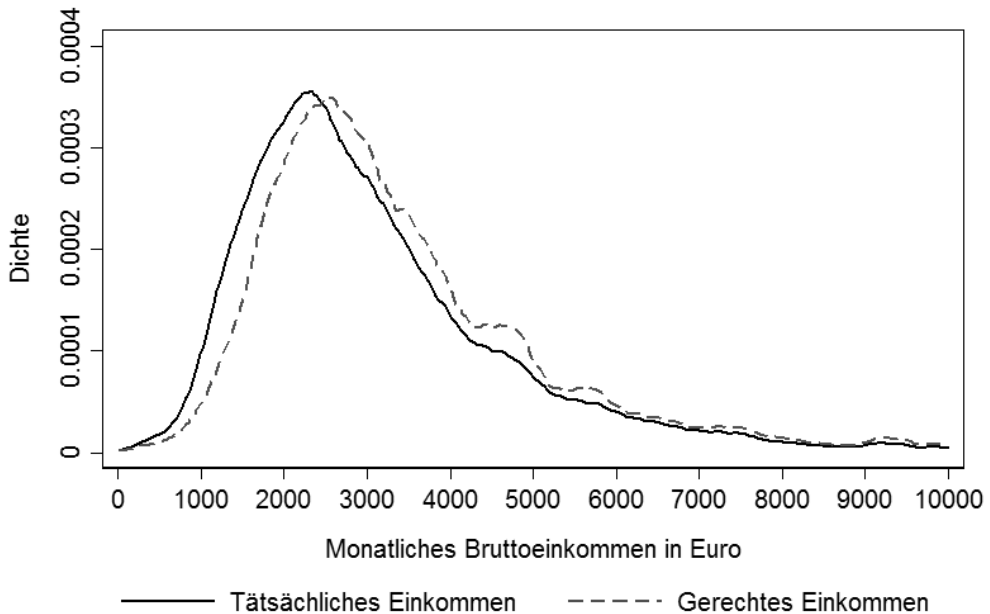
Gerechte Einkommensungleichheit: Gerechtes eigenes Einkommen und resultierende Einkommensverteilung

Ob Einkommensungleichheiten gerecht oder ungerecht sind, lässt sich wissenschaftlich nicht bestimmen. Gerechtigkeit ist ein normatives Konzept und beruht auf Werturteilen. Was aber empirisch untersucht werden kann ist, ob und unter welchen Bedingungen Einkommensungleichheiten als gerecht oder ungerecht *wahrgenommen* werden, welche Gründe es dafür gibt und welche Konsequenzen sich aus gerecht oder ungerecht wahrgenommenen Ungleichheiten ergeben. Um Auskunft über die bestehenden Vorstellungen über gerechte oder ungerechte Ungleichheiten zu erhalten, kann man zwei Vorgehensweisen wählen: Einmal, indem man die Erwerbstätigen in einer Gesellschaft fragt, welches Erwerbseinkommen sie für sich selbst als gerecht ansehen. In dem Fall erfragt man ihre *reflexiven*, auf die eigene Entlohnung bezogenen Gerechtigkeitsurteile. Eine zweite Vorgehensweise zielt auf die Erhebung *nicht-reflexiver* Gerechtigkeitsurteile, d.h., die Bewertung der Einkommen, die andere Erwerbstätige in der Gesellschaft erhalten (Jasso, 2015). Der vorliegende Beitrag nutzt beide Perspektiven, um Einblicke in die Vorstellungen über eine gerechte Einkommensverteilung in Deutschland und die damit möglicherweise verbundenen Verhaltensfolgen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen.

Die wahrgenommene (Un-)Gerechtigkeit des eigenen Erwerbseinkommens wird seit 2009 alle zwei Jahre im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) erfragt (Goebel et al., 2018). Die Befragten berichten sowohl ihr tatsächliches Bruttomonatseinkommen, als auch das Bruttomonatseinkommen, das sie als eine gerechte Entlohnung für ihre geleistete Arbeit betrachten würden. Diese doppelte Abfrage erlaubt es, die Verteilung von Erwerbseinkommen sowohl in der tatsächlichen als auch in einer „gerechten“ Welt zu berechnen – einer Welt, in der jeder oder jede sich als gerecht entlohnt fühlt. Man kann diese „gerechte“ mit der faktischen Einkommensverteilung vergleichen und sehen, wie sich die Einkommensverteilung in einer Gesellschaft ändern würde, wenn jeder das Einkommen erhielte, das er oder sie als gerecht ansieht.

Abbildung 1 zeigt genau diese Gegenüberstellung von tatsächlicher und gerechter Verteilung der Bruttomonatseinkommen. Die gerechte Einkommensverteilung ist leicht nach rechts verschoben, d.h., die Erwerbstätigen in Deutschland würden in einer „gerechten“ Welt mehr Gehalt für ihre Arbeit bekommen. Betrachtet man aber den Verlauf der Verteilung, so ist die Streuung der tatsächlichen und der gerechten Einkommen weitgehend identisch. Die gerechte Verteilung folgt also keinem egalitären Verteilungsideal: Auch in einer „gerechten“ Welt würde es demnach Einkommensungleichheiten geben. Würden die Befragten weniger Ungleichheit als gerecht empfinden, würde die Verteilung deutlich schmalere ausfallen. Wir können also feststellen: Einkommensungleichheiten würden auch dann existieren, wenn alle Beschäftigten das erhielten, was sie für sich selbst als gerechte Entlohnung ansehen. Die Vorstellungen über eine gerechte eigene Entlohnung reproduzieren somit die bestehende Ungleichheitsstruktur und folgen gerade keinem egalitären Verteilungsideal.

Abbildung 1: Tatsächliche und ‚gerechte‘ Einkommensverteilung im Vergleich



Anmerkung: Die Abbildung beruht auf gepoolten Daten aus den Jahren 2009, 2011, 2013 und 2015 (N = 28 455). Die Einkommenswerte sind inflationsbereinigt auf dem Preisniveau von 2009. Abgebildet ist die geglättete Einkommensverteilung für Vollzeitbeschäftigten (Kerndichteschätzung). Aus Darstellungsgründen wurden monatliche Bruttoeinkommen über 10 000 Euro von der Berechnung der Dichtefunktion ausgeschlossen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SOEP v32 (doi: 10.5684/soep.v32)

Ungerechte Einkommensungleichheiten: Korrekturen im unteren und mittleren Einkommensbereich

Auskunft über die bestehenden Vorstellungen über gerechte oder ungerechte Einkommensungleichheiten gibt auch die Bewertung der Einkommen anderer oder der gesellschaftlichen Einkommensverteilung durch die Befragten. Letzteres bietet die Möglichkeit, explizit die wahrgenommene Gerechtigkeit der Entlohnung am oberen und unteren Ende der Einkommenshierarchie

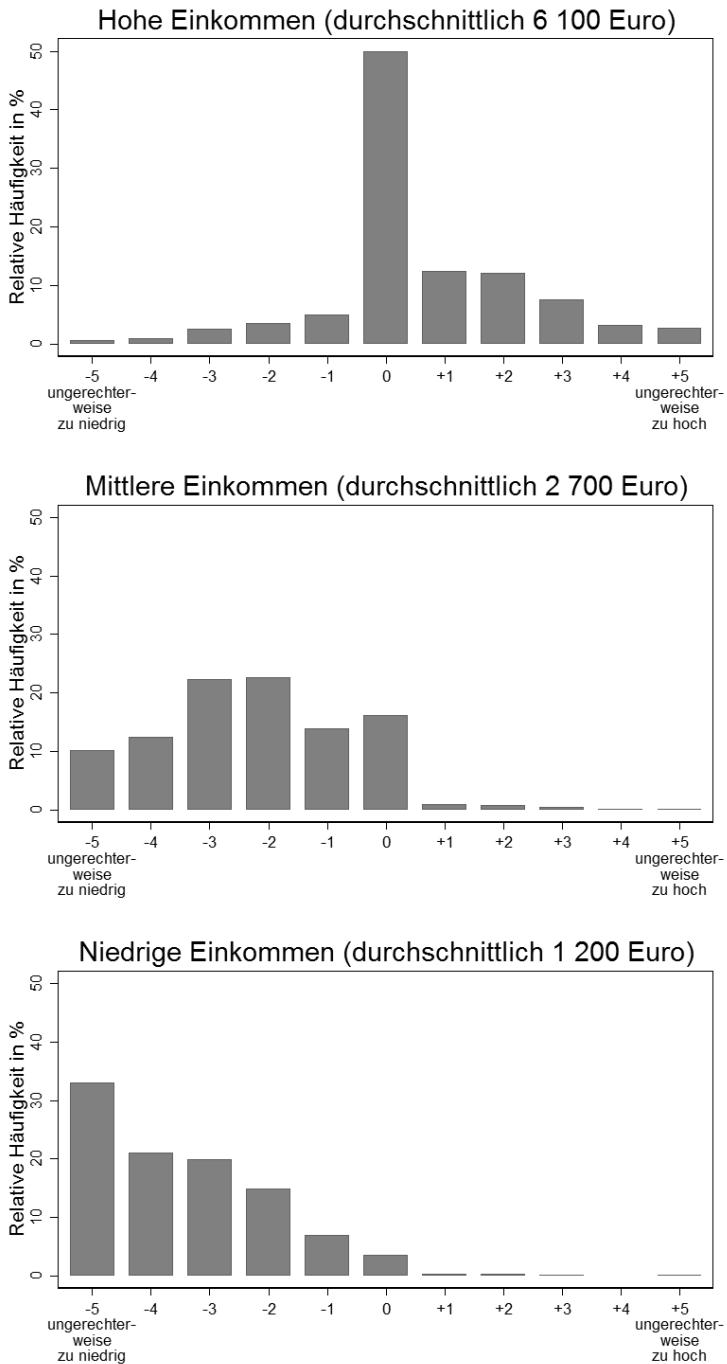
zu erfassen. Dazu greifen wir auf Angaben von rund 2 400 Personen zurück, die 2017 im Rahmen der zweiten Welle der repräsentativen Beschäftigtenbefragung „Legitimation of Inequality over the Life-Span“ (LINOS-2) zu ihren Gerechtigkeitseinstellungen befragt wurden.² Teil des Fragebogens waren auch Fragen zur Bewertung der Einkommen der untersten und obersten 10 Prozent der Einkommensbezieher, sowie der Einkommen im mittleren Bereich der Einkommensverteilung. Um die Bewertungen hoher, mittlerer und geringer Einkommen über Personen hinweg vergleichen zu können, wurden zusätzliche Informationen zu den drei Einkommensstufen präsentiert. So wurde in den Fragen das entsprechende durchschnittliche Einkommen des zehnten, fünften und ersten Einkommensdezils sowie jeweils drei typischerweise in den drei Einkommensklassen vertretene Berufe ausgewiesen. Diese zusätzlichen Informationen beruhen auf Berechnungen mit Daten der 32. Welle des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).³ Für die Berechnungen wurden ausschließlich die Bruttoeinkommen von in Vollzeit und abhängig Beschäftigten berücksichtigt. Es wurde jeweils ein frauen- und ein männerdominierter Beispielberuf ausgewählt sowie ein Beruf, in dem beide Geschlechter in etwa gleich häufig vertreten waren. Die Bewertung erfolgte anhand einer elfstufigen Skala, die sowohl die Richtung als auch die Intensität der empfundenen Ungerechtigkeit widerspiegelt. Dieses Vorgehen ist angelehnt an die Justice Evaluation Function von Jasso (1978; 2017), die gleichzeitig Richtung und Intensität der empfundenen Ungerechtigkeit erfasst. Der negative Wertebereich (-5 bis -1) entspricht einer ungerechten Unterbezahlung, der positive Wertebereich (+1 bis +5) zeigt ungerechte Überbezahlung an. Die Skalenmitte (0) steht für ein gerechtes Einkommen.

Ein Blick auf Abbildung 2 zeigt zunächst, dass die Hälfte der Befragten Einkommen von monatlich über 6 100 Euro brutto, wie sie etwa ÄrztInnen, IngenieurInnen oder UniversitätsprofessorInnen in Deutschland verdienen, als gerecht bewerteten. Ein Anteil von rund 12 Prozent der Befragten ist der Meinung, diese Einkommen seien ungerechterweise zu niedrig. Lediglich rund 38 Prozent der Befragten sind der Meinung, Bruttoeinkommen über 6 100 Euro seien ungerechterweise zu hoch. Das umgekehrte Bild zeigt sich für das untere Ende der Einkommensverteilung. Niedrige Einkommen werden von der überwältigenden Mehrheit als zu gering bewertet. Nur rund 4 Prozent der Befragten bewerten ein durchschnittliches Bruttomonatseinkommen von 1 200 Euro, wie es beispielsweise Reinigungskräfte, FriseurInnen oder PaketbotInnen erhalten, als gerecht oder sogar ungerechterweise zu hoch. Die Intensität der empfundenen Ungerechtigkeit ist bei der Bewertung der untersten Einkommen besonders ausgeprägt. Auch die Mitte der Einkommensverteilung wird tendenziell als ungerecht bewertet. Nur 16 Prozent der Befragten bewerten mittlere Einkommen von durchschnittlich 2 700 Euro, wie sie zum Beispiel Krankenschwestern bzw. Krankenpfleger, BuchhalterInnen oder ElektrikerInnen verdienen, als gerecht, während ein überwiegender Anteil von rund 81 Prozent eine ungerechte Unterbezahlung identifiziert. Damit zeigt sich im Prinzip ein Muster wie es bereits in Abbildung 1 sichtbar war: Die meisten Befragten fänden eine Anhebung der unteren und mittleren Einkommen gerechter.

Reaktionen auf wahrgenommene Einkommensungerechtigkeiten

Bestandteil der wissenschaftlichen Analyse der Wahrnehmung und Bewertung von Einkommensungleichheiten ist auch, Erklärungen dafür zu finden, warum Gerechtigkeit als ein derart wichtiges Bewertungskriterium in unserer Gesellschaft angesehen wird. Warum ist es den Menschen wichtig, in einer gerechten Gesellschaft zu leben? Die Forschung hat bislang zwei Gründe identifiziert. Der erste hat etwas mit unserem Bedürfnis zu tun, in einer berechenbaren Welt zu leben und Risiken möglichst gering zu halten: Existieren in einer Gesellschaft klare Regeln, was jeder und jede Einzelne tun muss, um begehrte Güter zu erhalten, dann schafft dies Verhaltenssicherheit (Lerner, 1977; 2003). Wenn ich weiß, dass eine bessere Ausbildung eine Voraussetzung für höhere Einkommen ist und besser Gebildete tatsächlich höhere Einkommen erhalten, dann bin ich eher bereit, in meine Bildung zu investieren und die Nachteile längerer Ausbildungszeiten in Kauf zu nehmen. Die Existenz bestimmter Verteilungsregeln und deren Einhaltung schafft Verhaltenssicherheit und ist eine Voraussetzung dafür, dass Menschen Aufwendungen tätigen, für die sie erst später belohnt werden (Liebig & Sauer, 2016).

Abbildung 2: Bewertung der Gerechtigkeit monatlicher Bruttoeinkommen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von LINOS-2.

Der zweite Grund zielt auf ein Problem, das in der Zusammenarbeit mit anderen entstehen kann und das in dem grundlegenden Bedürfnis des Menschen verankert ist, Verluste möglichst zu vermeiden (vgl. Kahneman & Tversky, 1979). Arbeiten mehrere Personen zusammen, um ein gemeinsames Gut oder Ziel zu realisieren, so stellt sich immer die Frage, wer wie viel beiträgt bzw. welche Anstrengungen in Kauf nimmt und wie die Früchte der gemeinsamen Arbeit verteilt werden. Gelten in dem Fall klare Zu- und Verteilungsregeln und werden diese auch tatsächlich eingehalten, kann jeder einzelne abschätzen, ob sich einzelne auf Kosten der anderen Vorteile verschaffen – indem sie beispielsweise nicht zur Erreichung des Ziels beitragen aber trotzdem die damit verbundenen Vorteile genießen – und ob man selbst zu denen gehört, die unterm Strich einen geringeren Gewinn haben, weil man sich im Vergleich zu anderen mehr angestrengt hat aber trotzdem die gleiche oder gar weniger Belohnung erhalten hat (Homans, 1961; Lind, 2001). Wenn dem so ist – d.h., Ungerechtigkeiten bei der Zuteilung von Belohnungen und Erträgen existieren – hat der Einzelne mindestens zwei Handlungsoptionen: Er oder sie passt ihre Anstrengungen an das geringere Niveau der anderen an oder er oder sie kündigt die Zusammenarbeit auf und verlässt tatsächlich oder auch nur „innerlich“ die Gruppe.

Diese beiden Strategien – Anpassung und Rückzug – sind bisher vor allem als Reaktionen auf die wahrgenommene Ungerechtigkeit der eigenen Einkommenssituation untersucht worden (siehe zum Beispiel Pritchard et al., 1972; Cohen-Charash & Spector, 2001). Die wahrgenommene Gerechtigkeit der gesellschaftlichen Einkommensverteilung liefert allerdings ebenfalls wichtige Hinweise darauf, ob das Leistungsprinzip eingehalten und die damit verbundene Erwartungssicherheit gewährleistet ist.

Betriebe entscheiden über Erwerbseinkommen. Dies geschieht jedoch immer auch in einem politisch definierten Rahmen. Somit sind sowohl Betriebe als auch die Politik mögliche Adressaten eines auf wahrgenommene Ungerechtigkeiten antwortenden Verhaltens. Nicht zuletzt auch deshalb, weil in Deutschland eine der zentralen Erwartungen an die Politik darin besteht – durchaus im Sinne des Leitbilds einer sozialen Marktwirtschaft –, durch Eingriffe in reine Marktprozesse für eine gerechte Einkommensverteilung zu sorgen. Es ist zu vermuten, dass dabei dieselben Handlungsstrategien als Reaktionen auf ungerechte Einkommensungleichheiten in der Gesellschaft gewählt werden wie dies bei reflexiven Ungerechtigkeits Erfahrungen der Fall ist. Der Frage, ob die Strategien Anpassung und Rückzug auch dann beobachtet werden können, wenn nicht man selbst, sondern andere ungerecht entlohnt werden, gehen wir mit Hilfe der Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung LINOS-2 nach. Da hier Daten verwendet werden, die zu einem Zeitpunkt erhoben wurden, d.h., einen Querschnitt abbilden, ist eine Prüfung von kausalen Zusammenhängen nicht möglich. Gleichwohl können diese Daten Zusammenhänge aufzeigen, die auf kausale Effekte hinweisen. Im Mittelpunkt der Analyse stehen zwei mögliche Reaktionen: Die Reduzierung der Leistungen am Arbeitsplatz und die Bereitschaft, sich am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen. Letzteres ist gerade für die Debatten um mögliche politische Folgen wachsender Ungleichheiten wichtig, da die Beteiligung an Wahlen eine Möglichkeit ist, sich für die Verringerung von Ungerechtigkeiten in der Gesellschaft einzusetzen. Andererseits kann wahrgenommene Ungerechtigkeit auch Resignation, d.h. einen Rückzug aus dem politischen Willensbildungsprozess, zur Folge haben.

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse von Zusammenhangsanalysen (Regressionsanalysen), die es ermöglichen den Effekt der wahrgenommenen Ungerechtigkeit bei hohen, mittleren und niedrigen Einkommen sowie des eigenen Einkommens unabhängig voneinander zu untersuchen. Die Analysen gehen der Frage nach, ob die Bewertung der Einkommensverteilung – neben der Bewertung des eigenen Einkommens – einen eigenständigen Effekt hat, einerseits auf die berichtete Leistungszurückhaltung am Arbeitsplatz (Modell 1) und andererseits auf die Intention, an der nächsten Bundestagswahl teilzunehmen (Modell 2). Im Einklang mit der bisherigen Forschung zeigt Modell 1, dass Befragte, die in Bezug auf ihr eigenes Einkommen eine stärkere ungerechte Unterbezahlung identifizieren, eine höhere Zustimmung zu der Aussage aufweisen ihre Leistung am Arbeitsplatz auf ein Minimum zu reduzieren. Aber nicht nur die eigene ungerechte Entlohnungssituation steht im Zusammenhang mit Verhaltensänderungen, wie dies bereits hinreichend empirisch gezeigt wurde (so etwa bereits Pritchard et al., 1972). Auch die Beobachtung, dass andere in

der Gesellschaft ungerecht entlohnt werden, geht mit Leistungszurückhaltung einher. Befragte, die hohe Einkommen als ungerechterweise zu hoch bewerten, reduzieren tendenziell ihre Leistung am Arbeitsplatz. Die Identifikation von ungerechter Bezahlung von niedrigem Einkommen hat hingegen keinen statistisch bedeutsamen Effekt auf die eigene Arbeitsleistung, bleibt jedoch nicht ohne Folgen.

Modell 2 zeigt, dass Personen, die geringe Einkommen als stärker ungerechterweise zu niedrig empfinden, sich eher dem demokratischen Meinungsbildungsprozess entziehen und angeben eher nicht an der nächsten Bundestagswahl teilnehmen zu wollen. Auch eine ungerechte Unterbezahlung in Bezug auf das eigene Einkommen geht mit einer verringerten Wahrscheinlichkeit einher, wählen zu gehen. Die Effekte zeigen also, dass empfundene Ungerechtigkeiten zu politischer Resignation beitragen.

Für beide untersuchten Reaktionen zeigt sich demnach ein ähnliches Muster: Sowohl die wahrgenommene Ungerechtigkeit des eigenen Einkommens als auch Ungerechtigkeiten in der gesellschaftlichen Einkommensverteilung gehen mit einem Rückzug am Arbeitsplatz und einem Verzicht auf politische Teilhabemöglichkeiten einher.

Tabelle 1: Schätzung der Effekte von empfundenen Ungerechtigkeiten auf die Leistung am Arbeitsplatz und die politische Teilhabe

	Modell 1		Modell 2	
	Leistungszurückhaltung ^a		Würde nicht zur Wahl gehen ^b	
<i>Gerechtigkeitsbewertung^c</i>				
Eigenes Einkommen	-.187***	(.023)	-.130*	(.056)
Hohe Einkommen	.056*	(.025)	.056	(.060)
Mittlere Einkommen	.006	(.026)	.090	(.060)
Niedrige Einkommen	.013	(.026)	-.173*	(.086)
<i>Kontrollvariablen</i>				
Bildung (CASMIN)	-.122***	(.020)	-.236***	(.050)
Alter in Jahren	-.012***	(.003)	-.036***	(.009)
Geschlecht (1 = weiblich)	-.161*	(.073)	.044	(.196)
(Pseudo-)R ²	6,70%		6,3%	
N	2 417		2 417	

a Gemessen über die Zustimmung zu der Aussage: „Ich habe den Entschluss gefasst, am Arbeitsplatz nur noch das zu tun, was für die Erledigung meiner Arbeit unbedingt notwendig ist“. Die Antwortskala verläuft von „Trifft überhaupt nicht zu“ (1) bis „Trifft voll zu“ (7).

b In LINOS-2 wurde nicht das tatsächliche Wahlverhalten, sondern die aktuell vorhandene Wahlabsicht erfragt. Die dichotome Variable gibt wieder, welche Befragten angaben, nicht an der nächsten Bundestagswahl teilnehmen zu wollen.

c Gerechtigkeitsbewertung des eigenen Bruttoeinkommens sowie hoher, mittlerer und geringer Einkommen. Die Bewertung erfolgt auf einer elfstufigen Skala von „ungerechterweise zu niedrig“ (-5) über „gerecht“ (0) bis „ungerechterweise zu hoch“ (+5).

Daten: LINOS-2. Modell 1: OLS-Regression. Modell 2: Logistische Regression (log odds). Multiple Imputation von fehlenden Werten in den unabhängigen Variablen. Standardfehler in Klammern.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Schlussfolgerungen

Angesichts steigender Einkommensunterschiede verweisen Vertreter einer ungleichheitskritischen Position auf gesellschaftsgefährdende Folgen von Ungleichheit und fordern eine Reduzierung der Einkommensungleichheit. Ein solch pauschaler Zusammenhang zwischen Ungleichheit und negativen gesellschaftlichen Folgen ist hingegen empirisch nicht belegt. Dieser Beitrag nahm

dies zum Ausgangspunkt und untersuchte auf Basis aktueller Befragungsdaten die wahrgenommene (Un-)Gerechtigkeit des eigenen Einkommens und der Einkommensverteilung, um die gesellschaftlichen Folgen von Einkommensungleichheit besser abschätzen zu können. Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass politische Debatten zum Thema Ungleichheit dringend berücksichtigen sollten, welche Ungleichheiten überhaupt als ungerecht bewertet werden. Denn: Ungleichheiten werden nicht per se als ungerecht wahrgenommen! Würden Erwerbstätige in Deutschland das von ihnen als gerecht eingeschätzte Gehalt bekommen, würden jene mit mittleren und geringen Einkommen zwar mehr Erwerbseinkommen erhalten, die Streuung der Bruttoeinkommen und damit das Ausmaß an Einkommensungleichheit würden in Deutschland nahezu auf dem gleichen Niveau verbleiben.

Nicht nur die Bewertung der eigenen Situation, auch die Wahrnehmung der Einkommen anderer spielt zudem eine Rolle. Bewerten Erwerbstätige die Einkommen im oberen, mittleren und unteren Bereich der Einkommensverteilung, so stellen sie bei den unteren und mittleren Einkommen eine zum Teil starke Unterbezahlung fest. Die wahrgenommene Unterbezahlung am unteren Ende der Einkommensverteilung wird dabei möglicherweise als ein Versagen des politischen Systems interpretiert. Denn dies geht tendenziell mit einem Rückzug aus dem politischen Willensbildungsprozess durch Wahlen einher. Die große Übereinstimmung bei der Bewertung geringer Einkommen legt nahe, dass politische Eingriffe in die Einkommensverteilung bei der Anhebung unterer Einkommen ansetzen sollten – die Einführung und Anhebung des Mindestlohns sind sicherlich erste in diese Richtung unternommene Schritte.

Werden jedoch an der Spitze der Verteilung zu hohe Einkommen bezahlt, kann dies als Verletzung des Leistungsprinzips empfunden werden. Darauf verweisen auch die Debatten um überhöhte Gehälter, die auch dann gezahlt werden, wenn einzelne Spitzenmanager ihrem Unternehmen zum Teil hohen Schaden zugefügt haben. Damit wird für eine bestimmte Gruppe die Verknüpfung von Leistung und Belohnung außer Kraft gesetzt. Wenn man sich aber nicht darauf verlassen kann, dass die zentrale Verteilungsregel in der Arbeitswelt für alle gilt, dann erhöht dies die Unsicherheit, ob die eigenen Anstrengungen tatsächlich angemessen vergütet werden. Und wenn man nicht erwarten kann, dass die eigenen Anstrengungen angemessen belohnt werden, fehlt auch der Anreiz für das eigene Engagement und für Investitionen in die eigene Leistungsfähigkeit. Es ist deshalb nur folgerichtig, wenn Beschäftigte sich zurückziehen und ihre Arbeitsleistung reduzieren. Hier ist weniger die Politik gefragt, sondern die Unternehmen selbst. Die Debatten um exorbitante Managergehälter sind primär für die Unternehmen selbst kritisch, da so die Leistungsbereitschaft in der Belegschaft reduziert werden dürfte.

Anmerkungen

- 1 Erweiterte Fassung eines Beitrags erschienen unter dem Titel „Ungleiche Einkommensverteilung in Deutschland grundsätzlich akzeptiert aber untere Einkommen werden als ungerecht wahrgenommen“ in DIW-Wochenbericht Nr. 37 (Adriaans & Liebig, 2018).
- 2 Die Befragung LINOS-2 wurde im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Strukturelle Bedingungen von Gerechtigkeitseinstellungen über den Lebensverlauf“ zwischen Januar und November 2017 durchgeführt. Befragt wurden Personen, die zum Stichtag 31.12.2011 in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren (Sauer & Valet, 2014).
- 3 SOEP v32 (doi: 10.5684/soep.v32).

Literatur

- Adriaans, J. & Liebig, S. (2018): Ungleiche Einkommensverteilung in Deutschland grundsätzlich akzeptiert aber untere Einkommen werden als ungerecht wahrgenommen. DIW Wochenbericht Nr. 37, doi: 10.18723/diw_wb:2018-37-1.
- Albig, H., Clemens, M., Fichtner, F., Gebauer, S., Junker, S. & Kholodilin, K. (2017): Wie steigende Einkommensungleichheit und das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst. DIW Wochenbericht Nr. 10.
- Clark, A.E. & D'Ambrosio, C. (2015): Attitudes to Income Inequality: Experimental and Survey Evidence. In: A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Hrsg.): Handbook of Income Distribution, Vol. (2), Kapitel 13, 1147-1208.
- Cohen-Charash, Y. & Spector, P. E. (2001): The Role of Justice in Organizations. A Meta-Analysis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 86(2), 278-321. doi: 10.1006/obhd.2001.2958
- Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C. & Schupp, J. (2018): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik / Journal of Economics and Statistics* (online first), doi: 10.1515/jbnst-2018-0022
- Homans, G. C. (1961): *Social Behavior. Its Elementary Forms*. New York: Harcourt, Brace & World Inc.
- Jasso, G. (1978): On the Justice of Earnings: A New Specification of the Justice Evaluation Function. *American Journal of Sociology*, 83(6), 1398-1419.
- Jasso, G. (2015): Thinking, saying, doing in the world of distributive justice. *Social Justice Research*, 28(4), 435–478, doi: 10.1007/s11211-015-0257-3
- Jasso, G. (2017): Inequality in the Distribution of a Good is a Bad, and Inequality in the Distribution of a Bad is a Good. *European Sociological Review*, 33(4), 604-614. doi: 10.1093/esr/jcx062
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979): Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47, 263-292.
- Lerner, M. J. (1977): The justice motive: Some hypotheses as to its origins and forms. *Journal of Personality* 45(1), 1-52.
- Lerner, M.J. (2003): The justice motive: Where social psychologists found it, how they lost it, and why they may not find it again. *Personality and Social Psychology Review* 7(4), 388-399.
- Liebig, S. & Sauer, C. (2016): Sociology of justice. In: C. Sabbagh & M. Schmitt (Hrsg.): *Handbook of Social Justice Theory and Research*. New York: Springer, 37-59.
- Lind, E. A. (2001). Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations. In: J. Greenberg, J. & Cropanzano, R. (Hrsg.): *Advances in organization justice*. Stanford University Press, 56-88.
- OECD (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- Pritchard, R. D., Dunnette, M. D. & Jorgenson, D. O. (1972): Effects of perceptions of equity and inequity on worker performance and satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 56(1), 75-94.
- Sauer, C. & Valet, P. (2014): *Erwartungen an Wirtschaft und Gesellschaft. Feldbericht und Codebuch zur Erwerbstätigenbefragung. Erste Welle*. SFB 882 Technical Report, No. 10, DFG Research Center (SFB) 882 From Heterogeneities to Inequalities.
- Sauer, C, Valet, P. & Liebig, S. (2016): Welche Lohnungleichheiten sind gerecht? Arbeitsmarktbezogene Ursachen von Lohnungleichheit und die wahrgenommene (Un-)Gerechtigkeit des eigenen Erwerbseinkommens. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 68, 619-645, doi: 10.1007/s11577-016-0385-2

Welt Trends hoch³

Das außenpolitische Journal



Probeabo

3 Monate · 3 Ausgaben · nur 9 Euro

(unverbindlich, keine automatische Verlängerung)

probeabo@welttrends.de | www.welttrends.de

Welt Trends
Potsdamer Wissenschaftsverlag

verlag@welttrends.de
shop.welttrends.de
www.welttrends.de

Trumps trauriges Verdienst

Warum sich Europa endlich um eine nachhaltige und faire Handelspolitik kümmern muss, vor allem im Verhältnis zu Afrika

Reinhard Loske

Kaum jemand spricht in unseren Tagen so oft vom fairen Handel wie Donald Trump. Es ist vielfach beschrieben worden, dass die Chiffre „Fairer Handel“ für den derzeitigen US-Präsidenten Teil einer größeren Geschichte ist, die unter der Überschrift „America First“ präsentiert wird und nicht nur in den Verliererregionen der Vereinigten Staaten großen Anklang findet.

Ingredienzen der „Fair Trade“-Agenda des Präsidenten sind vor allem Attacken auf sämtliche in Kraft befindlichen oder geplanten multilateralen Handelsabkommen (von WTO bis Nafta, von TPP bis TTIP), auf europäische und vor allem deutsche Handelsüberschüsse sowie auf chinesische Dumpingpraktiken und Produktpiraterie. Mit einer Mischung aus Larmoyanz und Aggressivität wird immer wieder beklagt, vorausgegangene Präsidenten, allen voran Bill Clinton und Barack Obama, hätten in Handelsangelegenheiten nur schlechte Ergebnisse erzielt, sich zum Nachteil von US-Interessen anonymen multilateralen Regelungen unterworfen und so leichtfertig amerikanische Jobs und Industrien geopfert.

Die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten selbst das Welthandelsregime ganz maßgeblich geprägt haben und ihre Liberalisierungsbestrebungen gerade im Dienstleistungssektor auch weitgehend durchsetzen konnten, bleibt schlicht unerwähnt, weil sie nicht zur postulierten Opferrolle passt.

Viel besser als multilaterale Regelwerke sind nach Trump bilaterale Handelsabkommen, bei denen die „Partner“ naturgemäß nicht annähernd die gleiche ökonomische Potenz und Verhandlungsmacht besitzen wie die Vereinigten Staaten. Entsprechend wurde bei der soeben vollzogenen Umwandlung des nordamerikanischen Freihandelsabkommens Nafta in das sogenannte USMCA-Abkommen verfahren.

Viel besser als eine einheitlich agierende EU, mit der man verlässliche Absprachen in Sachen Handel treffen kann, sei eine Zusammenarbeit (oder Konfrontation) mit einzelnen europäischen Staaten oder Staatengruppen. Entsprechend wird der Brexit begrüßt, der Streit zwischen austeritätskritischen Südländern und stabilitätsorientierten Nordländern erfreut zur Kenntnis genommen und der tiefer



Dr. Reinhard Loske

ist Professor für Politik, Nachhaltigkeit und Transformationsdynamik an der Universität Witten/Herdecke und Senior Associate Fellow der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Zuvor war er u.a. Mitglied des Deutschen Bundestages (1998-2007) und Senator der Freien Hansestadt Bremen (2007-2011).

werdende Graben zwischen den migrationskritischen Staaten Mittel- und Osteuropa („Vise-grád-Gruppe“) und Deutschland mit Genugtuung verfolgt.

Viel besser als ein handelspolitischer Schmusekurs mit China, der doch nur zu einem eklatanten Leistungsbilanzdefizit der USA geführt habe, sei eine harte Konfrontation mit dem Reich der Mitte und die Einhegung seiner Weltmachtambition, die sich zunehmend auch auf das Feld der Technologieführerschaft erstreckte. Entsprechend wird das scharfe Schwert von Importzöllen und Handelssanktionen nun tatsächlich gezückt.

„Fair Trade“ ist nicht gleich „Fair Trade“

Es wird momentan viel darüber spekuliert, ob Donald Trumps „Fair Trade“-Agenda mit ihren protektionistischen und spalterischen Ausprägungen eher ein Indiz für Rückzug von der Weltbühne und Isolationismus ist oder eher der Versuch, die globale Dominanz der Vereinigten Staaten über das Ausspielen ökonomischer Stärke und das Gegeneinander-Ausspielen von Dritten („divide et impera“) auf Dauer sicherzustellen. Vielleicht sollte man aber an Trumps Politik im Allgemeinen und seine Handelspolitik im Besonderen den Maßstab der Kohärenz und Konsistenz gar nicht anlegen. Für ihn gehen offenbar Dinge zusammen, die eigentlich nicht zusammenpassen, so auch Neo-Nationalismus und Globalisierung, imperiales Gehabe und übertriebene Freundschaftsrhetorik. Hauptsache, sein Selbstbild als „Dealmaker“ wird bestätigt, mal so, mal so.

Nahezu prototypisch für Trumps Opportunismus ist seine feindliche Übernahme des Begriffs „Fairer Handel“. Dieser entstammt einem völlig anderen Wertekosmos als die neo-imperiale Handelsagenda des US-Präsidenten. Kernelemente der Ideenwelt des fairen Handels, die von solidaritäts- und nachhaltigkeitsorientierten sowie globalisierungskritischen Denkerinnen und Denkern geprägt ist, sind etwa faire Erzeugerpreise und Löhne, hohe Umwelt- und Arbeitsschutzstandards, Ressourcenschonung, Gemeinwohlorientierung, Transparenz in den Wertschöpfungsketten, Binnenmarktschutz und -entwicklung, Förde-

rung regionaler Ökonomien in den Ländern der Südhemisphäre.¹

Dieses Konzept eines fairen Handels, der seinen Namen wirklich verdient, ist nicht gegen den Multilateralismus an sich gerichtet, also gegen Regeln, die für alle gelten, ganz im Gegenteil. Es ist aber sehr wohl gegen die derzeitige Ausrichtung der Welthandelspolitik von WTO & Co an Liberalisierung, Deregulierung, Entstaatlichung, Homogenisierung nach westlichem Vorbild, einseitiger Produktivitäts- und Wachstumsorientierung sowie Externalisierung von Umweltschäden gerichtet.

Man muss dieses Konzept nicht zwingend „Ethischer Welthandel“² nennen, vielleicht ist das zu dick aufgetragen, denn alles Wirtschaften und der Handel haben immer auch mit realen Interessen, realen Fähigkeiten und realen Bedürfnissen zu tun. Aber offenkundig ist, dass Handelsregeln eben nicht dem „Recht des Stärkeren“ dienen dürfen, sondern auch normative Ansprüche wie Gleichbehandlung, Gerechtigkeit oder Nachhaltigkeit erfüllen müssen. Ein Handelssystem, in dem Spezialisierung bedeutet, dass die einen sich aufs Gewinnen spezialisieren und die anderen aufs Verlieren, kann auf Dauer keine Akzeptanz von den Verlierern erwarten, nicht innerhalb der Staaten (Unten vs. Oben, Arm vs. Reich), nicht zwischen den Staaten (Industrieländer vs. Entwicklungsländer), nicht zwischen den Generationen (Gegenwartsorientierte und Saturierte vs. Zukunftsorientierte und Chancen sowie „Sinn“ Suchende).

In den USA und Europa wehren sich die Organisationen und Aktivisten des fairen Handels denn auch zunehmend gegen beides, die ökonomistisch-wettbewerbszentrierte Zurichtung der Welt durch die dominierende Welthandelspolitik und ihre Institutionen ebenso wie das Umdefinieren von fairem Handel durch chauvinistisch-imperiale Politik à la Trump. In einer Stellungnahme von „Fair Trade America“ zur aktuellen Handelspolitik etwa heißt es:

„Wir sind eine Bewegung für alle. ... Beim wirklich fairen Handel geht es um wechselseitig vorteilhafte Beziehungen, die in Vertrauen und Respekt wurzeln, über geographische und kulturelle Grenzen hinweg. ... Wir beobachten in jüngster Zeit einen groben Missbrauch der Idee des fairen Handels durch Politiker für eine isolationistische Agenda. Diese Ideen ste-

hen im direkten Widerspruch zu unserem Anspruch auf Gerechtigkeit und Beteiligung.“⁴³

Und anlässlich von Präsident Trumps Besuch im Vereinigten Königreich im Juli 2018, den dieser auch zur Unterstützung der Protagonisten eines harten „Brexit“ um Boris Johnson nutzte, verlautebarte die dortige „Fair Trade“-Bewegung:

„Trumps Verständnis von fairem Handel hat wenig mit dem zu tun, wie wir ihn verstehen. ... Er ist weder ein Anhänger von Arbeitnehmerrechten noch von Klimaschutz. ... Trumps fairer Handel unterminiert den Internationalismus, der dem wirklichen Fair Trade innewohnt. ... Aber Trump steht nicht alleine mit dem Missbrauch des Begriffs. Wenn etwa der britische Handelsminister Liam Fox über Fair Trade spricht, meint er damit die weitere systematische Liberalisierung des Welthandels unter dem Dach der WTO. ... Beide Positionen sind nicht auf der Höhe der Zeit.“⁴⁴

Die Zitate verdeutlichen, dass die bislang geübte Handelspolitik von zwei Seiten kritisiert wird: von solidarisch-ökologischer Seite und von chauvinistisch-egoistischer Seite, man könnte vereinfachend auch sagen: von eher links und von eher rechts. So wie attac lehnt auch Trump TTIP ab, wenngleich aus komplett unterschiedlicher Motivlage. Wollen die einen einen anderen Multilateralismus, will der andere gar keinen. Wollen die einen faire Handelsregeln für alle, will der „Dealmaker“ Regeln, die gut für Amerika sind und sich bilateral vereinbaren lassen.

So sehr man – wie der Verfasser – die dumpfe Ego-Shooter-Rhetorik von Präsident Trump auch ablehnen mag, so sehr muss man doch zur Kenntnis nehmen, dass nicht nur er eine Abkehr von der grenzenlosen Liberalisierungsagenda der jüngeren Vergangenheit will. Das Gesundbeten des Welthandelssystems, wie wir es kennen, ist nicht überzeugend. Die in der europäischen Politik so beliebte Formulierung, es gehe um die Verteidigung eines „regulierten Handelssystems“ gegen Partikularinteressen, ist eben nur die halbe Wahrheit. Worauf es letztlich ankommt, sind die konkreten Regeln selbst, die von Staaten unter Beteiligung von potenten Interessengruppen der Wirtschaft (also Partikularinteressen) gemacht wurden. Und dass diese Regeln nicht veränderungsbedürftig wären, lässt sich beim besten Willen nicht mehr behaupten.

Ist Handel immer gut für alle?

Zu fragen ist aus einer gesellschaftspolitischen Perspektive nun, welches Maß an Berechtigung die jeweiligen Kritikstränge haben, wie plausibel sie sind, wie sie sich politisch bearbeiten lassen. Bevor dies geschieht, vielleicht ein kurzer Ausflug in die ökonomische Theorie: Warum ist der Freihandel unter den allermeisten Ökonomen so positiv besetzt, warum gilt ihnen seine Maximierung als so ungemein erstrebenswert?

Als Kronzeuge für die allseitige Vorteilhaftigkeit von freiem Handel wird von der Mainstream-Ökonomie gern David Ricardo ins Feld geführt, ein englischer Wirtschaftswissenschaftler, dessen Ideen im frühen 19. Jahrhundert geprägt wurden. Ricardo entwickelte die Theorie der komparativen Kostenvorteile, in der am Beispiel einer Zwei-Staaten- und Zwei-Güter-Welt gezeigt wird, dass Arbeitsteilung, Spezialisierung und Handel am Ende für beide Seiten vorteilhaft sind. Selbst wenn ein Land bei beiden Gütern produktiver ist und sie billiger erzeugen kann, so lohnt es sich doch, eine Spezialisierung auf die Produktion desjenigen Gutes vorzunehmen, bei dem der eigene Produktivitätsvorteil am größten ist. Auf die Produktion des anderen Gutes kann sich dann das zweite (unterlegene) Land spezialisieren, welches so ebenfalls profitiert.

Arbeitsteilung, Spezialisierung und Freihandel sind in diesem Modell per se gut. Sie schaffen größere Wohlfahrtseffekte und Konsummöglichkeiten als es sie in einer Welt ohne diese Faktoren gäbe. Bei den späteren Adepten von Ricardos Theorie der komparativen Kostenvorteile wurden durch die Weiterentwicklung der Modelle Präzisierungen der Vorteile herausgearbeitet:

Freier Handel

- ermögliche durch größere Märkte und Produktionsserien („Economies of Scale“) starke Kostendegressionen,
- treibe das Produktivitätswachstum durch schnellere Lerneffekte und stärkere Anreize für Innovationen durch Forschung und Entwicklung („First Mover Advantages“) an,
- beschleunige die Diffusion von Wissen und Technologie,
- erhöhe die Produktvielfalt und schaffe so neue Konsumoptionen,

- verhindere oder erschwere zumindest die Bildung von Monopolen und Oligopolen, weil alle Anbieter dem gleichen Wettbewerbsdruck unterlägen,
- trage zum allgemeinen Frieden zwischen den Ländern bei, weil man da, wo gehandelt werde, im Regelfall nicht schieße.

Und selbst wenn intensivierter Freihandel ein Land einmal kalt erwische und einem verschärften Strukturwandel aussetze, so werde es doch früher oder später von den zuvor genannten Effekten selbst profitieren und durch eigene Anstrengung wieder wachsen können. Soweit die Theorie, die von den meisten Ökonomen heute geteilt wird.

Teilplausibilitäten kann diese Theorie durchaus für sich reklamieren. Und in den realen Entwicklungen der letzten 200 Jahre seit Ricardo lassen sich durchaus Belege für ihre Gültigkeit finden. Allerdings muss ihr Allklärungsanspruch angesichts zahlreicher Inkohärenzen und realer Fehlentwicklungen in Vergangenheit und Gegenwart doch stark in Zweifel gezogen werden. Dabei sind folgende Einwände von besonderem Gewicht:

- (1) Schon in der heute dominierenden Weiterentwicklung der Theorie Ricardos durch die Skandinavier Eli Heckscher und Bertil Ohlin, später erweitert durch Paul Samuelson, wird deutlich, dass zwar ein Land als Ganzes von Freihandel profitiert (wenn die Bedingungen der Theorie zutreffen), es innerhalb der Länder aber systematisch Verlierer und Gewinner gibt. Und den Verlierern nützt es wenig, dass sie durch die Gewinner kompensiert werden könnten, solange dies nicht politisch durchgesetzt wird.
- (2) Die entwickelten Industriestaaten, die den Entwicklungs- und Schwellenländern heute eine möglichst vollständige Öffnung ihrer Märkte anempfehlen oder abverlangen, haben ihre jungen Industrien („infant industries“) selbst lange Zeit durch Zölle geschützt und erst dann dem rauen Wind der Konkurrenz ausgesetzt, als sie sicher sein konnten, dass diese robust genug waren, um standhalten und sich bewähren zu können. Heute ließe sich dieses verbreitete Vorgehen der führenden Industriestaaten vielleicht am ehesten als strategische Handelspolitik bezeichnen: Die bedeutenden Industrien zuhause soweit wie möglich vor unliebsamem Wettbewerb schützen („National Champions“) und sie so gestärkt mit besten Erfolgsaussichten auf die globalen Märkte entlassen, für deren größtmögliche Liberalisierung man mit heiligem Ernst politisch streitet
- (3) Arbeitsteilung, Spezialisierung und Handel in Ricardos Sinne finden heute in der Tat weltweit statt. Sie funktionieren zum Vorteil vieler, aber bei weitem nicht aller. Während die meisten Entwicklungsländer, sofern sie überhaupt am Welthandelsgeschehen partizipieren, auf die Rolle von bloßen Rohstoff- und Agrarproduktlieferanten festgenagelt sind, konzentrieren sich die wertschöpfungsintensiven Industrie- und Dienstleistungsaktivitäten in den hochentwickelten Ländern. Da die sogenannten „Terms of Trade“, die das Verhältnis von Einfuhr- und Ausfuhrpreisen ausdrücken, sich seit langem zu Lasten der rohstoffexportierenden Staaten entwickeln, bleiben viele ärmere Länder in der sogenannten Entwicklungsfalle gefangen. Armutsbekämpfung durch Handel wird so zur Illusion. In den Entwicklungsländern wird durch diese Art des Handels nur eine kleine Wirtschafts- und Politikelite gefördert, die oft nicht das Ganze, sondern vor allem die eigenen Interessen im Auge hat.
- (4) Freihandel funktioniert auf Dauer nur, wenn alle an ihm Beteiligten im langfristigen Mittel eine ausgeglichene Leistungsbilanz aufweisen, Importe und Exporte eines Landes sich also in einem gesunden Verhältnis befinden. Zum Zielkanon deutscher Wirtschaftspolitik gehört neben Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität sowie stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum denn auch das außenwirtschaftliche Gleichgewicht. Wenn einzelne Staaten sich, etwa durch dauerhaft unterhalb des Produktivitätswachstums der eigenen Volkswirtschaft liegende Lohnabschlüsse oder den Rückbau staatlicher Sozialleistungen, Wettbewerbsvorteile verschaffen und so einen anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschuss erwirtschaften, kann das System nicht für alle funktionieren.
- (5) Dass freier Handel ein ideales Mittel zur Bekämpfung von Monopolen und Oligopo-

len ist, kann heute als Märchen gelten. Man kann von Feld zu Feld schreiten und wird leicht feststellen, dass der grenzenlose Freihandel unserer Tage eher zur Vermachtung von Märkten beiträgt als selbige zu reduzieren. Man kann in der elementaren Lebensmittelbranche anfangen und wird sehen, dass sich im Einzelhandel immer weniger und immer größere Akteure tummeln, die europa- oder weltweit ausgreifen und gegenüber den Lebensmittelproduzenten eine immer größere Verhandlungsmacht gewinnen. Und man kann bei Google, Facebook, Microsoft & Co enden, um zu erkennen, dass der Digitalsektor heute bereits ein demokratiegefährdendes Maß an Konzentration aufweist. Nein, nicht der Freihandel ist es, der Monopolen Grenzen setzen kann. Es sind die Staaten, die dies durch Wettbewerbsrecht und Kartellbekämpfung tun müssen. Und es sind zunehmend die Verbraucherinnen und Verbraucher, die den Monopolen durch Aufmerksamkeit und Kampagnen wehtun können.

- (6) Vor allem aber ist der Handel in seiner heutigen Ausprägung nicht nachhaltig. Weil es vielen Entwicklungsländern (meist durch Standards) verwehrt wird, auf den Industrieländermärkten Fuß zu fassen, betreiben sie oft Raubbau an den eigenen Ressourcen, um Exporterlöse zu erzielen: Katastrophale Umweltschäden durch Bergbau, Ölförderung, Bodenübernutzung oder die Rodung von Primärwäldern sind die Folge und gehen immer zu Lasten der lokalen Bevölkerungen. Umgekehrt werden funktionierende Märkte in Entwicklungsländern durch (zulässige!) Exportsubventionen der Industriestaaten (z.B. für verarbeitete Agrarprodukte) zerstört. Und nicht zuletzt: Weil die Transportpreise nicht die ökologische Wahrheit sagen, Containerschiffe und Frachtflugzeuge nicht angemessen in Systeme der Kohlendioxid-Bepreisung (Emissionshandel oder Ökosteuern) einbezogen werden, kommt es zu einer absurden Vertiefung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung. Statt auf die Schließung regionaler Stoffkreisläufe zu setzen, was aus Nachhaltigkeitsperspektive angemessen wäre, werden durch viel zu niedrige Transportpreise Umweltver-

schmutzung und Ressourcenverschwendung nachgerade stimuliert.

John Maynard Keynes, der vielleicht bedeutendste Ökonom des 20. Jahrhunderts, hat die Grenzen der Globalisierung schon 1933 so präzise beschrieben, dass man seine Sicht noch heute als auf der Höhe der Zeit befindlich zitieren kann:

„Ideen, Wissen, Kunst, Gastfreundschaft, Reisen – das sind Dinge, die ihrer Natur nach international sein sollten, aber lasst Güter in der Heimat herstellen, wenn immer es sinnvoll und praktisch möglich ist, ... Ich bin nicht überzeugt, dass die wirtschaftlichen Erfolge der internationalen Arbeitsteilung heute noch irgendwie mit den früheren vergleichbar sind.“⁴⁵

Sustainable Trade

Die Protagonisten des Freihandels haben es lange Zeit vermocht, nicht zuletzt unter dem Dach der wenig demokratischen und intransparenten WTO, das entsprechende Regelwerk weitgehend vom Einfluss derjenigen freizuhalten, die sich – wenn auch aus unterschiedlichen Motiven – nicht an dem Leitbild „Abbau von möglichst allen Handelsschranken“ orientieren wollten. Lange Zeit wurde politisch akzeptiert, dass „handelsfremde“ Aspekte wie Umwelt- und Sozialstandards oder regionale und kulturelle Spezifika in Handelsregimen nichts zu suchen haben. Wer es dennoch wagte, Vorbehalte anzumelden, musste bis vor kurzem mit dem Verdikt „Freihandelsfeind“, „Protektionist“ oder gar „Fortschrittsverweigerer“ rechnen. Das ist jetzt vorbei. Schon bei den öffentlichen Diskussionen rund um TTIP im Herbst 2016 hat diese Argumentationsfigur sich erschöpft. Viele glauben sie schlicht nicht mehr.

Heute fallen die Argumente von Klimaschützern, globalisierungs- und finanzmarktkritischen Organisationen, Nord-Süd-Initiativen, Gewerkschaften und nachhaltig orientierten Unternehmen auf viel fruchtbareren Boden als noch vor wenigen Jahren. Hatte es selbst in den vielgepriesenen „Sustainable Development Goals“ der Vereinten Nationen von 2015 noch völlig undifferenziert geheißenen, Handelsliberalisierung trage zu inklusivem Wachstum, Armutsbekämpfung und nachhal-

tiger Entwicklung bei,⁶ hat nun ausgerechnet die krasse und erratische Freihandelskritik von Trump inklusive der Betonung des „fairen Handels“ dazu geführt, dass wieder ernsthaft und realistisch über die Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken des Austausches von Waren und Dienstleistungen gesprochen wird.⁷

Es gehört wohl zu den tragischen Paradoxien unserer Zeit, dass ausgerechnet ein Irrlicht wie Trump die Demokratien und ihre Zivilgesellschaften dazu zwingt, sich die Frage vorzulegen: In welcher (Welt-) Gesellschaft wollen wir leben? Welche Werte wollen wir, nicht nur, aber auch in Wirtschafts- und Handelsfragen?

Dieses Momentum gilt es jetzt zu nutzen und in konstruktive Ergebnisse zu überführen, die nicht nur für die Starken, sondern für alle gut sind. Es geht eben nicht nur um ein Nein zu Trump und seiner kruden Eigennutzphilosophie, sondern auch um die Entwicklung eines wirklich nachhaltigen und fairen Welt-handelssystems.

Der Lackmuestest: Handelskooperation der EU mit Afrika

Der Europäischen Union bietet sich nun die einmalige Chance, zu beweisen, dass sie es – anders als Präsident Trump – mit Handelsfairness und Nachhaltigkeit wirklich ernst meint. Die sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA: Economic Partnership Agreements) mit unserem Nachbarkontinent Afrika bzw. seinen Staaten könnten sich dabei als Lackmuestest für Europas Glaubwürdigkeit erweisen.

Bislang verfolgt die EU bei den Freihandelsabkommen mit den 78 AKP-Staaten (überwiegend ehemalige Kolonien in Afrika) einen rabiatischen Kurs der Eigennutzorientierung und Markterschließung: Die afrikanischen Staaten werden massiv unter Druck gesetzt, ihre Märkte weitgehend zu öffnen und Handelschranken abzubauen. Insgesamt sollen im Rahmen der EPAs die Zölle von über 80 Prozent der Ausfuhren von Europa nach Afrika abgeschafft werden, so dass die entsprechenden Zollein-nahmen wegfallen.

Gar keine Zölle sollen auf (im Regelfall von Afrika nach Europa exportierte) Rohstoffe

wie Öl, Gas, Kohle, Edelmetalle, seltene Erden, Rundhölzer, Kakao, Baumwolle und Palmöl erhoben werden dürfen. Gleiches soll für (im Regelfall von Europa nach Afrika exportierte) Güter wie Kohlekraftwerke, Abfallprodukte, Produkte der Verpackungsindustrie, Düngemittel, genmanipuliertes Saatgut, Pestizide, chemische und pharmazeutische Produkte und verarbeitete Lebensmittel gelten. Die Liste (Anhang A der EPAs) liest sich wie eine Anleitung zur dauerhaften Zementierung gegebener Austauschstrukturen: Afrika soll an Europa Rohstoffe liefern und von Europa hochwertige Industrieprodukte (und Abfälle) beziehen.⁸

Zwar wird den afrikanischen Staaten theoretisch für alle Güter zollfreier Zugang zum EU-Markt gewährt, aber weil echte Kooperation beim Umbau der afrikanischen Volkswirtschaften in Richtung höherer Fertigungstiefen und höherer lokaler Wertschöpfung bislang unterbleibt und überdies EU-Standards den Marktzutritt für afrikanische Unternehmen erschweren, können sie davon kaum profitieren. Ein Übriges tun die Agrarexportsubventionen Europas, die viele Staaten Afrikas trotz ihres natürlichen Reichtums in der Rolle von Nahrungsmittelimporteuren gefangen halten.

Die Einschätzung von EU-Handelskommissarin Malmström, die EPAs sorgten für Nachhaltigkeit, Wachstum, Wirtschaftsintegration und Armutsbekämpfung, kommt vielen afrikanischen Wissenschaftlern und Politikern wie blanker Hohn vor.⁹ Kein Wunder, dass China von vielen afrikanischen Staaten mittlerweile als attraktiverer Handelspartner gesehen wird, obwohl auch die Chinesen es vor allem auf die Rohstoffe Afrikas abgesehen haben. Immerhin, so hört man oft in afrikanischen Hauptstädten, geben sie Kredite und investieren in den Ausbau von Infrastrukturen,¹⁰ auch wenn das aus einer Perspektive des Klimaschutzes eine alles andere als positive Entwicklung ist.

Die EU muss sich schnellstmöglich von der Philosophie, die den EPAs zugrunde liegt, verabschieden. Sie ist eine Fortschreibung des Kolonialismus mit anderen Mitteln, wenn auch mit freundlichem Gesicht und warmen Worten. Sie ist weder nachhaltig noch fair. Es reicht nicht aus, wenn Kanzlerin Merkel zum Zwecke der Migrationsbekämpfung verstärkte Reisediplomatie nach Nord- und Westafrika entfaltet und Entwicklungsminister Müller

bedeutungsschwer von einem „Marshall-Plan mit Afrika“ schwärmt.¹¹

Es geht um viel mehr: Begegnung auf Augenhöhe, fairer Handel unter Gleichen, Abschaffung der offenen und verdeckten EU-Subventionen für Agrarexporte, selektive Marktöffnung für afrikanische Produkte mit höherer Fertigungstiefe, Förderung regionaler Wertschöpfungsstrategien durch echte Zusammenarbeit bei der Entwicklung nachhaltiger Wirtschaftsstrukturen in Afrika statt paternalistischer, aber letztlich wirkungsloser Entwicklungshilfe, Partnerschaften beim Aufbau einer wirklich zukunftsfähigen Infrastruktur: Sonnen- und Windenergie statt Kohle und Öl, Eisenbahnen und Elektromobilität statt Automobilfixierung und Verbrennungsmotoren, Kreislaufwirtschaft statt Plastikkultur, organischer Landbau und nachhaltige Forstwirtschaft statt industrialisierter Landwirtschaft und Raubbau an den Wäldern, nachhaltiger Tourismus statt Wildtierexporte. Die Liste ließe sich leicht fortsetzen.

Wird eine Abkehr von der EPA-Philosophie nicht vollzogen, sollte sich niemand darüber wundern, wenn immer mehr junge Afrikanerinnen und Afrikaner nach Europa aufbrechen, dorthin, wo aus „ihren“ Rohstoffen Wohlstand generiert wird, an dem sie teilhaben wollen.

Europa kann es schaffen, ein wirklich partnerschaftliches Verhältnis, auch Handelsverhältnis, zu seinem Nachbarkontinent Afrika zu entwickeln, auch wenn das großer Anstrengungen bedarf. Dann könnte auch einem stets um den eigenen Vorteil kreisenden Ego manen wie Donald Trump moralisch mit ganz anderer Autorität und Glaubwürdigkeit begegnet werden.

Anmerkungen

1 http://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user_upload/dateien/publikationen/materialien_des_ffh/2018_gesellschaftliche-transformation-durch-fairen-handel_tagungsband.pdf (Zugriff am 10.10.2018)

- 2 Felber, Christian, *Ethischer Welthandel. Alternativen zu TTIP, WTO & Co*, Deuticke, Wien 2017
- 3 <http://fairtradeamerica.org/Media-Center/Blog/2017/February/Fairtrade-A-Movement-for-All> (Zugriff am 10.10.2018, Übersetzung R.L.)
- 4 <https://www.fairtrade.org.uk/Media-Centre/Blog/2018/July/What-Trump-Means-by-Free-and-Fair-Trade> (Zugriff am 10.10.2018, Übersetzung R.L.)
- 5 Keynes, John Maynard, National self-sufficiency, in: *Collected Writings* 21: 233-246
- 6 <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/TAB-Trade-and-SDGs.aspx> (Zugriff am 11.10.2018, Übersetzung von R.L.)
- 7 Hierzu sehr fundiert: Wade, Robert H., Is Trump wrong on trade? A partial defense based on production and employment, in: *Real-World Economics Review* 79: 43-63
- 8 Für eine fundierte Kritik an den EPAs siehe: <https://www.glsbankstiftung.de/besucherinnen/geldgipfel/geldgipfel-2016/redemanuskripte/nora-bauer/> (Zugriff am 11.12.2018)
- 9 <https://www.euractiv.de/section/entwicklungspolitik/news/umstrittenes-eu-freihandelsabkommen-mit-afrika-in-kraft/> (Zugriff am 11.12.2018)
- 10 <https://www.sueddeutsche.de/politik/china-afrika-treffen-ein-gipfel-fuer-milliarden-1.4114894> (Zugriff am 11.12.2018)
- 11 Für die aktuelle und kritische Begleitung der deutschen Afrikapolitik gibt es m.E. keine bessere Quelle als den Blog des Afrikanisten Robert Kappel: <https://graensengrenzen.wordpress.com/>

EDITION • LE MONDE *diplomatique*
Die Essenmacher.
Was die Lebensmittelindustrie anrichtet

Jetzt bestellen:
030-259 02-138
shop@taz.de

8,50 €



Kinder, Essen ist fertig!

Der Mensch nimmt im Laufe eines 80-jährigen Lebens 120 000 Mahlzeiten zu sich. Essen ist heute politischer als je zuvor: Während die einen jeden Tag darüber nachdenken müssen, wie sie ihre Kinder satt bekommen, und in manchen Weltregionen Hunger als Kriegswaffe eingesetzt wird, zerbrechen sich andere den Kopf darüber, welches Superfood am besten in ihren Diätplan passt. Wie sollen in Zukunft 8 Milliarden Menschen satt werden? Mit Kunstfleisch aus der Petrischale, mit Fisch aus Unterwasserkäfigen und Tomaten aus der Sahara? Wir schauen auf die Äcker und in die Töpfe und trauern mit den Imkern um das Bienensterben.

Mit Essays und Reportagen von Jitendra Choubey, Christiane Grefe, Manfred Kriener, Hilal Sezgin u.a. und einem Interview mit Benny Härlin. 112 Seiten, inklusive Karten und Grafiken

Rechtsextremismus in Deutschland: Gefährdungspotentiale, Ideologie, Erscheinungsformen

Thorsten Winkelmann

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag arbeitet zunächst die Merkmale der rechtsextremen Ideologie heraus, die zwar eine geschlossene Weltanschauung bereithält, aber offen gegenüber Veränderungen ist. Es folgt die Darstellung des parteiförmigen Rechtsextremismus vor und nach 1990. Der dritte Teil widmet sich dem nichtparteförmigen Extremismus, der ganz unterschiedliche Erscheinungsformen vereint, weitgehend ohne organisatorische Strukturen auskommt und für einen Großteil der rechtsextremistischen Straftaten verantwortlich ist. Die Ausführungen unterstreichen, dass es dem Rechtsextremismus gelungen ist, in die jugendliche Subkultur einzuziehen. Gemeinsamkeiten dieses mehrheitlich erlebnis- bzw. eventorientierten Rechtsextremismus werden über szenetypische Musik und Kleidung vor allem via Internet vermittelt. Wohin rechtsextremistisches Gedankengut und das einschlägige Milieu Jugendliche führen können, zeigt die erschreckende Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU), dem ein eigener Abschnitt gewidmet ist. Welche allgemeinen Gefährdungspotenziale der Rechtsextremismus aufweist und welche Entwicklungen künftig zu erwarten sind, wird abschließend bilanziert.

1. Ideologie

Obschon unterschiedliche Phänomene, inhaltlich-programmatische Ausrichtungen und verschiedene Organisationsformen unter dem Begriff Rechtsextremismus¹ subsumiert werden und daher eine einheitliche Definition schwierig ist, gibt es eine Reihe von Gemeinsamkeiten. Zunächst handelt es sich beim Rechtsextremismus um eine Ideologie, welche die Prinzipien des demokratischen Verfassungsstaates einschließlich Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und den in Artikeln 1 bis 20 GG normierten Grund-



Dr. Thorsten Winkelmann

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

rechten entweder teilweise oder vollständig ablehnt. Mit Abstufungen negieren sämtliche Formen des Rechtsextremismus das Prinzip der menschlichen Gleichheit.² Anstelle gleicher Rechte für alle Mitglieder des Gemeinwesens wird eine nach Herkunft, Abstammung, ethnischer oder nationaler Zugehörigkeit differenzierende politische Ordnung entworfen, in der eine ethnisch homogene Volksgemeinschaft ohne Pluralismus und Parteienkonkurrenz von einem starken Führer respektive einer Einheitspartei regiert wird. Volk und Staat verschmelzen, während soziale und politische Konflikte im Rahmen eines autoritären Etatismus naturalisiert werden. Minderheiten, seien sie ethnisch, religiös, kulturell oder aufgrund sexueller Orientierung, haben hier keinen Platz. Stattdessen wird eine notfalls mit Gewalt durchzusetzende soziale, psychische und physische Ausgrenzung („Minuszwanderung“) befürwortet, wovon im Falle der Durchführung Millionen Menschen mit deutschem Pass betroffen wären.³

Begründet werden diese Ausgrenzungen wahlweise mit „kulturellen“ Unterschieden oder – in extremer Form – mit „natürlichen“ Hierarchien, weshalb mit rechtsextremen Einstellungen immer Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einhergehen.⁴ Dieses Verständnis blendet einerseits die vor allem aus Aufklärung und Christentum resultierende Annahme der Gleichheit aller Menschen aus, andererseits führt die Politisierung vermeintlicher sozialer, ethnischer und kultureller Hierarchien direkt in einen Überlebenskampf. Um sich in dieser Auseinandersetzung durchzusetzen, bedürfe es einer (neuen) Elite, woraus der für den Rechtsextremismus typische Führerkult resultiert. Andernfalls drohe der eigene Untergang. Diesem gehe eine Degeneration der eigenen Rasse und/oder Kultur voraus, wodurch eine „Umvolkung“ drohe. Antisemitismus hat hier eine seiner Wurzeln.⁵ Der rechte Antisemitismus artikuliert sich auf unterschiedliche Weise. Das Handlungsrepertoire reicht von der Leugnung des Holocaust über Schändungen jüdischer Einrichtungen, offene Sympathien für und Zusammenarbeit mit Islamisten bis zu Phantasien einer „jüdischen Weltverschwörung“. Handlungsleitende Feindbilder passen sich gleichwohl flexibel an situative „Gefährdungen“ bzw. diffuse Ängste wie vor dem Islam, EU-Bürokraten, Migranten, Flüchtlingen usw. an.⁶ Als – vermeintlich – größte Bedrohung des deutschen Volkes weicht der Antisemitismus zunehmend einem dezidierten Antiislamismus.

Seit geraumer Zeit schwingt sich das rechtsextreme Spektrum zum „Rächer der sozial Benachteiligten“ und zum „Kämpfer gegen Globalisierung, Kapitalismus und Imperialismus“ auf. Hieraus resultieren mindestens zweierlei Konsequenzen:

- Erstens sollen aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs als Folge von Internationalisierung und Globalisierung von Wirtschaft und Handel die sozialen Sicherungssysteme ausschließlich dem ethnisch definierten „Volkskörper“ zu Gute kommen. Mit dieser sozialdarwinistischen Ausrichtung besteht die in einigen EU-Ländern bereits Realität gewordene Gefahr, dass in wirtschaftlichen Krisenzeiten „Menschen ihre Hoffnungen auf autoritäre, demokratiefeindliche Scheinlösungen richten“⁷.
- Zweitens reanimiert der gegenwärtige Rechtsextremismus seine Traditionen, denn neben seinen heimatümelnden, völkischen und naturverbundenen Facetten hatte er stets – etwa in Form des *Nationalsozialismus* – eine antikapitalistische Ausrichtung. Nicht nur seine zulasten des Individuums gehende Überbetonung des Kollektivs zeigt eine spezifische Wesensverwandtschaft zum linksextremistischen Spektrum, sondern auch der damit einhergehende Antiamerikanismus.

Während im Inneren Minderheiten angeblich den Zusammenhalt der Volksgemeinschaft bedrohen und wahlweise als „Eindringlinge“, „Fremde“ oder „Schmarotzer“ gelten, existieren äußere Feinde, welche die als überlegen angesehene eigene Nation be-

drohen. Rechtsextremismus geht daher immer mit einem übersteigerten Nationalismus einher.⁸ Konzeptionell sind mit diesen festgefügteten Freund-Feind-Kategorien, die durch gruppenspezifische Stereotypisierungen entstehen, unterschiedliche Konsequenzen verbunden: Das eigene Weltbild wird absolut gesetzt, abweichende Vorstellungen werden hingegen geächtet. In einem solchen geschlossenen Überzeugungssystem werden komplexe Zusammenhänge, mithin Ambivalenzen „gelöst“. Das „Wir“ im Sinne einer kollektiven Identität entsteht durch Abgrenzung und Abschottung nach außen sowie durch geschichtspolitische Narrative. Geschichte bzw. das, was man dafür hält, wird zur Legitimation des eigenen Handelns genutzt und erhält damit eine instrumentelle Funktion für gegenwarts- und zukunftsbezogene Zwecke. Historische Fakten werden zugunsten geschichtspolitischer Narrationen aufgegeben – Rituale aus heidnischer Vorzeit erleben dadurch genauso eine Auferstehung wie die angeblich heroischen Kämpfe der Germanen.

Da diverse Feindgruppen existieren und eine rechtsstaatlichen Prinzipien gehorchende Verständigung unmöglich ist, erscheinen militante Aktionen erforderlich, die nahezu ausschließlich vom nichtpartei förmigen Rechtsextremismus getragen werden.⁹ Charakteristisch für dieses Spektrum sind daher immer seine grundsätzliche Gewaltaffinität und seine aktive Gewaltbereitschaft. Deswegen wird zur Durchsetzung eigener politischer Ziele weniger die Arbeit in den Parlamenten gesucht, sondern üblicherweise die gewaltsame Konfrontation auf der Straße. Zur Steigerung der Schlagkraft und des inneren Zusammenhalts schließt man sich zumeist in (para-)militärisch organisierten Gruppen zusammen. Hieraus erklärt sich u.a. die Anziehungskraft von Waffen und Uniformen.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Gefährdungswahrnehmungen? Rechtsextremisten sehen sich als Vorkämpfer einer neuen, „völkischen“ Ordnung. Zugleich fühlt sich diese Avantgarde politisch verfolgt – sowohl individuell als auch als „weiße“ Rasse. Ferner identifiziert die politische Psychologie im Wertehaushalt rechtsextremer Personen bestimmte Eigenschaften, u.a. autoritäre Unterwürfigkeit und Verlangen nach Führerschaft, Aggressionsbereitschaft vor allem gegenüber Minderheiten, Rigidität im Denken, Stereotypisierungen, Überbetonung von Männlichkeit. Überdies teilen sämtliche Rechtsradikale bestimmte Kernüberzeugungen wie etwa ein pessimistisches Weltbild, das Gefühl der Bedrohung der eigenen Lebenssituation durch äußere Feinde, eine geringe Aufgeschlossenheit gegenüber Neuem bzw. Vorurteile gegenüber Fremden. Diese Merkmale kumulieren in einem reaktionären Menschenbild.¹⁰

Zusammenfassend stellt der Rechtsextremismus eine menschenverachtende Ideologie dar, mit dem eigenen Volk als zentralem Bezugspunkt. Volk wird hier als Gemeinschaft von Gleichartigkeit verstanden, und diese Gleichartigkeit fußt auf einer angeblich gemeinsamen Abstammung, Geschichte und gemeinsam geteilten Traditionen. All jene, die diese Kriterien nicht erfüllen, werden als minderwertig und unerwünscht angesehen. Wesentliche Merkmale der rechtsextremen Weltanschauung sind damit Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und das Denken in Freund-Feind-Kategorien. Ein derartiger ideologischer Überbau begründet und rechtfertigt selbst Gewalthandlungen.

2. Partei förmiger Rechtsextremismus vor und nach 1990

Hierzulande verlief die Entwicklung des partei förmigen Rechtsextremismus von 1949 bis 1990 in drei Wellen.¹¹ Nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 verboten die alliierten Siegermächte alle NS-Organisationen, weshalb sich

zunächst keine Nachfolgeparteien der „Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei“ (NSDAP) entwickeln konnten. Ergänzend hierzu sollte ein umfassendes Programm zur Entnazifizierung und Demokratisierung die deutsche Gesellschaft, Wirtschaft und Politik von allen Einflüssen des Militarismus, Rassismus und übersteigertem Nationalismus befreien. Indes verhinderten der aufziehende Ost-West-Konflikt sowie alte Seilschaften eine umfassende juristische wie moralische Aufarbeitung der Vergangenheit.

Obschon die Westalliierten die Zulassung von politischen Parteien streng reglementierten, sammelten sich ehemalige Mitglieder der NSDAP, rechtsgerichtete Kreise, konservative Monarchisten und andere Kräfte in der 1949 gegründeten „Sozialistischen Reichspartei“ (SRP), die bei den Landtagswahlen 1951 in Niedersachsen (elf Prozent) und Bremen (7,7 Prozent) kurzfristig Erfolge erzielen konnte. Da ein „reformierter“ Nationalsozialismus eine rassistische wie völkische Ideologie beinhaltete und nicht mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung kompatibel war, beantragte die Bundesregierung im selben Jahr ein Verbot der SRP. Im Oktober 1952 stellte das Bundesverfassungsgericht deren verfassungswidrigen Charakter fest und verbot die Partei einschließlich ihrer Ersatzorganisationen – kurz, nachdem diese sich (in Erwartung des Urteils) selbst auflöste.

In der Folgezeit scheiterten Versuche, das rechtsextremistische Lager anderweitig parteiförmig zu organisieren. Das Wirtschaftswunder, die von Konrad Adenauer forcierte Westbindung mit antikommunistischer Stoßrichtung und die Integration breiter Wählerschichten in die junge Bundesrepublik verringerten die Wahlchancen rechter bzw. rechtsextremistischer Splitterparteien. Eine wirksame institutionelle Barriere gegenüber diesen Gruppierungen bildete die 1953 für den Bundestag eingeführte Fünf-Prozent-Hürde. Infolgedessen breitete sich ab Anfang der 1950er-Jahre der Rechtsextremismus vermehrt im vorpolitischen Raum aus. Diverse Kulturorganisationen, Medien, Verlage und Zeitschriften entstanden, welche die Verbrechen des NS-Regimes relativierten bzw. verharmlosten sowie über den heldenhaften Kampf deutscher Landser berichteten – indes ohne nennenswerte Resonanz innerhalb der Bevölkerung.

Um die zersplitterten rechtsextremistischen Kräfte neu zu organisieren, wurde Mitte der 1960er-Jahre die „Nationaldemokratische Partei Deutschland“ (NPD) gegründet und damit eine neue Etappe in der Entwicklung des Rechtsextremismus in Deutschland eingeleitet.¹² Mehrere Faktoren begünstigten den Aufstieg der Partei: Die sich radikalisierende linke Studentenbewegung löste eine gesellschaftliche Gegenreaktion am rechten Rand aus. Durch die erste Große Koalition unter Kurt Georg Kiesinger (1966-69) erodierte sukzessive das Parteienspektrum. Bis dahin hatte es die Union (CDU/CSU) erfolgreich geschafft, Parteien rechts von sich zu verhindern oder einzubinden. Zur allgemeinen Verunsicherung trug ebenfalls die erste Nachkriegsrezession bei, die vermehrt Ängste vor ausbleibendem Wohlstand schürte. Ferner wurde die dauerhafte Migration von Gastarbeitern und deren Familien zum Gegenstand der Propaganda.

Die Themen „innere Sicherheit“, „wirtschaftliche Verwerfungen“ und „Migration“ griff die in den Anfangsjahren noch moderat nach außen auftretende NPD auf. Verbale Mäßigung und Distanz zur nationalsozialistischen Vergangenheit sollten neue Wähler erschließen – zunächst mit einigem Erfolg: Ende der 1960er-Jahre zog die NPD in sieben Landtage ein, wie in Baden-Württemberg (9,8 Prozent), Bremen (8,8 Prozent), Hessen (7,9 Prozent), Bayern (7,4 Prozent), scheiterte aber bei der Bundestagswahl 1969 knapp an der Fünf-Prozent-Hürde. Innerparteiliche Querelen hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung, Führungsstreitigkeiten und Parteiaustritte leitender Funktionäre des nationalkonservativen Flügels sowie die einsetzende gesellschaftliche Ächtung bedeuteten den elektoralen Abstieg dieser Partei, der sich auch in den Mitgliederzahlen niederschlug.

Die dritte Welle setzte mit dem Niedergang der NPD und der anschließenden Fragmentierung im rechtsextremistischen Spektrum ein. Da sich CDU und CSU in der Opposition ab 1969 verstärkt nach rechts orientieren und zunächst konfrontativ den Vorhaben der sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt begegneten (Ostpolitik, Bildungspolitik), trocknete sukzessive das Wählerpotenzial der NPD auf Bundes- wie auf Landesebene aus. Zudem wandten sich vor allem junge Rechtsextreme gegen das „bürgerliche“ Erscheinungsbild der „systemkonformen“ NPD und ihrer legislativ-parlamentarischen Strategie, wodurch sich die Szene radikalisierte und es zur Gründung etwa der „Wehrsportgruppe Hoffmann“, der von Michael Kühnen geleiteten „Wehrsportgruppe“ oder der „Gesinnungsgemeinschaft der Nationalen Front“ nach Vorbild der SA kam.

Von solchen Erscheinungsformen distanzierte sich der autoritär-deutschnationale Teil der rechtsextremen Bewegung. Er fand seine Heimat in der von dem Verleger Gerhard Frey 1971 zunächst als Verein und 1987 als Partei gegründeten „Deutschen Volksunion“ (DVU). Frey gelang es, seine Leser der „Deutschen National-Zeitung“ parteiförmig zu organisieren – auch wenn die DVU immer eine Phantompartei blieb. Gemäßigte Kräfte des rechten Lagers fanden in der Partei „Die Republikaner“ (REP) ihre Heimat. Der 1983 von Franz Josef Strauß mit herbeigeführte „Milliardenkredit“ für die bankrotte DDR begünstigte die Gründung der REP, werteten doch konservative Kreise dies als Abkehr von elementaren deutschlandpolitischen Grundsätzen der CSU. Die REP profitierte ferner vom Ausbleiben der von Helmut Kohl ausgerufenen „geistig-moralischen Wende“ sowie von den Zugeständnissen an den liberalen Koalitionspartner in Bonn. In den Anfangsjahren waren die Republikaner bemüht, radikale Positionen zu vermeiden und sich stattdessen als national-konservative, moderate Alternative, als Sammelbecken politisch Enttäuschter zu präsentieren. Diese Positionierung konnte wegen der anhaltenden Flügelkämpfe innerhalb der REP auf Dauer nicht aufrechterhalten werden – auch wenn die Partei bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 1989 aus dem Stand 7,5 Prozent der Stimmen erzielte oder zur Europawahl am 18. Juni 1989 unter dem Motto „Europa ja – diese EG nein“ 7,1 Prozent der Stimmen errang.

An die „Erfolge“ konnte der parteiförmige Rechtsextremismus nach 1990 nur vereinzelt anknüpfen. Wie die Ergebnisse rechtsextremer Parteien bei den Bundestagswahlen seit 1990 (Tabelle 1) zeigen, spielen sie auf nationaler Ebene eine zu vernachlässigende Rolle. Insgesamt kommt das rechtsextreme Parteispektrum über die Bedeutungslosigkeit nicht hinaus, obschon die für die Parteienfinanzierung wichtige Marke von 0,5 Prozent einige Male überschritten wurde. Während sich die Republikaner kontinuierlich im Abwärtstrend befinden und die DVU 2009 nur 0,1 Prozent der Zweitstimmen erreicht hatte, bevor sie 2011 mit der NPD fusionierte, gelang es den „Nationaldemokraten“, ihre vergleichsweise hohen Wahlergebnisse ab 2005 weitgehend zu stabilisieren. Die Hochburgen der NPD liegen vor allem in den östlichen Bundesländern.

Tabelle 1: Ergebnisse rechtsextremer Parteien bei den Bundestagswahlen 1990-2017 (in Prozent)

	1990	1994	1998	2002	2005	2009	2013	2017
NPD	0,3	---	0,3	0,4	1,6	1,5	1,3	0,4
DVU	---	---	1,2	---	---	0,1	---	---
REP	2,1	1,9	1,8	0,6	0,6	0,4	0,2	---
pro Deutschland	---	---	---	---	---	---	0,2	---
Aggregiert	2,4	1,9	3,3	1,0	2,2	2,0	1,7	0,4

Quelle: Amtliche Wahlstatistik.

Während rechtsextreme Parteien bei Bundestagswahlen nicht annähernd die Fünf-Prozent-Hürde erreichten, schneiden sie bei Europa- und Landtagswahlen (Tabelle 2 und 3) besser ab. Dies hängt vorrangig mit der niedrigeren Wahlbeteiligung bei diesen Wahlen zusammen. Anhänger kleinerer Parteien können dadurch einen überproportionalen Einfluss ausüben und sind daher stärker motiviert, ihre Stimme abzugeben. Ferner sind die Wähler bei diesen vermeintlichen Nebenwahlen eher bereit, ihre Stimme den nicht etablierten Kräften zu geben. Wie die Wahlerfolge zu den Europawahlen im zeitlichen Verlauf dokumentieren, zogen die Republikaner 1989 erstmalig im damals noch geteilten Deutschland mit sechs Abgeordneten ins Europäische Parlament ein. Erst 15 Jahre später und begünstigt durch den Wegfall der vom Bundesverfassungsgericht am 26. Februar 2014 gekippten Sperrklausel schaffte es die NPD mit einem Abgeordneten ins Europaparlament. Die rechtsextremistische „Bürgerbewegung pro NRW“ ging mit 52.649 Stimmen und damit 0,2 Prozent leer aus.

Tabelle 2: Europawahlen (Angaben in Prozent)

	1989	1994	1999	2004	2009	2014
NPD	---	0,2	0,4	0,9	---	1,0
DVU	1,6	---	---	---	0,4	---
REP	7,9	3,9	1,7	1,9	1,3	0,4
pro NRW	---	---	---	---	---	0,2
Aggregiert	9,5	4,1	2,1	2,8	1,7	1,6

Quelle: Amtliche Wahlstatistik.

Nach der Wiedervereinigung 1990 konnten die von den Verfassungsschutzbehörden als rechtsextremistisch eingestuft Parteien NPD, DVU und die Republikaner in mehrere Landtage einziehen. Neben den frühen Wahlerfolgen in Bremen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg fallen dabei besonders die Ergebnisse in den östlichen Bundesländern ins Auge. Auch wenn die NPD bei den Landtagswahlen 2014 den Einzug in Sachsen wie Brandenburg verpasste und derzeit (Stand: Oktober 2018) in keinem Landtag mehr vertreten ist, verfügt sie in den östlichen Bundesländern über vitale lokale Strukturen und über enge Kontakte zum nicht parteilich organisierten Spektrum.¹³ Vormalige Wahlerfolge etwa in Sachsen, wo die NPD 2004 9,2 Prozent und damit fast genauso viele Stimmen wie die SPD (9,8 Prozent) erreichte, waren neben der guten Parteiorganisation und der in einigen Regionen ausgeprägten sozialen Verankerung vor allem auf die aggressive Kampagne gegen „Hartz IV“ zurückzuführen. Die von der Partei geschürten Ängste vor der EU-Osterweiterung trugen ihren Teil dazu bei. Vergleichbare Gründe waren ebenso für den Wahlerfolg der DVU in Brandenburg am gleichen Tag (19. September 2004) verantwortlich.

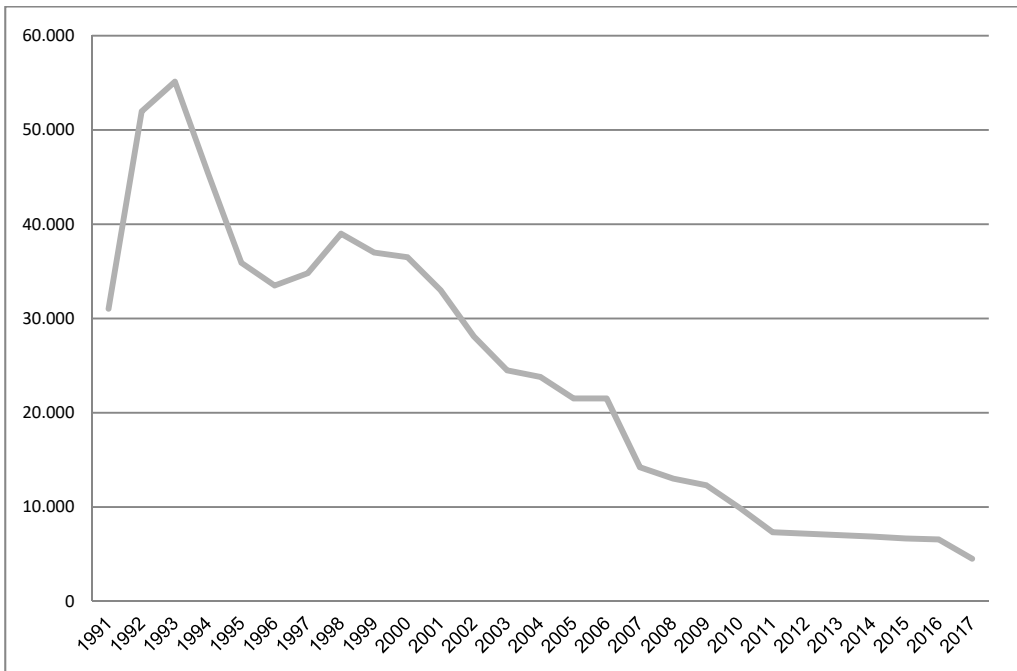
Tabelle 3: Einzug rechtsextremer Parteien seit 1990 in die Landtage (Angaben in Prozent)

NPD	DVU	Republikaner
2004: 9,2 (Sachsen)	1991: 6,2 (Bremen)	1992: 10,9 (Baden-Württemberg)
2006: 7,3 (Mecklenburg-Vorpommern)	1992: 6,3 (Schleswig-Holstein)	1996: 9,1 (Baden-Württemberg)
2009: 5,6 (Sachsen)	1998: 12,9 (Sachsen-Anhalt)	
2011: 6,0 (Mecklenburg-Vorpommern)	1999: 5,3 (Brandenburg)	
	2004: 6,1 (Brandenburg)	

Quelle: Amtliche Wahlstatistik.

Die Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien bei einigen Landtagswahlen können jedoch nicht über die anhaltende strukturelle Schwäche des parteiförmigen Rechtsextremismus hinwegtäuschen, wie die Mitgliederentwicklung im zeitlichen Verlauf deutlich macht (Abbildung 1). Während in der Hochphase im Jahre 1993 alle von den Verfassungsschutzbehörden als rechtsextremistisch eingestuften Parteien noch 55.130 Mitglieder hatten, sind davon (Stand: 2018) nur mehr 6.050 übriggeblieben. Die Parteien organisieren rund 20 Prozent der aktiven Rechtsextremisten.

Abbildung 1: Entwicklung der Mitgliederzahlen in rechtsextremistisch eingestuften Parteien¹⁴



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes.

4. Nichtparteilörmiger Extremismus

Eine trennscharfe Unterscheidung in parteiförmigen und nichtparteilörmigen Rechtsextremismus gestaltet sich in der Praxis problematisch, da es organisatorische, personelle und inhaltlich-konzeptionelle Überschneidungen gibt. So versammeln sich NPD und Neonationalsozialisten (Freie Kräfte) unter dem Mantel „Nationaler Widerstand“, planen gemeinsame Aktionen und treten als Einheit öffentlich in Erscheinung. Die nichtparteilörmig organisierte Szene dient als Sozialisationsinstanz, Wählerpotenzial und Rekrutierungsfeld künftiger Parteigänger und -kader, obschon zwischen Parteien und nichtparteilörmigen Rechtsextremen zum Teil erhebliche Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Ziele und der richtigen Mittel bestehen. Zugleich herrscht vereinzelt Rivalität bis hin zu offener Feindschaft.

Unterschiede zwischen beiden Formen existieren auch hinsichtlich des äußeren Erscheinungsbildes, der programmatischen Ausrichtung, der Organisation und der Gewaltbereitschaft. So ist der nichtparteiliche Rechtsextremismus vielfach militanter in seinen Forderungen, gewalttätiger in seinen Aktionen und weniger hierarchisch organisiert. Er umfasst so unterschiedliche Organisationsformen wie Bürgerinitiativen gegen Asylbewerber, nach außen harmlos erscheinende Vereine wie die mittlerweile verbotene „Heimattreue Deutsche Jugend e.V.“ und die „Hilfsorganisation für nationale politische Gefangene und deren Angehörige e.V.“ (HNG), sich paramilitärisch gebärende Wehrsportgruppen sowie die zwar lose organisierten, dafür umso gewalttätiger auftretenden „Autonomen Nationalisten“.

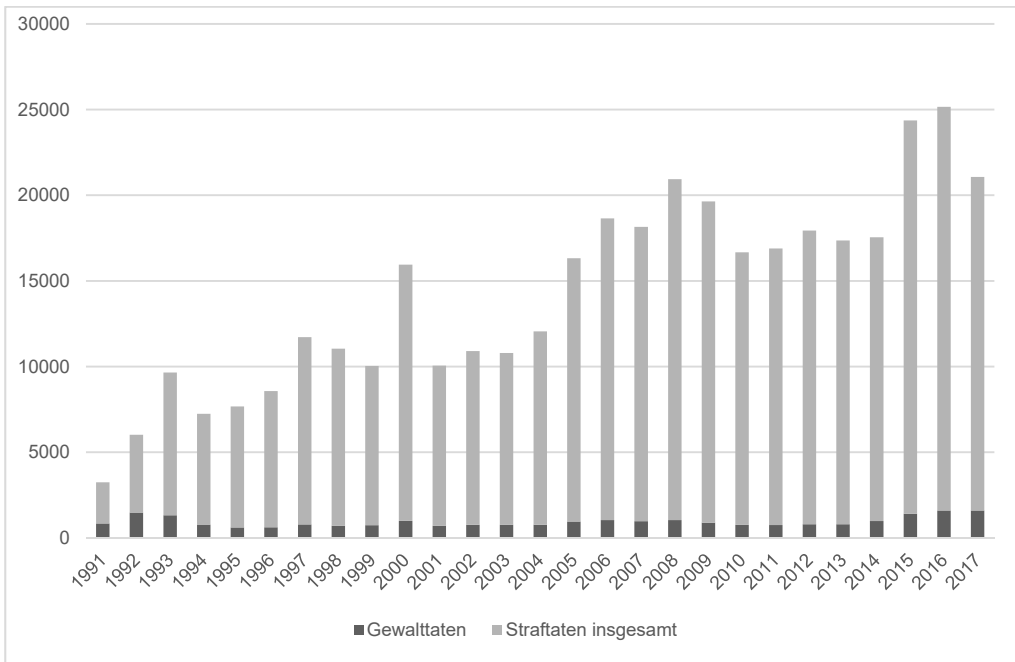
Die Vielzahl der Untergruppen, Abspaltungen und Neugründungen verhindert eine vollständige Aufzählung. Eine genaue Erfassung wird dadurch erschwert, dass die jugendlichen Subkultur¹⁵ weitgehend ohne organisatorische Strukturen auskommt, erlebnis- bzw. eventorientiert ist und ein gemeinsames Band mehrheitlich über szenetypische Musik, Kleidung und Konzerte und den damit verbundenen Lebensstil schafft.¹⁶ Dieser subkulturelle Rechtsextremismus umfasste 2017 rund 9.200 Personen (2016: 8.500, 2015: 8.200, 2014: 7.200).¹⁷ Hiervon nicht immer klar zu unterscheiden sind Personen aus dem neonazistischen Spektrum. Insbesondere die positive Beurteilung des „Dritten Reiches“, eine Glorifizierung damaliger Handlungen und Handelnder fallen bei dieser 2017 etwa 6.000 Personen (2016: 5.800, 2015: 5.800; 2014: 5.600) umfassenden Gruppe auf. Neonationalsozialisten suchen die Öffentlichkeit etwa bei Demonstrationen oder Kundgebungen. „Gedenkumzüge“ oder „Trauermärsche“ wie anlässlich des Jahrestages der Bombardierung Dresdens am 13. Februar erfreuen sich hingegen seit Längerem immer geringerer Beliebtheit, was einerseits auf eine anhaltende Mobilisierungsschwäche, andererseits auf die zahlenmäßig stärkeren Gegenproteste sowie auf die erhebliche Polizeipräsenz zurückzuführen ist.¹⁸ Seit Ende 2014 jedoch, ermuntert und zum Teil gedeckt durch die Massendemonstrationen von Pegida und ihre zahlreichen regionalen wie lokalen Ableger, die sich gegen eine vermeintliche Islamisierung Deutschlands und die Einwanderungs- und Asylpolitik der Bundesregierung richten, erreichte die rechtsextremistische Demonstrationspolitik einen neuen Höhepunkt.

Der schwache Organisationsgrad des nichtparteilichen Rechtsextremismus ist u.a. auf die zahlreichen Verbote entsprechender Vereine und Organisationen zurückzuführen. Gleichwohl wird eine wirksame staatliche Verbotspolitik durch den fluiden Charakter derartiger Gruppen, durch Umbenennungen und Neugründungen konterkariert. Die Konsequenzen aus den Verboten beurteilt der Extremismusforscher Uwe Backes wie folgt: „Die erhoffte dauerhafte Verunsicherung und Schwächung militanter rechtsextremer Szenen [blieb aus, stattdessen ist] eine ungeheure organisatorische Flexibilität“¹⁹ zu beobachten. Verbote seitens der Exekutive bewirken also Ausweich- und Anpassungsreaktionen, ohne die Szene dauerhaft zu reduzieren. Anscheinend ist dem Hass auf Fremde, dem völkischen Denken, der positiven Beurteilung der nationalsozialistischen Vergangenheit usw. nur bedingt mit administrativen Maßnahmen beizukommen.

Typologisch scheint eine Differenzierung des nichtparteilichen Rechtsextremismus in aktionistischer und organisatorischer Hinsicht sinnvoll. Anhänger des aktionistischen Lagers verüben tendenziell spontane Gewaltakte, während die Anhänger organisierter Gruppen zumeist in Wehrsportgruppen den künftigen „Krieg der Rassen“ trainieren. Derartige paramilitärische Vereinigungen lehnen sich an historische Vorbilder wie die SA oder andere faschistische Kampfbünde an, sammeln konspirativ Waf-

fen und proben für den Ernstfall. Aktionistische Gewalthandlungen entstehen aus diffusen Ängsten, Ressentiments und oftmals durch mit übermäßigem Alkoholkonsum entstandene Überlegenheitsgefühle. Zwei Entwicklungen sind in diesem Bereich offensichtlich: Zum einen werden in den östlichen Bundesländern überproportional häufig Straftaten aus rechtsextremen Motiven verübt, wofür sowohl die DDR-Vergangenheit als auch die mit der Transformation verbundenen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Veränderungen als ursächlich angesehen werden.²⁰ Zum Zweiten nahmen trotz zahlreicher Bemühungen von Seiten der Gesellschaft, der Sicherheitsbehörden, der Politik und unterschiedlicher Programme zur Bekämpfung von Rechtsextremismus Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund ab den 1990er-Jahren kontinuierlich zu. Besorgniserregend ist vor allem der erneute Anstieg rechter Gewalttaten seit 2014/2015.

Abbildung 2: Straf- und Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund (1991-2017)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Verfassungsschutzberichten des BMI.

Obschon eine gruppenspezifische Zuschreibung der Delikte zu Skinheads, Hooligans, Autonomen Nationalisten und Neonationalsozialisten wegen fehlender trennscharfer Kriterien und wegen Doppelmitgliedschaften zumeist scheitert, resultiert deren Anziehungskraft aus den breiten Erlebnisangeboten, die eng an diese Gruppen gebunden sind. Entsprechende Freizeitangebote reichen von Zeltlagern mit Lagerfeuerromantik, Wehrübungen und Militärspielen über Singrunden bis zu Kameradschaftsabenden und Konzertbesuchen. Angelehnt an die germanisch-heidnische Mythologie umfasst das gemeinschaftserzeugende Portfolio darüber hinaus esoterische Angebote aller Art. Um vermehrt ein junges Publikum jenseits des in die Jahre gekommenen Miefs der NS-Ästhetik anzusprechen, schuf der heutige Rechtsextremismus eine jugendliche Er-

lebnisswelt, die neben politischen Inhalten und Feindbildern immer auf ein unkonventionelles und erlebnisorientiertes „Wir-Gefühl“ zielt. Dabei wird bewusst im strafrechtlichen Graubereich operiert, werden rassistische Parolen verniedlicht und diffuse Ängste geschürt, um so die Kontaktaufnahme mit jungen Menschen zu erleichtern. Nach außen sichtbare Zugehörigkeiten zur Gruppe erfolgen über Kleidung (etwa die Marke „Thor Steinar“), Musik sowie (teilweise verfassungsfeindliche) Symbole.²¹

5. Exkurs: Der Nationalsozialistische Untergrund (NSU)

Mit dem sogenannten NSU („Nationalsozialistischer Untergrund“) begegnete Staat und Gesellschaft in Deutschland ein Phänomen, das so für nicht möglich gehalten wurde: Über Jahre hinweg mörderisch agierend, ohne programmatische Außenbekennung, aus rechtsextremem Milieu stammend, fungiert er als Zelle von großer Autonomie, finanziell durch Banküberfälle abgesichert und von höchster eliminatorischer Konsequenz gegen Menschen, die nicht dem eigenen identitären Kosmos zugerechnet wurden.²² Der mit der Aufdeckung dieser Gruppe im November 2011 verbundene „Kulturschock“ ist noch keineswegs verarbeitet, die Aufarbeitung steht trotz der Urteile im NSU-Prozess erst am Anfang.

Wie Fabian Virchow nach Auswertung der Berichte mehrerer Untersuchungsausschüsse – des Bundestages sowie der Landtage in Sachsen, Thüringen und Bayern – herausarbeitet, waren die Mitglieder des NSU in Strukturen der vom Bundesinnenminister 2000 verbotenen Gruppe „Blood & Honour“ eingebettet.²³ Als gesichert gilt, dass Uwe Mundlos als „intellektueller“ Wortführer der Gruppe auftrat und dass Vorstrafenregister bei Uwe Böhnhardt schon in jungen Jahren eine gewisse Gewaltaffinität nahelegt. Frühzeitig sympathisierten beide mit rechtsextremistischem Gedankengut, hörten einschlägiges Liedgut, kleideten sich entsprechend und beteiligten sich an Aufmärschen, ohne jedoch als radikalisierte Rädelsführer der braunen Masse auffällig zu werden. Die Biographien des NSU zeigen typische Aspekte rechtsextremistischer Sozialisation.

Obschon es für eine abschließende Beurteilung des NSU noch zu früh ist, lässt sich folgendes vorläufiges Fazit ziehen: Während frühere rechtsterroristische Phänomene in der Bundesrepublik wahlweise eine antikommunistische, antiamerikanische oder antisemitische Stoßrichtung hatten, richtete sich die Gewalt des NSU ausschließlich gegen Menschen mit Migrationshintergrund. Nicht einzelne Individuen, sondern Menschen mit Migrationshintergrund standen bei der „Auswahl“ der Opfer im Vordergrund. Waren in der Vergangenheit Gebäude wie Synagogen, Einrichtungen der US-Armee oder etwa Ausstellungen über die Verbrechen der Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg vorrangige Anschlagziele, mordete der NSU gezielt, was ebenfalls eine neue Qualität hinsichtlich der Gewaltintensität darstellt. Anders formuliert: Waren früher Opfer zwar einkalkuliert, aber nicht beabsichtigt, wurde die Tötung nunmehr zum handlungsleitenden Motiv.

Da Orte bewusst ausgewählt und Fluchtrouten minutiös geplant waren, erfolgten die Gewalttaten vorsätzlich. Bekenner schreiben oder sonstige Rechtfertigungsversuche gleich welcher Art, welche die Taten „erklären“ und zur Nachahmung motivieren sollten, fehlten vollständig. Im Unterschied zur „Rote Armee Fraktion“ (RAF), die lange Traktate über ihre Absichten, Ziele und Forderungen veröffentlichte, kam der „Nationalsozialistische Untergrund“ scheinbar ohne proklamierte ideologische Zielvorstellungen aus – auch wenn das verquere Weltbild des Trios evident ist. Vor allem die Länge des Zeitraumes, in dem der NSU in der Illegalität agieren und seine Mordserie

planen und ausüben konnte, ist eine Besonderheit gegenüber anderen rechtsterroristischen Gruppierungen, die in der Vergangenheit innerhalb kürzester Zeit aufgedeckt werden konnten. Und dennoch mehren sich in jüngster Zeit die Alarmsignale. Organisierte Ansätze wie die „Oldschool Society“ (OSS), die „Gruppe Freital“, die „Nauener Gruppe“ oder – die erst im Oktober 2018 entdeckte – Gruppe „Revolution Chemnitz“ belegen die anhaltende Gefahr rechtsterroristischer Gruppierungen.

6. Abschließende Beurteilung

In einer Gesamtschau sind rechtsextremistische Parteien gegenwärtig weder quantitativ noch qualitativ in der Lage, die freiheitliche demokratische Grundordnung ernsthaft zu gefährden und ihre menschenverachtenden Ziele zu verwirklichen. Sie besitzen in Deutschland – im Unterschied zu anderen europäischen Ländern – keine Massengrundbasis, wie das Bundesverfassungsgericht im letztlich gescheiterten NPD-Verbotsantrag 2017 beispielhaft ausführt: Demnach vertrete die Partei zwar ein „auf die Beseitigung der bestehenden freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtetes politisches Konzept [...]. Allerdings fehlt es (derzeit) an konkreten Anhaltspunkten von Gewicht, die es möglich erscheinen lassen, dass dieses Handeln zum Erfolg führt.“²⁴ Inhaltlich, finanziell wie personell ist der parteiförmige Rechtsextremismus in einer weitgehend aussichtslosen Lage. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich: Einerseits besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Gefährdungspotenziale derartiger Bewegungen und Organisationen. Insbesondere der nationalsozialistische Zivilisationsbruch wirkt bis in die Gegenwart und hat wohl den größten Anteil an der Schwäche des parteipolitischen Rechtsextremismus. Andererseits verhindert die Zersplitterung des Lagers ein kohärentes Auftreten, zumal es vielfach an eloquenten wie medientauglichen Führungspersönlichkeiten mangelt.

Aus heutiger Sicht scheint der parteiförmige Rechtsextremismus keine Zukunft zu haben. Anhaltende Erfolglosigkeit bei Wahlen und die miserable Bilanz der Parlamentsarbeit deuten darauf hin, dass der „Kampf um die Parlamente“ verloren geht. Interne Streitigkeiten sowie finanzielle Schwierigkeiten tragen ferner dazu bei. Zudem organisieren sich immer weniger Rechtsextreme in Parteien. Von dieser Verdrossenheit der eigenen Anhänger dürfte in Zukunft aber der nichtpartei förmige Rechtsextremismus profitieren. Seit Jahren ist ein Trend weg von festgefügtten Organisationen hin zu informellen Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung festzustellen. Vermehrt verlagert die rechtsextreme Szene ihre Aktivitäten in den – schwer zu kontrollierenden – zivilgesellschaftlichen Bereich. Ob Sport- oder Kinderfeste, Feuerwehren, Nachbarschaftshilfen oder privat organisierte Ordnungsdienste, ob Kampagnen gegen Kindermissbrauch, Solidaritätsaufrufe für Opfer bei Flutkatastrophen – dies alles dient dazu, die Akzeptanz für rechtsextreme Positionen zu erhöhen. So scheinen bestimmte Themen des Rechtsextremismus, die an Ressentiments und diffuse Ängste anknüpfen, in Teilen der Mehrheitsgesellschaft durchaus anschlussfähig zu sein.

Anmerkungen

Dieser Beitrag ist eine gekürzte, aktualisierte und vollständig überarbeitete Version von: Thorsten Winkelmann/Hermann Ruch, *Rechtsextremismus in: Mannewitz, Tom; Ruch, Hermann; Thieme, Tom; Winkelmann, Thorsten: Was ist politischer Extremismus?*, Frankfurt am Main 2018, S. 47-80.

- 1 Zur Kontroverse um den Begriff siehe Peter Rieker, *Rechtsextremismus: Prävention und Intervention. Ein Überblick über Ansätze, Befunde und Entwicklungsbedarf*, Weinheim 2009.
- 2 Achim, Bühl, *Rassismus. Anatomie eines Machtverhältnisses*, Bonn 2017;
- 3 Samuel Salzborn, *Rechtsextremismus. Erscheinungsformen und Erklärungsansätze*, Baden-Baden, 2018, S. 22ff.
- 4 Eva Groß/Andreas Zick/Daniela Krause, *Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16-17/2012, S. 11-18.
- 5 Wolfgang Benz, *Was ist Antisemitismus?*, Bonn 2008, S. 83ff.
- 6 Everhard Holtmann, *Völkische Feindbilder. Ursprünge und Erscheinungsformen des Rechtspopulismus in Deutschland*, Bonn 2018.
- 7 So Holger Hövelmann/Martin Krems, *Die Republik braucht keine Nazis. Ein Plädoyer für die wehrhafte Demokratie*, in: Stephan Braun/Alexander Geisler/Martin Gerster (Hrsg.), *Strategien der extremen Rechten. Hintergründe – Analysen – Antworten*, Wiesbaden 2009, S. 646-658, hier: S. 649.
- 8 Richard Stöss, *Ideologie und Strategie des Rechtsextremismus*, in: Wilfried Schubarth/Richard Stöss (Hrsg.), *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz*, Bonn 2000, S. 101-130.
- 9 Andrea Röpke/Andreas Speit (Hrsg.), *Blut und Ehre. Geschichte und Gegenwart rechter Gewalt in Deutschland*, Bonn 2013; Peter Sitzer/Wilhelm Heitmeyer, *Rechtsextremistische Gewalt von Jugendlichen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37/2007, S. 3-10.
- 10 Jürgen R. Winkler, *Rechtsextremismus. Gegenstand – Erklärungsansätze – Grundprobleme*, in: Wilfried Schubarth/Richard Stöss (2000), S. 38-68.
- 11 Hierzu im Einzelnen Armin Pfahl-Traugber, *Der organisierte Rechtsextremismus in Deutschland nach 1945*, in: Wilfried Schubarth/Richard Stöss (2000), S. 71-100.
- 12 Zur Organisationsentwicklung der NPD vgl. Lars Flemming, *Das NPD-Verbotsverfahren. Vom „Aufstand der Anständigen“ zum „Aufstand der Unfähigen“*, Baden-Baden 2005, S. 46-96.
- 13 Anstatt vieler Marc Brandstetter, *Die NPD unter Udo Voigt. Organisation. Ideologie. Strategie*, Baden-Baden 2013.
- 14 Seit Ende 2008 werden die Mitglieder der Partei „Republikaner“ von den Verfassungsschutzbehörden nicht mehr als rechtsextremistisch eingestuft. Dafür werden seit 2012 die Mitglieder der Partei „pro Deutschland“ und der Partei „Die Rechte“ erfasst.
- 15 Vgl. etwa Christian Menhorn, *Skinheads. Porträt einer Subkultur*, Baden-Baden 2001.
- 16 Lesenswert Stefan Glaser/Thomas Pfeiffer (Hrsg.), *Erlebniswelt Rechtsextremismus. Menschenverachtung mit Unterhaltungswert*, Bonn 2013.
- 17 Angaben laut Verfassungsschutzbericht des BMI 2017.
- 18 So Verfassungsschutzbericht des BMI 2013, S. 87.
- 19 Uwe Backes, *NPD-Verbot: Pro und Contra*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 18-19/2012, S. 9-15, hier: S. 12.
- 20 Klaus Schroeder, *Rechtsextremismus und Jugendgewalt in Deutschland. Ein Ost-West-Vergleich*, Paderborn 2005.
- 21 Stefan Glaser/Christiane Schneider, *Zielgruppe Jugend: Rechtsextreme im Social Web*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 18-19/2012, S. 4046.
- 22 Sebastian Gräfe, *Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen erlebnisorientierten Jugendlichen, „Feierabendterroristen“ und klandestinen Untergrundzellen*, Baden-Baden 2017
- 23 Fabian Virchow, *Der „Nationalsozialistische Untergrund“ (NSU) – eine historische und sozialwissenschaftliche Annäherung*, in: *politische bildung* Nr. 4/2013, S. 68-83.
- 24 Bundesverfassungsgericht: *Kein Verbot der NPD*, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-004.html>.

Versagt die Soziale Marktwirtschaft auf dem Wohnungsmarkt?

Wohnungsmangel als neue soziale Frage

Thorsten Hippe

Zusammenfassung

Der Artikel analysiert Ursachen des heutigen Mangels an preiswerten Wohnungen in vielen Großstädten und darauf bezogene politische Lösungsoptionen. Anhand des Vergleichs kontroverser wissenschaftlicher Theorien zu diesem Problem wird die Frage erörtert, inwieweit „die“ Soziale Marktwirtschaft – bzw. konträre wohnungspolitische Deutungen dieses Begriffs – der Herausforderung gewachsen sind oder zu kurz greifen.

1. Problemaufriss: Wohnen in der unsozialen Marktwirtschaft?

Der Erfinder des Begriffs der Sozialen Marktwirtschaft, Alfred Müller-Armack, sah deren Kern in der Leistung, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem sozialen Ausgleich zu verbinden“ (Müller-Armack 1966). Er war überzeugt, dass die Produktivität des Markts zusammen mit staatlicher Einkommensumleitung (z.B. Zuschüsse für arme Mieter) alle Bürger problemlos auch mit Wohnraum versorgen könne (ebd., 134ff.).

Seit einiger Zeit mehren sich aber Medienberichte über Bürger in deutschen Großstädten, die ebenso vergeblich wie verzweifelt nach für sie bezahlbaren, räumlich adäquaten Mietwohnungen suchen, unter sehr hohen Mieten leiden, mangels Alternative sehr beengte und prekäre Wohnbedingungen hinnehmen, usw. Wohnen sei die „entscheidende soziale Frage unserer Zeit“, „Deutschlands Mietmarkt ist kaputt“, klagt z.B. die Süddeutsche Zeitung (2.1.18 und 16.7.18).



Dr. Thorsten Hippe

Sozialwissenschaftler und Fachdidaktiker, Bielefeld

Laut empirischen Studien gaben 2014 ca. 40% der Haushalte in den 77 Großstädten Deutschlands über 30% ihres Nettoeinkommens für die Bruttokaltmiete aus, was Experten als kritische Schwelle gilt (Lebuhn u.a. 2017). Fast 19% der Haushalte (1,6 Mio. Menschen) zahlen über 40% ihres Nettoeinkommens. Von solchen Mietbelastungsquoten sind v.a. einkommensschwache Haushalte an und unter der Armutrisikogrenze betroffen (60% des Median der Einkommensverteilung). Zugleich steigt das Mietniveau weiter: so wuchsen die durchschnittlichen Nettokaltmieten für Erst- und Wiedervermietung in Großstädten mit >500.000 Einwohnern von 2006 bis 2017 um 50% (BBSR 2018).

Statt sozialen Ausgleich fördert dies soziale Segregation: während Wohlhabende sich das Wohnen in der Innenstadt leisten können, weichen ärmere Bürger in Randlagen aus. Die steigenden Immobilien- und Mietpreise erhöhen die soziale Ungleichheit (Kalkuhl 2018 u.a.), da sich Immobilienvermögen i.d.R. im Eigentum wohlhabender Haushalte befindet, während Bürger mit niedrigen Einkommen meist Mieter sind und bei ihnen der Wohnkostenanteil am Einkommen überdurchschnittlich hoch ist.

Als zentrale Ursache für das hohe, steigende Preisniveau am großstädtischen Wohnungsmarkt gilt die Knappheit, das mangelnde Angebot an (preiswerten) Wohnungen, das mit der Nachfrage nicht Schritt halte. Letztere speist sich aus dem Wachstum der urbanen Dienstleistungsbeschäftigung, der Zunahme der Studierenden, der Zuwanderung aus Ost- und Südeuropa sowie von Geflüchteten und der Abnahme der durchschnittlichen Haushaltsgröße (v.a. mehr Single-Haushalte). Dagegen leiden viele ländliche, strukturschwache Räume an Abwanderung und Wohnungsleerstand.

Mit 285000 neuen Wohnungen liegt der Wohnungsbau 2017 weiter klar unter dem geschätzten Bedarf von 350000 – 400000 Einheiten pro Jahr (KfW 2018). Eine Schließung der Lücke ist nicht in Sicht. Eine empirische Studie zeigt, dass auch unter Annahme einer Idealverteilung der Bürger auf alle heutigen Wohnungen gemäß Haushaltsgröße und –einkommen in den Großstädten ca. 1,9 Mio. bezahlbare Wohnungen fehlen (wobei Bezahlbarkeit als Anteil der Bruttowarmmiete am Nettoeinkommen (inkl. Sozialtransfers) von max. 30% definiert wird (Holm u.a. 2018a)). Davon sind v.a. Haushalte mit einem Einkommen unter der Armutrisikogrenze betroffen – für sie fehlen demnach ca. 1,5 Mio. bezahlbare Wohnungen.

Offenbar scheitert die real existierende Soziale Marktwirtschaft hier an ihrem Anspruch, ökonomische Freiheit, Produktivität und sozialen Ausgleich zu verbinden. Woran liegt das? Was sind die Ursachen der – dem Idealmodell des Marktes widersprechenden – *andauernden* Kluft zwischen Angebot und Nachfrage? Handelt es sich um Markt- oder Staatsversagen? Weicht die heutige Realität zu stark vom Ideal Müller-Armacks ab oder ist sein ordoliberal beeinflusstes Konzept veraltet? Welche politischen Lösungsinstrumente gibt es? Welche wissenschaftlichen Kontroversen drehen sich darum und welche konträren ideologischen Deutungen des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft“ spiegeln sich darin?

2. Wissenschaftliche Kontroversen zur heutigen Wohnungspolitik

Im wissenschaftlichen Diskurs zur Wohnungspolitik lassen sich idealtypisch eine linksdemokratische und eine ordnungsökonomische Theorie unterscheiden. Diese Theorien sind bzgl. Ursachendiagnose und Lösungskonzepte meist kontrovers (Kap. 2.1. + 2.2.), zeigen aber in einem Punkt – der Bodenfrage – jüngst Ähnlichkeiten (Kap. 3).

Tabelle 1: Wissenschaftliche Theorien zum heutigen Wohnungsmangel

	Linksdemokratische Theorie	Ordnungsökonomische Theorie
Ursachendiagnose für Mangel an bezahlbaren Wohnungen	Marktversagen wegen kapitalistischen Renditestrebens Marktversagen auf dem Bodenmarkt wegen spekulativer Hortung von Flächen	Staats- und Politikversagen in Form von Überregulierung, Steuererhöhungen und Insider-Outsider-Konflikten Marktversagen auf dem Bodenmarkt wegen spekulativer Hortung von Flächen
Bewertung des heutigen Sozialen Wohnungsbaus (Objektförderung)	Ablehnung wegen nur temporärer Sozialbindung der Wohnungen	Ablehnung wegen mangelnder sozialer Zielgenauigkeit (hohe Fehlbelegungsquote)
Bewertung des bedürftigkeitsgeprüften Wohngelds (Subjektförderung)	Ambivalenz: aus sozialen Gründen heute notwendig, aber indirekte Subventionierung von zu hohen Mieten und Profiten	Befürwortung wegen hoher sozialer Zielgenauigkeit Erhöhung gefordert marktkonformes Instrument
Lösungsvorschläge	Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (steuerbefreite Unternehmen mit gedeckelten Gewinnen, dauerhafter Sozialbindung der Wohnungen und demokratischer Mieter-Mitbestimmung) Grund & Boden in öffentlichem Eigentum mit Erbbaurecht	Verkauf kommunaler Wohnung(sunternehmen) zwecks Investition der Gelder in die Erschließung von Bauflächen Deregulierung staatlicher Baunormen, Auflagen u.ä. Senkung der Grunderwerbssteuer Bodenwertsteuer statt Grundsteuer

2.1 Die linksdemokratische Theorie

Linksdemokratische Konzepte (z.B. Holm 2014; Holm u.a. 2017) erklären den Wohnungsmangel als Folge von Marktversagen, einer „sozialen Blindheit des Marktes“. Kern der Ursache sei die kapitalistische Profitorientierung. Mietwohnungsbau ist für private Investoren eine kostenintensive Investition, die sie nur tätigen, wenn die Immobilie eine im Vergleich zu anderen (Finanz)Anlagen konkurrenzfähige Rendite bietet. Dieses Kriterium sei nur bei Immobilien im höheren Preissegment für gut situierte Zielgruppen erfüllt, sodass der freie Markt kaum preiswerte Wohnungen für Gering- und Durchschnittsverdiener errichte. In der Tat zeigt sich z.B., dass 2016 nur 5% der neuen Mietwohnungen, die private Bauherren in den 20 größten Städten errichtet haben, als bezahlbar in dem Sinne gelten, dass ein Durchschnittsverdiener max. 30% seines Nettoeinkommens für die Kaltmiete zahlen müsste (Müller 2016).

Ein in der real existierenden Sozialen Marktwirtschaft traditionsreiches und heute von der Bundesregierung betontes Instrument zur Linderung dieser Spannung zwischen privatem Gewinnstreben und sozialem Ausgleich ist der Soziale Wohnungsbau. Dabei subventioniert der Staat Wohnungsunternehmen in Form zinsgünstiger Kredite u.a. Zuschüsse. Im Gegenzug verpflichtet sich der Investor, die mit Hilfe der Fördermittel erbauten Wohnungen für einen begrenzten Zeitraum von 10-35 Jahren zu einer mit dem Staat vereinbarten Miete unter Marktpreisniveau (Sozialmiete) an sozial bedürftige Bürger mit Wohnberechtigungsschein zu vermieten (Belegungsbindung).

Linke Kritiker wie Holm u.a. halten die *heutige Form* des Sozialen Wohnungsbaus für ein fragwürdiges Instrument, da sie die staatliche Subventionierung privater Profi-

te ablehnen. Die staatlichen Ausgaben dafür seien gemessen an den reinen Baukosten zu hoch, v.a. angesichts der Tatsache, dass die soziale Belegungsbindung nicht dauerhaft gilt und die Wohnungen danach ohne Auflagen vermietbar sind. Zum Neubau von 20000 Sozialwohnungen braucht es ca. 1 Mrd. Euro staatliche Fördermittel. Zudem ist das Instrument derzeit wenig effektiv, da es infolge ohnehin sehr niedriger Zinsen am freien Kreditmarkt für Wohnungsunternehmen kaum Anreize bietet. So finden laut einer Umfrage aktuell nur 25% der Unternehmen die staatlichen Förderprogramme attraktiv. Sie monieren zu geringe Renditen, fehlende Mietanpassungsoptionen, zu lange Laufzeiten und fürchten hohe Instandhaltungskosten infolge der sozial schwachen Mietklientel. In der Tat liegen die Renditen im Sozialen Wohnungsbau um 16 – 72% unter dem Renditeniveau im freien Mietwohnungsbau (Kwasniewski 2017; Lübke/Kelber 2017). Und trotzdem ist die Höhe der „Sozial“mieten für Haushalte unter der Armutsgrenze meist nicht bezahlbar (Holm u.a. 2018b).

Mit dem heutigen Sozialen Wohnungsbau ist es also schwierig geworden, den Anspruch der Sozialen Marktwirtschaft auf Behebung des Zielkonflikts zwischen ökonomischer Freiheit und sozialem Ausgleich einzulösen. So liegt die Zahl neu gebauter Sozialwohnungen (25000 in 2016) deutlich unter der Zahl älterer Wohnungen, deren Sozialbindung abläuft (80000 pro Jahr). Laut Prognosen geht die starke Abnahme der Gesamtzahl gebundener Sozialwohnungen von 2,87 Mio. (1990) auf 1,24 Mio. (2016) daher weiter (1,07 Mio. in 2020) (Janson 2018).

Als Alternative schlägt die linksdemokratische Theorie die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ vor. Dieser Begriff zielt auf Reaktivierung eines Instruments der Wohnungspolitik, das vor seiner Abschaffung im Jahr 1990 eine Säule des Wohnungsbaus in der „Bonner Republik“ bildete und das heute in anderen Ländern wie v.a. Österreich weiter eine große Rolle spielt: die staatliche Förderung *gemeinnütziger* Wohnungsunternehmen (GWU). Diesen Status können Unternehmen öffentlicher, genossenschaftlicher, aber auch privater Natur beantragen. Für GWU gelten nach Holm u.a. (2017) fünf Prinzipien:

- 1) *dauerhafte* Sozialbindung der Wohnungen
- 2) staatliche Deckelung der ausschüttbaren Gewinne
- 3) investive Zweckbindung weiterer Überschüsse
- 4) Steuerbefreiung und staatliche Zuschüsse
- 5) demokratische Mieter-Mitbestimmung

Zu 1): Anders als im heutigen Sozialen Wohnungsbau gilt die Sozialbindung der Wohnungen bei GWU permanent. Die Bewohner zahlen zudem *differenzierte, einkommensabhängige* Sozialmieten unter Marktniveau, die 30% (bruttowarm) ihres Einkommens betragen.

Die Wohnbauförderung via GWU richtete sich während des Wirtschaftswunders in Deutschland an die breite Bevölkerung. Das ist in Österreich auch heute noch so, wo ca. 80% förderberechtigt sind (Universalismus) (Mundt 2018). Der von Holm u.a. im Gegensatz dazu geplante Fokus nur auf sozial schwache Bürger hat den Vorteil, staatliche Förderkosten einzugrenzen und auf Bürger mit dem größten Bedarf zu konzentrieren. Zugleich birgt das aber die Gefahr, dass sozial segregierte Wohnviertel entstehen, deren Bewohner in einer „Falle“ aus Armut, Stigmatisierung und Diskriminierung stecken bleiben (Eichener/Heinze 1994). Die Zielgenauigkeit mindert auch einen Effekt, der laut internationaler Forschung (Amann/Mundt 2006) von *universalistisch-gemeinnützigen* Wohnungssektoren ausgeht: den Preissenkungsdruck auf Mieten im privaten Wohnungssektor.

Zu 2): Die Rendite, d.h. die an die Eigentümer der GWU ausschüttbaren Gewinne sind staatlich gedeckelt. Holm u.a. (2017) schlagen dafür den variablen Basiszinssatz laut BGB (zurzeit minus 0,88%) plus 2% vor, heute also +1,12%. Bei steigenden Zinsen beträgt die Maximalrendite 4%. So will man die als zentralen Kostenfaktor betrachtete Profitorientierung einhegen.

Ein Problem könnte sein, dass damit aktuell nicht mal ein Inflationsausgleich erzielt würde (keine Realrendite), was private Investoren abschrecken kann. So könnten nur öffentliche Unternehmen übrig bleiben, bei denen ordnungsökonomische Gegner der „Neuen Gemeinnützigkeit“ Ineffizienz befürchten, da Privateigentümer a) größere Anreize bzw. b) direkteren Einfluss zur Kontrolle des Unternehmensmanagements hätten als a) die Politik bzw. b) die politische Öffentlichkeit (Hain 2008). So käme es zu aufgeblähten Verwaltungen, überhöhten Löhnen, mangelnder Kostenkontrolle u.ä., wie Erfahrungen mit GWU in Deutschland vor 1990 zeigen (Voigtländer 2017).

Zu 3): Alle Überschüsse der GWU über der Maximalrendite sind zweckgebunden, d.h. müssen für Neubau, Modernisierung und Instandhaltung reserviert werden.

Zu 4): Als Gegenleistung für ihre soziale Ausrichtung sind GWU von der Körperschafts-, Gewerbe-, Grund- und Grunderwerbssteuer sowie diversen Abgaben befreit. Zudem sehen Holm u.a. (2017) eine Erstattung der Umsatzsteuer (z.B. für Bauteile) vor, um ihre Baukosten zu senken. Hinzu kämen weitere staatliche Zuschüsse, die über die Kommunen bei Bund und Ländern zu beantragen wären.

Damit könnten dem Staat aber erhebliche Kosten entstehen. So meint Braun (2016) *„Neubau für Geringverdiener ist „unbezahlbar“ – entweder für den Staat als Subventionsgeber oder den bedürftigen Mieter“*. Neubauten sind auch wegen hoher Baunormen die teuersten Wohnungen. Das wirft Fragen auf: Wie sichert man, dass der Staat als Finanzgeber sich in Zeiten klammer Kassen nicht zurückzieht und die Qualität der Bestände vernachlässigt? Wie kontrolliert man die effiziente Nutzung der staatlichen Gelder, wenn Wettbewerbs- und Gewinnruck geringer sind als in der freien Wirtschaft? Wie verhindert man Missbrauch staatlicher Förderung zur Selbstbereicherung der Manager (so z.B. 1982 aufgedeckt beim Skandal um den gemeinnützigen DGB-Wohnungskonzern „Neue Heimat“)?

Zu 5): Derlei Kontrollprobleme wollen Anhänger der Neuen Gemeinnützigkeit durch das von ihnen neu geplante Instrument der demokratischen Mieter-Mitbestimmung vermeiden: Mieterbeiräte sollen Investitionsentscheidungen und sparsamen Einsatz der Gelder per Vetorecht kontrollieren. Es bleibt aber offen, ob die finanziellen Anreize der Mieter dazu genügen, da ihre Sozialmiete ja einkommensabhängig festgelegt ist (s.o.).

Sinnvoll ist hier ein Blick auf Kontrollinstitutionen in Österreich, wo GWU von unabhängigen, extern bestellten Revisoren ökonomisch geprüft und ggf. sanktioniert werden. Das funktioniert dort offenbar gut, denn in Österreich sind die Erfahrungen mit dem gemeinnützigen Wohnungsbausektor positiv und sprechen für effizienten Mitteleinsatz: trotz der universalistischen Ausrichtung sind die *gesamten* staatlichen Wohnförderkosten (inkl. Mieterbeihilfe) in % des BIP dort im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich, und zwar bei niedriger privater Wohnkostenbelastung, hoher Wohnungsqualität und geringer sozialer Segregation (Amann/Mundt 2006; Mundt 2018).

2.2 Die ordnungsökonomische Theorie

Ordnungsökonomen (z.B. Voigtländer 2017) erklären den heutigen Wohnungsmangel primär als Folge von Staats- bzw. Politikversagen und setzen zur Lösung auf Kräfte des Markts und marktkonforme Politikmaßnahmen.

Wie u.a. ein Vergleich mit den Niederlanden zeige, seien höhere Baukosten in Deutschland und damit hohe Mieten oft Folge staatlicher Überregulierung (übertriebene und bürokratische Brandschutz- und Energiesparnormen, Parkraumaufgaben etc.). Hinzu komme die in vielen Bundesländern stark erhöhte Grunderwerbssteuer. Die Steuer sei zu senken, die Normen zu prüfen und rigide Vorgaben durch technologieoffene Ziele zu ersetzen. Besonders heftige Kritik ernten staatliche Eingriffe in den Preismechanismus wie die Mietpreisbremse, da sie die Angebots-Nachfrage-Kluft verschärfe: ihre preisdämpfende Wirkung erhöhe die Nachfrage(konkurrenz) durch zusätzliche Interessenten aus dem Umland und senke das Angebot an Mietwohnungen, da einige Vermieter diese wegen geringerer Einnahmen als Eigentumswohnungen verkaufen oder schlechter instandhalten.

Dafür gibt es in der Tat empirische Evidenz (Mense u.a. 2017). Zwar steht dem auch ein gegenläufiger Anreiz zur Angebotserhöhung durch Neubau gegenüber, da ab dem 1.10.14 erstellte Bauten von der Mietpreisbremse ausgenommen sind. Schnellerer Verschleiß von Altbauten und dafür mehr Neubau ist aber kein nachhaltiger Umgang mit Ressourcen. Zudem sind mehr Nachfragekonkurrenz und Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für sozial schwache Bürger nicht hilfreich. Daher ist die Kritik bedenkenswert.

Die linke These eines „Marktversagens“ wegen Profitstrebens der Investoren widerspricht der ordnungsökonomischen Definition dieses Begriffs, da hier keine relevanten Monopole, Tragik der Allmende, externe Effekte, Marktintransparenz o.ä. vorlägen. Die These sei falsch, weil es gerade wegen der heute geringen Rendite vieler alternativer Finanzanlagen nicht an realwirtschaftlichen Investoren mangle, die Geld im Wohnbau statt in andere Optionen anlegen oder dafür zinsgünstige Kredite aufnehmen wollen. Auch der Fokus der Investoren auf rentable Hochpreissegmente des Wohnungsbaus erzeuge kein Marktversagen, da es „Sickereffekte“ gebe: der Bezug teurer hochwertiger Neubauten durch wohlhabende Bürger löse Umzugsketten aus, in deren Folge immer ältere, preiswertere Wohnungen frei werden, die auch einkommensschwächeren Bürgern ein neues Heim bieten. So diene der Eigennutz des Investors von ihm unbeabsichtigt auch dem Gemeinwohl – die unsichtbare Hand des Markts funktioniere hier sehr wohl.

Das Argument trifft einerseits zu, da empirische Studien Umzugsketten in erheblicher Länge zugunsten vieler Normalverbraucher belegen. Andererseits zeigen sie aber auch, dass die Ketten irgendwann abreißen und v.a. sozial Bedürftige oft nicht erreichen (Eichener/Heinze 1994), z.B. weil freiwerdende Wohnungen Zuzüge der Mittelschicht aus dem Umland anziehen statt Raum für arme Stadtbewohner zu bieten. So ergab eine empirische Studie, dass ein höheres lokales Wohnungsangebot entgegen dem simplen Marktmodell oft kaum signifikante (miet)preissenkende Effekte hat, da zusätzliches Angebot zugleich zusätzliche Nachfrage induziert (Fingleton u.a. 2018).

Da es aber auch eine konträre empirische Studie gibt, die das Marktmodell eher bestätigt (Voigtländer 2017, 232), setzen Ordnungsökonominnen darauf, Wohnungsmangel durch Erhöhung privatwirtschaftlichen Angebots zu bekämpfen. Dazu fehle es nur oft am nötigen Bauland, dessen Ausweisung Aufgabe der Kommunen ist. Diese Knappheit an Bauland sei v.a. Folge von Politikversagen: erstens scheitere der Ausweisung von Bauland oft an Insider-Outsider-Konflikten, d.h. politischem Protest von Anwohnern (Insi-

der) gegen Neubau in der Stadt (z.B. Tempelhofer Feld in Berlin) für Wohnungssuchende (Outsider) oder daran, dass Bürgerverbände Umweltschutzgründe gegen Bebauung freier Flächen im Umland vorbringen, obwohl es anderenorts Raum für Naturschutz gebe. Wie relevant Insider-Outsider-Konflikte für die Knappheit günstigen Wohnraums in der Tat sind, zeigt sich daran, dass gerade der Bau von Sozialwohnungen zunehmend durch Proteste von Insidern untergraben wird (Lill 2018).

Zweitens fehle vielen verschuldeten Städten das Geld zum Ausbau der neuen Flächen erschließenden Infrastruktur. Zur Beschaffung der nötigen Finanzmittel schlägt Voigtländer (2017, 123ff.) vor, weitere kommunale Wohnung(sbaugesellschaften) an private Investoren zu verkaufen und den Sozialen Wohnungsbau zu reduzieren.

Denn aus ordnungsökonomischer Sicht kann man einkommensschwachen Bürgern durch Objektförderung, d.h. staatlich geförderten Sozialwohnungsbau weder gerecht noch zielgenau helfen. Besser sei stärkere Subjektförderung, d.h. Erhöhung des Wohngelds und die (derzeit nur unregelmäßige) automatische Anpassung von dessen Höhe an das Mietniveau. Als Vorteil des Wohngelds gilt, dass dessen Auszahlung laufend einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt und so im Gegensatz zur Objektförderung soziale Treffsicherheit sichert. Denn selbst wenn das Einkommen eines anfangs bedürftigen Mieters im Sozialen Wohnungsbau deutlich steigt, muss er seine Wohnung nicht verlassen. Zwar kann seine Miete per „Fehlbelegungsabgabe“ erhöht werden, aber dennoch blockiert er eine Sozialwohnung für bedürftigere Bürger. Daher liegt die entsprechende „Fehlbelegungsquote“ im Sozialen Wohnungsbau heute mit 54% sehr hoch (Voigtländer 2017), wenn man als Schwelle die Armutsrisikogrenze anlegt. Gleichzeitig gehen viele ärmere Haushalte trotz Wohnberechtigungsscheins mangels Verfügbarkeit leer aus, was das Gleichheitsprinzip verletzt. Daher solle man von Objekt- auf Subjektförderung umstellen.

Dagegen ist aber zu bedenken, dass soziale Treffsicherheit in Form des sog. Potsdamer Modells auch bei Objektförderung möglich ist: bei steigendem Einkommen des Mieters kann die Sozialbindung von der Wohnung gelöst und seine Miete erhöht werden, während der Staat im Gegenzug vom Unternehmen ein anderswo im Ort einlösbares Sozialwohnraum-Guthaben erhält. Das würde auch die Gefahr sozialer Segregation senken.

Zudem birgt auch die Subjektförderung Probleme: erstens zeigt sich empirisch, dass viele Wohngeldberechtigte (je nach Studie 40-85%) diese Hilfe (z.B. aus Scham) nicht beantragen. Zweitens ist möglich, dass das Wohngeld von Vermietern heute infolge der Wohnungsknappheit in Form höherer Mieten (z.T.) eingepreist wird. Daher sehen Holm u.a. dieses Instrument als weitere Form staatlicher Subventionierung privater (Vermieter)Profite kritisch. Drittens behebt höheres Wohngeld den Wohnungsmangel an sich nicht.

2.3 Zwischenfazit

Das linksdemokratische Konzept weist im Vergleich zu Müller-Armacks (1966) Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft einen hohen Grad an Staatsintervention auf, da es das Soziale via Gewinnregulierung, Vorgaben für unternehmerisches Handeln und „wettbewerbsverzerrende“ Subventionen für GWU erreichen will. Dagegen steht das ordnungsökonomische Konzept dem Prinzip Müller-Armacks, Freiheit und Wettbewerb mit *marktkonformer* sozialer Umverteilung (zielgenaue Subjektförderung) zu verbinden, sehr nah.

Beim ordnungsökonomischen Konzept ist die Gefahr wachsender Segregation infolge der durch das Wohngeld kaum geminderten sozialen Ungleichheit groß (Krebs 2018): der begrenzte, attraktive Raum in der Stadt wird eher mit wenigen, großen, teuren Wohnungen für wohlhabende Bürger bebaut, während ärmere Bürger am Stadtrand leben müssen. Das führt empirisch belegt zur sozialen Polarisierung der Lebenschancen von Kindern. Im Vergleich dazu könnte öffentlicher Wohnungsbau in der Stadt auch viele mittlere und kleine Wohnungen errichten, dort so mehr Wohnungen pro Fläche schaffen und Segregation senken.

Beim linksdemokratischen Konzept besteht das Risiko, dass der Vorteil der Einsparung von „Profitkosten“ durch GWU durch den möglichen Nachteil von Ineffizienz infolge von Anreizproblemen in öffentlichen Unternehmen (Hain 2008) (über)kompensiert wird. Zudem kommen wegen monokausaler Ursachendiagnose Probleme wie Insider-Outsider-Konflikte, Knappheit von Ressourcen wie z.B. Baufachkräftemangel (KfW 2018) und Mangel an Bauland zu kurz. Letzteres ist v.a. deshalb relevant, weil auch Österreich als bisher erfolgreiches Vorbild für gemeinnützigen Wohnungsbau jüngst Probleme hat, den Anstieg der Nachfrage nach günstigem Wohnraum zu decken, und zwar v.a. wegen Knappheit günstigen Baulands (Mundt 2018).

3. Diagnose Marktversagen auf dem Bodenmarkt – Basis für einen Teil-Konsens?

Dieser Mangel an bezahlbaren Flächen ist auch in vielen Großstädten Deutschlands zentraler Engpassfaktor für günstigen Wohnungsbau (BBSR 2017; DIFU/vhw 2017). Eine wichtige Ursache des Anstiegs der Immobilienpreise und damit auch der Mieten liegt im starken Anstieg der Bodenpreise (Kalkuhl u.a. 2018). In den teuren Großstädten Deutschlands kletterten diese von 2011 bis 2016 um über 7% pro Jahr (BBSR 2017). In attraktiven Lagen beträgt der Anteil der Grundstücks- an den Gesamtkosten einer Wohnung über 50%.

Dieser Anstieg hat *im Ansatz* reale Ursachen in Form der natürlichen Knappheit von Boden in guter Lage (Innenstadtnähe), wird aber gerade wegen dieser Eigenschaft des Bodens durch „Finanzialisierung“ massiv verschärft: viele wohlhabende Bürger, Unternehmen und v.a. globale Fonds legen ihr Geld nicht investiv in den mühsamen Neubau von Immobilien an, sondern spekulativ in den Kauf, das Horten und den Handel mit bereits bebauten und unbebauten Flächen („Land Banking“) (Löhr 2013; Jung 2016; DIFU/vhw 2017). Denn Boden gilt als recht sicherer Wertspeicher ohne große Haltekosten, der als natürlich knapper Faktor in einer wachsenden Wirtschaft zur Wertsteigerung neigt – und die damit erzielbare Rendite, die aktuell auf 10-15% und mehr pro Jahr taxiert wird (Voigtländer 2017), ist derzeit konkurrenzlos. So profitieren diese Anleger von leistungslosen Bodenwertgewinnen, die auf Bemühungen der Allgemeinheit zurückgehen (staatlicher Infrastrukturausbau, Agglomerations- und Netzwerkvorteile des Stadtwachstums).

V.a. das Horten unbebauter Flächen / Bauruinen verknappt das Angebot und verteuert so die Mieten (Löhr 2013; Jung 2016), da *realwirtschaftliche* Investoren als Vermieter die hohen Kaufpreise für Grundstücksflächen wieder erwirtschaften müssen. Hier liegt die Quelle des Marktversagens beim Boden: im Gegensatz zu anderen Märkten mit leicht vermehrbaren Gütern (z.B. Autos), wo der Anstieg des Preises eines Guts *ceteris paribus* zum Anstieg des Angebots des Gutes führt, sodass Angebot

und Nachfrage wieder zum Ausgleich neigen und der Preis wieder etwas sinkt, führt bei natürlich knappen, schwer vermehrbaren, nicht veraltenden Gütern wie Boden in guter Lage ein Anstieg des Preises zum weiteren Anstieg, da sich spekulatives (Zurück)Halten von Land für Anbieter lohnt. Deren Eigennutz geht zu Lasten der Allgemeinheit, sodass die unsichtbare Hand des Markts versagt (Löhr 2013).

Dieses Problem der Bodenspekulation ist der einzige Punkt, wo sich die Diagnose von linksdemokratischer Theorie (Holm 2016) und Ordnungsökonomik (Voigtländer 2017) ähnelt. Sie neigen aber zu differenten politischen Lösungsinstrumenten:

Voigtländer (2017) plädiert für die Umwandlung der heutigen Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer, die aber auch andere Sozialwissenschaftler diverser ideologischer Couleur (z.B. IMK der Hans-Böckler-Stiftung) fordern und die auch Holm (2016) nicht ablehnt. Die Bodenwertsteuer belastet im Gegensatz zur Grundsteuer nur den Bodenrichtwert und lässt darauf stehende Immobilien steuerfrei. Dadurch will man spekulatives Land Banking unattraktiv machen, die durch Leistungen der Allgemeinheit bedingten Bodenwertgewinne entprivatisieren und Eigentümern monetäre Anreize geben, baureife Grundstücke produktiv zu nutzen, d.h. intensiv zu bebauen. Das dadurch steigende Angebot an Wohnungen soll die Preise dämpfen.

Der linke Stadtsoziologe Holm (2016) betont eine stärker staatlich interventionistische Option: Grundstücke in öffentliches Eigentum zu überführen und langfristig an private Nutzer zu verpachten, die dann Eigentum nur an der gekauften / erbauten Immobilie erwerben (Erbbaurechtmodell). Er führt das nicht näher aus. Wie könnte dies konkret aussehen?

Vorbild für das Erbbaurechtmodell ist Singapur, wo 90% des Bodens in Staatseigentum liegt, was Bodenspekulation recht gut unterbunden und dazu beigetragen hat, Bodenpreise und Wohnkosten für die Bürger trotz hoher Siedlungsdichte gut tragbar zu halten (Haila 2016).

Das ist nicht in Kürze auf Deutschland übertragbar, aber ein der Grundidee ähnliches, erfolgreiches Modell gegen Bodenspekulation für preiswerten Wohnraum praktiziert seit langem die Stadt Ulm (Müller-Frank 2013). In Form ihrer strategischen Bodenvorratspolitik kauft sie auf viele Jahre im Voraus in hohem Umfang freie Flächen von Privaten an und erteilt dort Baurecht erst dann, wenn sie selbst Eigentümer *aller* Flächen in einem bestimmten Gebiet ist. So kann sie das Land günstig kaufen, weil es für andere potentielle Käufer vorher wertlos bleibt. Durch Erteilung des Baurechts und begleitende Infrastrukturmaßnahmen gewinnt das Land stark an Wert, sodass sie es zu einem höheren Preis an private Bauinvestoren mit Gewinn verkaufen kann – alternativ wäre auch Verpachtung möglich. Den Zuschlag erhält nicht der Meistbietende, sondern Investoren, die von der Stadt vorgegebene soziale Auflagen einhalten, wie z.B. dass 30% der Neubaufäche sozialen Wohnraum bietet.

Andere, oft verschuldete Kommunen tun sich schwer, solch eine weitsichtige Bodenpolitik zu betreiben, da sie viele Flächen zur kurzfristigen Haushaltssanierung zum Höchstgebot an Private veräußert haben. Um Abhilfe zu schaffen, könnte man in den Kommunen sog. Bodenfonds einrichten, deren Anschubfinanzierung von Bund / Ländern kommen oder – so der Vorschlag von Spars (2017) – sich aus freiwilligen Beiträgen von Altersvorsorgesparern speisen kann. Dieses Anlagekapital würde deutschlandweit (risiko)diversifiziert und von Kommunen zum Erwerb und infrastrukturellen Entwicklung geeigneter Flächen / Regionen investiert, die dann entweder mit Wertsteigerungsgewinn unter sozialen Bedingungen wie beim Ulmer Modell an Bauwillige verkauft oder gegen Zahlung von Erbbauzinsen an diese verpachtet würden. So soll das Angebot an Wohnungen wachsen.

4. Resümee: Soziale Marktwirtschaft als kontroverser Gegenstand

Das Problem des Wohnungsmangels zeigt exemplarisch, dass es nicht „die“ Soziale Marktwirtschaft gibt, sondern kontroverse Deutungen des Begriffs.

So setzt die heutige Bundesregierung u.a. darauf, den Wohnungsmarkt durch 1) staatliche Subventionierung gewinnorientierten Wohnungsbaus sozial zu machen (Objektförderung). Linke Konzepte wollen den Wohnungsmarkt per 2) alternativer Unternehmensverfassung sozial gestalten (Gemeinnützigkeit). Für die Ordnungsökonomik, die dem Konzept Müller-Armacks nahe steht, wird der Markt v.a. durch 3) zielgenaue Umverteilung (Subjektförderung) sozial. Quer dazu verläuft ein bodenpolitischer Diskurs, der den Boden bzw. dessen Wert als nicht von Privaten, sondern von der Natur/der Allgemeinheit geschaffenes Erbe aller Menschen sieht. Demnach wird der Wohnungsmarkt 4) durch politische Vergemeinschaftung des Bodens/seiner Knappheitsrente sozial.

Eine definitive Antwort zur Frage, ob das linksdemokratische oder das ordnungsökonomische Konzept „bessere“ Resultate ergibt, ist auf Basis heutiger Forschung kaum möglich, da viele wohnungspolitische Instrumente wie oben gezeigt auf Zielkonflikte und Probleme treffen, deren exaktes empirisches Gewicht offen ist. Internationale Vergleichsstudien zeigen nur, dass Wohnungspolitikssysteme mit universalistischer Gemeinnützigkeit bisher eine höhere soziale Gleichheit der Wohnqualität bieten als duale Wohnungspolitikssysteme, die sozialen Wohnungsbau strikt auf arme Bürger begrenzen (Borg 2015). Das duale System ist aber nicht dasselbe wie das ordnungsökonomische Konzept. Zudem schweigt der Vergleich zu Kosteneffizienz und fiskalischer Nachhaltigkeit.

Gleichwohl zeigt sich, dass in der Wohnungspolitik ordnungsökonomische Konzepte der Sozialen Marktwirtschaft in der Tradition Müller-Armacks wissenschaftlich angreifbar (Krebs 2018) und nicht alternativlos sind, da andere Konzepte gut funktionieren *können* (Österreich) – aber nicht müssen (Gemeinnützigkeit in Deutschland nach 1970). Zudem fehlte bei Müller-Armack, der „eine marktwirtschaftliche Bildung der Grundstückspreise“ betonte (1966, 140), eine adäquate Reflexion zur Relevanz des Bodens für soziale Märkte. Diese gab es schon damals z.B. bei Henry George, Adolf Damaschke und in der katholischen Soziallehre bei Oswald Nell-Breuning. Die empirische Relevanz dieses Defizits zeigen Länderstudien zum Einfluss von Boden(vorrats)politik auf die Wohnkosten (Barlow/Duncan 1994; Haila 2016).

Literatur

- Amann, W. & Mundt, A. (2006): The Austrian System of Social Housing Finance. Wien
- Barlow, J. & Duncan, S. (1994): Success and Failure in Housing Provision. Sussex
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Bonn.
- BBSR (2018): Wohnungsmieten legen weiter zu.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2018-pressemeldung-wohnungsmieten.html>
- Borg, I. (2015): Housing Deprivation in Europe. In: Housing, Theory and Society 32 (1), 73-93
<https://doi.org/10.1080/14036096.2014.969443>
- Braun, R. (2016): Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten. Bonn.
- DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik) & VHW (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020 – 2030. Berlin.

- Eichener, V. & Heinze, R. (1994): Grenzen der sozialen Wohnungspolitik. In: Riedmüller, B. & Olk, T. (Hg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaats. Opladen, 277-312.
https://doi.org/10.1007/978-3-322-93496-3_13
- Fingleton, B. u.a. (2018): Housing affordability. In: Environment and Planning A, 1-26.
- Haila, A. (2016): Urban Land Rent. Sussex.
- Hain, M. (2008): Die Performance von öffentlichen Unternehmen am Beispiel von Wohnungsunternehmen. Wiesbaden.
- Holm, A. (2014): Mietenwahnsinn. München.
- Holm, A. (2016): Wir müssen die Spekulation stoppen. FR, 24.4.16.
- Holm, A. u.a. (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Berlin.
- Holm, A. u.a. (2018a): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Düsseldorf.
- Holm, A. (2018b): Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Düsseldorf
- Janson, M. (2018): Immer weniger Sozialwohnungen in Deutschland.
<https://de.statista.com/infografik/12473/immer-weniger-sozialwohnungen-in-deutschland/>
- Jung, A. (2016): Lücken in Luxuslage. Der Spiegel Nr. 30, 62-64.
- Kalkuhl, M. u.a. (2018): Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten. In: Emunds, B. u.a. (Hg.): Stadtluft macht reich/arm. Marburg, 249-276.
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)(2018): Fachkräfteengpässe im Bauhandwerk. KfW Research Nr. 221.
- Krebs, T. (2018): Warum mehr öffentlicher Wohnungsbau in Deutschland ökonomisch sinnvoll ist.
<https://makronom.de/tag/oeffentlicher-wohnungsbau>.
- Kwasniewski, N. (2017): Massiv gefördert, kaum gebaut. Spiegel Online, 30.3.17.
- Lebuhn, H. u.a. (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland. Düsseldorf.
- Lill, T. (2018): Sozialwohnungen: Anwohner stoppen viele neue Bauprojekte. Spiegel Online, 11.8.18.
- Löhr, D. (2013): Prinzip Rentenökonomie. Marburg.
- Lübke & Kelber (2017): Geförderter Mietwohnungsneubau – Residential Survey 2017.
<https://drluebkekelber.de/gefoerderter-mietwohnungsneubau-residential-survey/>
- Mense, A. u.a. (2017): Empirics on the causal effects of rent control in Germany. Nürnberg.
- Müller, B. (2016): Neue Mietwohnungen sind zu teuer. SZ, 23.6.16.
- Müller-Armack, A. (1966): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Freiburg.
- Müller-Frank, S. (2013): Stadt neu denken. Deutschlandfunk Kultur, 17.5.13.
- Mundt, A. (2018): The State of Social Housing in Austria in 2018. Critical Housing Analysis 5 (1), 12-25. <https://doi.org/10.13060/23362839.2018.5.1.408>
- Spars, G. (2017): Altersvorsorge, Bodenpolitik und Stadtentwicklung zusammen denken. Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3, 137-139.
- Voigtländer, M. (2017): Luxusgut Wohnen. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-16155-2>



Petra Böhnke • Jörg
Dittmann • Jan Goebel
(Hg.)

Handbuch Armut

Ursachen, Trends, Maßnahmen

Wie sprechen wir über Armut? Was wissen wir über Armut? Wie bearbeiten wir Armut? Das Handbuch liefert Antworten auf diese Fragen und bietet sowohl Überblick als auch Detailinformation. Es richtet sich an Studierende und Lehrende der Sozialwissenschaften, aber auch an PraktikerInnen aus der Sozialen Arbeit, die ganz konkret mit dem Phänomen der Armut zu tun haben.

utb L

2018 • 366 S. • Kart. • 29,99 € (D), 30,90 € (A)

ISBN 978-3-8252-4957-1 • eISBN 978-3-8385-4957-6



Miao-ling Lin Hasenkamp

Internationale Menschenrechtspolitik

Ein Lehrbuch

Welche Rolle spielen Menschenrechte in der internationalen Politik? Wie gestalten sich Menschenrechte in Verbindung mit anderen außenpolitischen Aspekten? Als Einführung in die internationale Menschenrechtspolitik richtet sich das Lehrbuch an Studierende der Politikwissenschaft, als Nachschlagewerk mit weiterführender Literatur aber auch an Lehrende aus den einschlägigen Lehrgebieten.

utb M

2018 • ca. 250 S. • Kart. • ca. 22,99 € (D), 23,70 € (A)

ISBN 978-3-8252-4853-6 • eISBN 978-3-8385-4853-1

Die Finanzierung der Europäischen Union nach 2020 – Aussicht auf einen qualitativen Entwicklungssprung?

Bewertung des Kommissionsvorschlages für einen neuen Eigenmittelbeschluss

Anna Wenz-Temming

Zusammenfassung

Das Finanzierungssystem der Europäischen Union steht seit langem in der Kritik. Mit den aktuellen Verhandlungen über einen neuen Finanzrahmen bietet sich die Chance, auch die Einnahmenseite zu reformieren. Der Kommissionsvorschlag vom 2. Mai 2018, der dazu die offizielle Diskussionsgrundlage liefert, wird im Rahmen des Beitrages auf seine Stärken und Schwächen untersucht.

1. Einleitung

Der Haushalt der Europäischen Union (EU) gilt seit langem als reformbedürftig. Immer wieder werden der übergroße Anteil der Agrar- und Strukturausgaben, eine unzureichende Ausrichtung auf einen europäischen Mehrwert und die mangelhafte Flexibilität kritisiert. Hinzu kommt ein höchst komplexes, intransparentes Einnahmesystem. Hier hat es seit 1988 immer wieder lediglich punktuelle, situative Anpassungen ohne eine systematische Konzeption gegeben. Damit ist der EU-Haushalt vielfach in historisch gewachsenen Strukturen gefangen, die den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht werden. Dabei steht die Union vor vielfältigen neuen Herausforderungen etwa in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit, der Digitalisierung, Globalisierung und des Klimawandels. Um hier eine überzeugende europäische Antwort zu geben, wird es auch hinreichender finanzieller Mittel bedürfen. Diese aufzubringen, wird unter den Bedingungen des anstehenden Brexits noch schwieriger werden. So verliert der EU-Haushalt mit Großbritannien einen seiner größten Nettozahler. Nach Angaben der Kommission muss mit einem Einnahmeausfall von jährlich 12 bis 14 Mrd. Euro gerechnet werden (Europäische Kommission 2018a: 13). Damit stehen die aktuellen



Dr. Anna Wenz-Temming

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

EU-Finanzverhandlungen, in denen es um die Ausrichtung des europäischen Haushaltes für die Jahre 2021 bis 2027 geht, vor einer anspruchsvollen Aufgabe.

Konkret gilt es einen neuen sogenannten „Mehrjährigen Finanzrahmen“ zu verabschieden, da der aktuelle im Jahr 2020 ausläuft. Dieser setzt seit 2014 nicht nur den Jahreshaushalten der EU eine Obergrenze, sondern legt auch die Verteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Politikbereiche fest. Somit wird mit dem neuen Finanzrahmen auch über die politische Schwerpunktsetzung der nächsten Jahre entschieden. Der erste Austausch der Staats- und Regierungschefs fand am 23. Februar 2018 statt. Seit dem 2. Mai 2018 liegen die offiziellen Vorschläge der Kommission vor (Europäische Kommission 2018b). Diese bilden die Ausgangsbasis für die weiteren Verhandlungen. Nach Vorstellung der Kommission soll eine Einigung möglichst bis zu den Europawahlen 2019 gefunden werden, um Verzögerungen in Folge der Neukonstituierung der EU-Organe zu vermeiden. Dieser Zeitplan gilt allerdings als äußerst ambitioniert (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Juli 2018). Schließlich dürften die vielfältigen Konflikte, die die Finanzverhandlungen stets begleiten, unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht weniger werden.

Welche Antwort gibt die Kommission in ihren Vorschlägen auf den gegenwärtigen Finanzierungsdruck und die langjährigen Reformforderungen? Wie möchte sie die Finanzstrukturen künftig gestalten? Und wie könnte sie die Mitgliedstaaten davon überzeugen, einer Reform dieses Mal zuzustimmen? Der Beitrag geht diesen Fragen nach und richtet dabei den Blick primär auf das Einnahmesystem. Zwar ist insofern die EU-Ausgabenplanung vorrangig, als auf ihrer Basis die Einnahmen festgelegt werden. Doch beeinflusst die Art der Finanzierung ihrerseits die Verhandlungsdynamiken, wenn es um das Volumen und die Verteilung der Ausgaben geht. Eine Reform der Einnahmenstrukturen verspricht daher auch positive Auswirkungen auf die Ausgabenseite des Haushaltes. Im Folgenden werden zunächst die Vor- und Nachteile der gegenwärtigen Regelungen des Finanzierungssystems dargestellt. Anschließend wird der Kommissionsvorschlag für dessen Gestaltung nach 2020 auf seine Stärken und Schwächen untersucht, um im Fazit einen Ausblick auf die weiteren Verhandlungen zu geben. Neben den Umsetzungschancen der Vorschläge werden dabei auch mögliche Auswirkungen der Verhandlungsergebnisse für das Integrationsprojekt als Ganzes angesprochen.

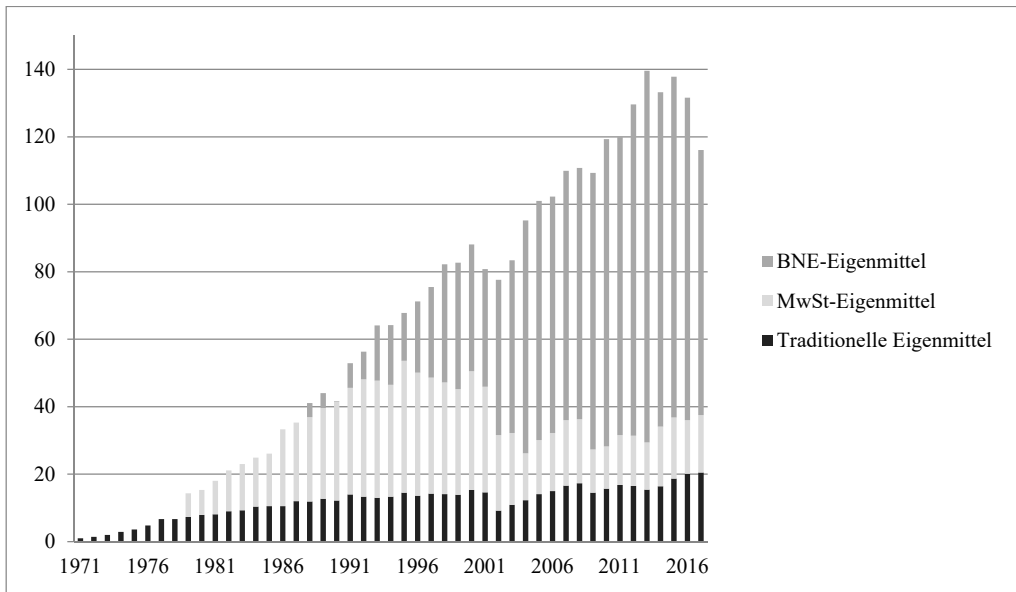
2. Der Hintergrund: Finanzierungssystem mit Mängeln

Seit 1971 werden die europäischen Einnahmen über das sogenannte Eigenmittelsystem beschafft. Zuvor wurde die Vorläuferorganisation der EU, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), über mitgliedstaatliche Beiträge finanziert. Dies ist zwar für internationale Organisationen üblich, doch entsprach die Beitragsfinanzierung nicht der Vision einer supranationalen, unabhängigeren Gemeinschaft, die den Gründungsverträgen innewohnte. Darüber hinaus stand der anfängliche Rückgriff auf Beiträge im Gegensatz zur Vorgehensweise bei der wenige Jahre zuvor gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Diese wurde von Beginn an durch eine unmittelbar von den Montanunternehmen an die Kommission zu überweisende Umlage finanziert (Montanumlage). Die abweichende Regelung für die EWG wurde darauf zurückgeführt, dass vor der Ausarbeitung einer steuerbasierten Finanzierung zunächst Erfahrungen mit dem angestrebten Gemeinsamen Markt gesammelt werden sollten. Die Gründungsverträge sahen aber bereits eine spätere Umstellung

auf Eigenmittel vor (Art. 201 EWGV). Das Ende der vertraglich angesetzten zwölfjährigen Übergangszeit zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes wurde dann als geeigneter Zeitpunkt zur Umstellung der Finanzierung angesehen.

2.1 Das heutige Eigenmittelsystem

Abbildung 1: Die Entwicklung der Eigenmittelkategorien 1971 bis 2017 (in Mrd. Euro)



Quelle: eigene Darstellung, Daten aus EU-Finanzberichten.

Gegenwärtig umfasst das Eigenmittelsystem drei Einnahmequellen, von denen die sogenannten „Traditionellen Eigenmittel“ am längsten bestehen. Sie setzen sich heute aus Zolleinnahmen und Zuckerabgaben zusammen und sind direkter Ausfluss europäischer Politik. Die europäische Ebene hat hier sowohl direkten Anspruch auf die Erträge als auch die Kompetenz zur Rechtsetzung und damit Gestaltung. In den 1970er Jahren stammten bis zu 65 Prozent der Haushaltseinnahmen aus dieser Eigenmittelquelle. Ihr Anteil ist im Laufe der Zeit aber stark gesunken. In den letzten zehn Jahren lag er bei ca. 13 Prozent (siehe Abbildung 1). Zum Rückgang hat nicht zuletzt die fortschreitende Liberalisierung des Welthandels beigetragen. Ähnlich ist es auch der zweiten Eigenmittelkategorie, den sogenannten Mehrwertsteuer (MwSt-)Eigenmitteln ergangen. So trugen sie im Jahr 2017 noch 17 Prozent zu den Einnahmen bei.¹ Die MwSt-Eigenmittel waren ursprünglich als Anteil am nationalen Umsatzsteueraufkommen konzipiert, heben sich inzwischen aber nicht mehr von klassischen Beitragszahlungen ab. Der Bezug zum tatsächlichen Umsatzsteueraufkommen wurde durch verschiedene Korrekturen und einen komplexen, lediglich statistische Daten heranziehenden Berechnungsweg verwässert. Deshalb und auch wegen der dieser Eigenmittelquelle zugesprochenen regressiven Wirkung, die ärmere Mitgliedstaaten stärker belastet, wurde ihr Finanzierungsanteil bewusst zurückgedrängt. Die Hauptfinanzierungsquelle bilden heute die 1988 eingeführten Bruttonationaleinkommen (BNE)-Eigenmittel. Ihr Lastenverteilungskriterium, der nationale Wohlstandsindikator BNE, gilt als fairer. Damit sind sie

aber wie klassische Beiträge konstruiert. Die Einnahmen der EU entstammen somit heute de facto zu 79 Prozent wieder nationalen Beitragszahlungen.²

2.2 Die Folgen des Beitragscharakters

Der Beitragscharakter bildet nicht nur einen Entwicklungsrückschritt gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Eigenmittelsystems. Er stellt sowohl auf juristischer Ebene als auch bei der kurz- bis mittelfristigen politischen Gestaltung eine Herausforderung dar. So wird zum einen die Vertragskonformität der gegenwärtigen Praxis in Frage gestellt. Zwar findet sich in den EU-Gründungsverträgen bis heute keine nähere Definition des Begriffs der „Eigenmittel“.³ Aus den Vertragsvorschriften ging aber zumindest eine Abgrenzung zum System der Finanzbeiträge hervor.⁴ Es herrscht ferner weitgehende Einigkeit darüber, dass die Mitgliedstaaten mit dem sogenannten Eigenmittelbeschluss, der die Eigenmittelquellen festlegt,⁵ den Anspruch auf diese Mittel (die Ertragshoheit) auf die EU übertragen (Niedobitek 2018: Rn. 12-13). Entsprechend müssen dem Eigenmittelbeschluss nicht nur alle Mitgliedstaaten zustimmen. Zusätzlich wird im Sinne einer Kompetenzübertragung eine Ratifikation durch die nationalen Parlamente verlangt (Art. 311 III AEUV). Im jährlichen Haushaltsverfahren stehen der EU dann die Eigenmittel auf Basis ihres Haushaltsbeschlusses unmittelbar zu. Es bedarf rechtlich keiner zusätzlichen nationalen Bewilligung. Dieser Vertragsauslegung widerspricht jedoch vielfach die geübte Handhabung, deren Wurzel nicht zuletzt in der aktuellen Eigenmittelgestaltung verortet wird. So verzeichnen die meisten nationalen Haushalte die EU-Eigenmittel als Ausgaben (Mortensen/Núñez Ferrer/Infelise 2014).⁶

Damit wird die Intention des Eigenmittelsystems unterlaufen, der Union aus sich selbst heraus zustehende Mittel zuzuschreiben und die Abhängigkeit von den nationalen Haushalten zu beenden. Dies sollte ermöglichen, die Einkommens- wie die Ausgabenseite stärker auf gesamteuropäische Anforderungen auszurichten. Stattdessen – und hier zeigt sich die politische Problematik des Beitragscharakters – trägt die heutige Finanzierungsform nach verbreiteter Auffassung dazu bei, dass das sogenannte „juste retour“- oder auch „Nettosalden“-Denken bei den Finanzverhandlungen weiterhin im Mittelpunkt steht (andere Ansicht Heinemann 2018: 5). Dabei bewerten die Mitgliedstaaten den EU-Haushalt primär nach den jeweiligen nationalen Nettozu- bzw. -abflüssen. Die nationalen Anteile an der EU-Finanzierung werden als Preis für die EU-Mitgliedschaft angesehen. Daraus wird der Anspruch auf konkrete, monetäre Gegenleistungen abgeleitet. Dabei sind die jeweiligen nationalen Kosten und Nutzen aus der Integration kaum anhand der budgetabhängigen Finanzströme bezifferbar. Schließlich betreffen sie vielfältige Bereiche von Exporten in den EU-Binnenmarkt bis hin zur inneren und äußeren Sicherheit und politischen Stabilität.

2.3 Die Folgen der Nettosaldendiskussion

Das Nettosaldendenken hat auf der Einnahmenseite des Haushaltes in einem ausdifferenzierten Rabattsystem Niederschlag gefunden. Davon sind inzwischen alle drei Eigenmittelquellen betroffen. Die Folge ist eine zusätzliche Komplexität und Intransparenz der Lastenverteilung. Dabei ist zunächst der sogenannte Briten-Rabatt zu nennen. Dieser Mechanismus wurde 1984/85 als Antwort auf entsprechende britische Forderungen eingeführt.⁷ Damals galten die Nettozahlungen des Vereinigten Königreichs als unverhältnismäßig hoch gegenüber der damaligen Wirtschaftskraft des Landes. Trotz geänderter ökonomischer Bedingungen besteht der Mechanismus bis heute fort.

Der Grund dafür liegt darin, dass der Eigenmittelbeschluss Einstimmigkeit verlangt. So hätte Großbritannien der Abschaffung dieser vorteilhaften Regelung selbst zustimmen müssen. Über die Ermäßigung für das Vereinigte Königreich hinaus, zieht dieser Rabatt zudem weitere Sonderregelungen nach sich. So müssen jene Mittel, die Großbritannien weniger überweist, auf die anderen Mitgliedstaaten umgelegt werden. Auf diese Zusatzzahlungen wurden wiederum Rabatte gewährt (aktuell für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden), womit die eigentliche Lastenverteilung gemäß den Eigenmittelquellen weiter verzerrt wird. Mit dem Brexit wird sich zumindest dieser Teil des Rabattsystems erledigen.

Darüber hinaus existieren heute aber auch individuell festgelegte Ermäßigungen bei der Zahlung der MwSt- bzw. der BNE-Eigenmittel, die gegenwärtig Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden zugutekommen. Und auch die Traditionellen Eigenmittel fließen dem EU-Haushalt nicht mehr vollständig zu. Stattdessen liegt die sogenannte Erhebungskostenpauschale, die die Mitgliedstaaten für die ihnen entstehenden Auslagen einbehalten dürfen, mit 20 Prozent über den tatsächlich anfallenden Kosten. Damit wird die nationale Ebene an den Erträgen beteiligt. Aufgrund dieser verschiedenen Rabattregelungen ist heute nur unter genauerer Betrachtung nachvollziehbar, wie sich die jeweiligen Finanzierungsanteile der einzelnen Mitgliedstaaten insgesamt zusammensetzen. Diese Intransparenz fordert die demokratische Kontrollierbarkeit heraus.

Auf der Ausgabenseite des Haushaltes hat das Nettosaldendenken zudem zu einer hohen Inflexibilität der Verteilungsstruktur geführt. Der Zuweisung der Ausgaben im Mehrjährigen Finanzrahmen müssen das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten im Rat einstimmig zustimmen (Art. 312 II AEUV). De facto werden die Verhandlungen aber von den zwischenstaatlichen Interessengegensätzen dominiert. Dabei verteidigt jede Regierung die für sie günstigen bestehenden, einmal eingerichteten Ausgabenposten. Zugleich stehen die Nettozahler einer Erhöhung des Haushaltsvolumens zurückhaltend gegenüber. Damit bleibt nur ein begrenzter Spielraum für zusätzliche, neue Programme. Der historisch gewachsene hohe Anteil der Agrar- und Kohäsionsausgaben (in der aktuellen Finanzperiode 2014 bis 2020 über 70 Prozent) ist Sinnbild dieser starren Verteilungs- bzw. Verhandlungssituation.

Angesichts der vielfachen Kritik wird seit langem über alternative Wege der Finanzierung diskutiert. Die letzte größere Anpassung liegt jedoch inzwischen dreißig Jahre zurück. Wie möchte der aktuelle Kommissionsvorschlag nun endlich eine Reform durchsetzen? Und verspricht er, die bisherigen Mängel zu beheben?

3. Der Kommissionsvorschlag für einen neuen Eigenmittelbeschluss

Als erstes richtet sich die Aufmerksamkeit bei einem neuen Eigenmittelbeschluss stets auf die sogenannte Eigenmittelobergrenze. Wie der Name schon sagt, schreibt diese die maximale Höhe der Eigenmittel fest. Statt der bisherigen 1,20 Prozent, soll die Obergrenze künftig bei 1,29 Prozent des EU-BNE liegen. Das heißt, trotz des Ausscheidens Großbritanniens möchte die Kommission den Haushalt nicht verkleinern. Stattdessen hat sie – so die Bewertung des Europäischen Rechnungshofes – eine Ausgabensteigerung (und damit auch der aufzubringenden Mittel) um fünf Prozent in absoluten Zahlen angesetzt (Europäischer Rechnungshof 2018: 8-9). Das bedeutet, dass die verbliebenen Mitgliedstaaten künftig mehr Mittel zur Verfügung stellen müssten. Deren Zustimmung möchte die Kommission dadurch gewinnen, dass die Einnahmen

stärker von ihrem nationalen Ursprung gelöst werden und damit weniger als nationale Ausgabe erscheinen. Konkret strebt sie folgende Veränderungen an: 1.) eine Überarbeitung der bestehenden Eigenmittelquellen, 2.) die Abschaffung des Rabattsystems, 3.) die Einführung dreier neuer Eigenmittelkategorien und 4.) die Offenhaltung weiterer Einnahmemöglichkeiten, einschließlich des Einsatzes von Verschuldungsinstrumenten.

3.1 Überarbeitung bestehender Eigenmittel

Die erste Eigenmittelkategorie, die Traditionellen Eigenmittel, bleiben zunächst von den Reformplänen unangetastet. Schließlich stellen sie seit jeher „echte Eigenmittel“ dar und genießen eine breite Akzeptanz. Und auch an den BNE-Eigenmitteln hält die Kommission fest. Dabei führt sie an, dass diese Eigenmittelquelle gerade aufgrund ihrer Beitragskonstruktion die Finanzierung zuverlässig stabilisiert. Schließlich können nationale Beiträge als weitgehend vorhersehbar eingestuft werden. Direkte, an konkrete Wirtschaftsprozesse gekoppelte Einnahmen bergen hingegen immer auch die Gefahr eines unerwarteten Einnahmeausfalls. So sollen die BNE-Eigenmittel auch weiterhin die Restfinanzierungsfunktion übernehmen. D.h., ihre Höhe richtet sich nach jener Finanzierungslücke, die nach Verrechnung aller anderen Einnahmen gegenüber den veranschlagten Ausgaben besteht. Allerdings soll ihr Finanzierungsanteil von 71 Prozent (im Jahr 2018) auf 58 Prozent reduziert werden. Zum Ausgleich sind höhere direkte Einnahmen vorgesehen.

Um dies zu erreichen, soll zunächst eine Reform der MwSt-Eigenmittel erfolgen. Ein solches Vorhaben erhielt in der Vergangenheit bereits von vielen Seiten Zuspruch. Bisher führte jedoch keine der Initiativen zum Ziel. Mit dem anstehenden Brexit könnten sich die Bedingungen nun aber ändern. So stand einer grundlegenden Überarbeitung bisher entgegen, dass der Briten-Rabatt direkt an den MwSt-Eigenmitteln anknüpft (siehe Abschnitt 2.3). Dieser Rabattmechanismus fällt aber mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs weg. So sieht die Kommission die Chance, ab 2021 wieder einen engeren Bezug der Einnahmen zu den tatsächlichen Umsatzsteuern herzustellen. Dazu soll eine einfachere Berechnung beitragen sowie die einheitliche Begrenzung der Zahlungen durch einen maximalen tatsächlichen Abrufsatz von 0,2 Prozent.

3.2 Abschaffung des Rabattsystems

Des Weiteren möchte die Kommission künftig auf alle Rabatte verzichten.⁸ Über den Wegfall des Briten-Rabatts hinaus soll erstens die sogenannte Erhebungskostenpauschale für die Traditionellen Eigenmittel von aktuell 20 auf 10 Prozent gesenkt werden. Als positiver Nebeneffekt würden die Einnahmen aus dieser Quelle steigen. Zweitens möchte die Kommission Abschied nehmen von den verringerten Abrufätzen für einzelne Mitgliedstaaten im Rahmen der MwSt-Eigenmittel. Das Gleiche gilt für die individuellen Rabatte auf die BNE-Zahlungen.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass diese Regelungen bisher die Zustimmung der einzelnen Mitgliedstaaten zur Verteilung der Finanzierungslasten sichern. Der Brexit biete aber eine historische Gelegenheit, dass die Regierungen trotzdem zustimmen. Schließlich bildete der Briten-Rabatt den ersten Stein für das Rabattgeflecht. Zudem verschieben sich durch seinen Wegfall auch die Finanzierungsanteile der anderen Mitgliedstaaten. Das Gesamtsystem muss daher ohnehin neu austariert werden. Statt neuerlicher Rabatte soll eine ausgeglichene Lastenverteilung nun zum

einen durch das Zusammenspiel der verschiedenen Einnahmequellen erreicht werden. Dieses Argument ist allerdings insofern nicht ganz schlüssig, als dass beispielsweise bei einer Einnahmenquelle auf Basis des EU-Emissionshandels (siehe Abschnitt 3.3) gerade Unterschiede in den nationalen Energie- und Wirtschaftsstrukturen als mögliches Hindernis für eine faire Verteilung angeführt werden (High Level Group on Own Resources 2016: 44-45). Zum anderen soll die Notwendigkeit der Rabatte dadurch entfallen, dass durch einen höheren Anteil „echter“ Eigenmittel eine stärker im gesamteuropäischen Sinne ausgerichtete Ausgabenpolitik ermöglicht und das Nettosaldendenken zurückgedrängt wird. Dabei spielen auch die drei neuen Eigenmittelquellen eine Rolle.

3.3 Einführung neuer Eigenmittelkategorien

Von den vielfältigen Ideen für neue Eigenmittel hat die Kommission folgende in ihren Vorschlag aufgenommen: 1.) einen europäischen Abrufsatz (von drei Prozent) auf eine gemeinsame, harmonisierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage; 2.) eine Beteiligung der Union an den Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelssystem; 3.) eine „Plastiksteuer“, deren Höhe sich nach den in einem Mitgliedstaat anfallenden nicht wiederverwertbaren Kunststoffabfällen richtet (80 Cent je Kilogramm).

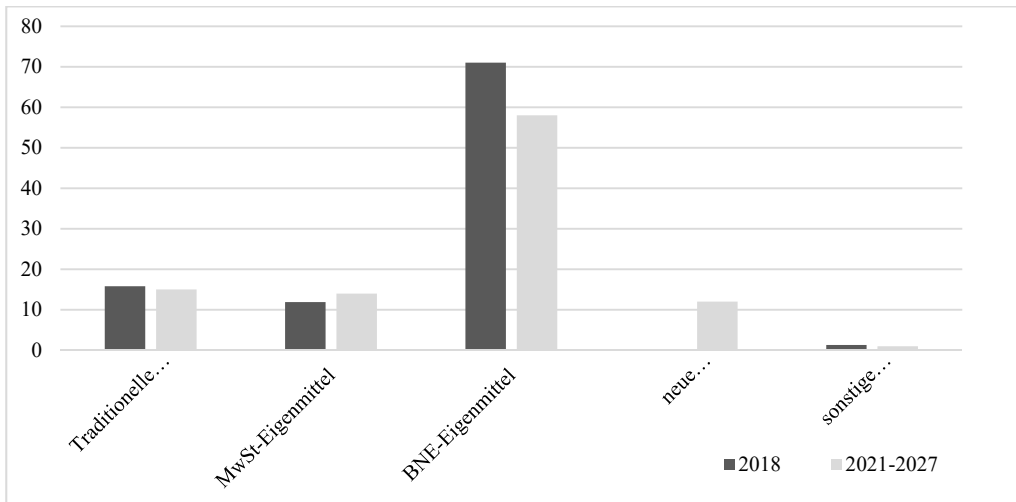
In allen drei Fällen soll eine „starke Verbindung zur EU-Politik und zum Mehrwert für die Europäische Union“ (Europäische Kommission 2018b: 7) hergestellt werden. Damit ist im Falle der Körperschaftssteuer auf ein unternehmerfreundliches Umfeld als Ausfluss des EU-Binnenmarktes verwiesen. Eine harmonisierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage soll zudem die Bekämpfung schädlicher Steuervermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen unterstützen. Hier verspricht nur ein gemeinsames Vorgehen Erfolg. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage noch zustimmen. Die nationalen Eigenheiten der Steuersysteme legen dabei einer Einigung erhebliche Steine in den Weg. In den letzten Jahren ist aber immerhin der öffentliche Druck angestiegen, effektive Maßnahmen gegen aggressive Steuersparstrategien zu ergreifen (High Level Group on Own Resources 2016: 49).

Die beiden anderen vorgeschlagenen Einnahmequellen wurzeln in europäischen Maßnahmen zum Umweltschutz. So dient der EU-Emissionshandel der Reduktion von Treibhausgasen. Die Einnahmen daraus zum Teil auf die EU zu übertragen, erscheint angesichts ihres europäischen Ursprungs konsequent. Da diese Mittel allerdings bisher den Mitgliedstaaten zufließen, stände den nationalen Finanzministern eine Einnahmensenkung ins Haus (High Level Group on Own Resources 2016: 44). Dieses Problem konnte aber in den 1970er Jahren, als es um die Zuweisung der Zolleinnahmen ging, durch eine schrittweise Übertragung gelöst werden. Darüber hinaus wäre allerdings die Höhe der Einnahmen auf Basis des Emissionshandels primär an der politischen Lenkungswirkung statt dem europäischen Ausgabenbedarf orientiert. Dies gilt ebenso für die als dritte neue Einnahme vorgesehene „Plastiksteuer“. So erwartet die Kommission auch (nur) einen Finanzierungsanteil von vier bzw. zwei Prozent (siehe Abbildung 2). Angesichts dieses eher begrenzten Umfangs lässt sich fragen, ob dafür die Komplexität und Intransparenz, die durch das Anwachsen auf sechs Eigenmittelquellen entsteht, gerechtfertigt ist.

In Bezug auf die „Plastiksteuer“ kommt hinzu, dass sie zwar im Zusammenhang mit der Kommissionsstrategie zur Verringerung von Plastikabfällen in der EU steht. So soll sie einen Anreiz bieten, nationale Maßnahmen zur Reduktion nicht-recycleba-

rer Abfälle zu ergreifen. Dies hat aber zugleich den Anschein einer Strafzahlung bzw. von Strafbeiträgen, die gegebenenfalls ungern akzeptiert werden. Je mehr nicht recycelbarer Plastikmüll in einem Land anfällt, desto mehr muss zum EU-Haushalt beigesteuert werden. Statt eines positiven Zusammenhangs (je wohlhabender, je mehr Unternehmensgewinne etc., desto höhere Überweisungen an den EU-Haushalt), bestände hier eine negative Verknüpfung zu nationalen Versäumnissen.

Abbildung 2: Erwartete prozentuale Anteile der Einnahmequellen 2018 und 2021-2027



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Europäische Kommission 2018b: 11.

3.4 Weitere Einnahmemöglichkeiten

Schließlich möchte die Kommission, dass etwaige künftig Einnahmen aus europäischer Politik automatisch der Union zufließen. Diesen Einnahmen läge eine „normale“ europäische Rechtsetzung zugrunde. Das Ratifikationserfordernis des Eigenmittelbeschlusses greift hier nicht. Die Kommission stellt zudem die Möglichkeit zur Diskussion, diese Mittel als zweckgebunden zu behandeln. In diesem Falle werden sie nicht mit den BNE-Beiträgen ver- und auf die Eigenmittelobergrenze angerechnet. Damit wächst das Einnahmenvolumen. Allerdings könnte die Aussicht auf zusätzliche nationale Einnahmen bzw. geringere BNE-Beiträge einen Anreiz für die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat liefern, einer entsprechenden europäischen Maßnahme überhaupt zuzustimmen. Daher könnte es vorteilhaft sein, solche neuen EU-Einnahmen als „einfache“ allgemeine Einnahmen ohne Zweckbindung zu behandeln. Damit würde das Haushaltsvolumen nicht erhöht, doch stiege immerhin der Anteil der Einnahmen europäischen Ursprungs.

Einen zusätzlichen finanziellen Spielraum brächte währenddessen die steigende Nutzung von Verschuldungsinstrumenten. Zwar ist der EU eine Haushaltsfinanzierung durch Kreditaufnahme grundsätzlich versagt. Dies gilt aber nicht für zweckgebundene Instrumente. In langer Tradition nimmt die EU Mittel auf, um selbst Darlehen zu vergeben (*back-to-back*). Das dadurch auf dem EU-Haushalt lastende Risiko ist in letzter Zeit stark gewachsen. Betrug es im Jahr 2007 17,2 Mrd. Euro, lag dieser

Wert 2016 bei 83,2 Mrd. Euro (Europäische Kommission 2008: 6; 2017: 6/10). Die Kommission möchte nun ein zusätzliches Verschuldungsprogramm etablieren. Eine „Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion“ (EISF) soll „asymmetrische makroökonomische Schocks“ in Euro- und Teilnehmerstaaten des Wechselkursmechanismus II abfedern. Es ist ein Volumen von 30 Mrd. Euro vorgesehen.⁹ *Back-to-back*-konstruierte Operationen erscheinen attraktiv, da sie im besten Fall keine Auswirkung auf die Haushaltsmittel haben. Sollte es aber doch zu Ausfällen kommen, müssen diese aus dem Haushalt finanziert werden. Daher muss hinreichender finanzieller Spielraum unterhalb der Eigenmittelobergrenze vorgehalten werden. So begründet die Kommission die vorgeschlagene Anhebung der Obergrenze auch mit den Verschuldungsinstrumenten. Zudem zeigten die Nicht-Eurostaaten in jüngster Zeit eine geringere Bereitschaft zu einer allgemeinen Risikoübernahme. So wurde 2015 vereinbart, dass im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (EFSM), der ebenfalls auf Basis einer Haushaltsgarantie Darlehen an Eurostaaten vergibt, fortan Nicht-Eurostaaten für ausfallbedingte Zahlungen aus dem EU-Haushalt entschädigt werden. Eine solche, zusätzliche Komplexität erzeugende Vereinbarung könnte auch für das geplante neue Instrument notwendig sein. Schließlich haben die Kommissionsvorschläge nur eine Aussicht auf Umsetzung, wenn die Mitgliedstaaten dafür gewonnen werden können.

4. Fazit

Die Kommission möchte mit ihrem Vorschlag für einen neuen Eigenmittelbeschluss dem Ziel echter eigener Mittel wieder näher kommen. Damit ist vereinbar, dass zunächst weiterhin ein großer Teil der Einnahmen über die BNE-Beiträge beschafft werden soll. So kann eine Kombination alter und neuer Strukturen sowie von Einnahmen verschiedener Qualität einen Ausgangspunkt für eine schrittweise Anpassung der Haushaltsdynamik bieten. Als Manko der vorgeschlagenen „Diversifizierung der Einnahmequellen“ erscheint vielmehr, dass das Reformziel, das System einfacher und transparenter zu gestalten, verfehlt wird. Stattdessen sorgt die steigende Anzahl von Eigenmittelquellen weiterhin für eine hohe Komplexität. Daher wäre es zu begrüßen, wenn der Kommissionsvorschlag im Laufe der Verhandlungen so modifiziert wird, dass der Anteil europäischer Eigenmittel durch weniger und dafür ertragreichere Einnahmequellen gesteigert wird (bspw. einen höheren Anteil auf Basis der Körperschaftsteuer).

Darüber hinaus wird die Intransparenz auch insofern nicht abgebaut, dass die neuen Einnahmequellen keine eigene, für die Bürger „fühlbare“ EU-Steuer schaffen. Eine solche verspricht, im Sinne fiskalischer Äquivalenz die Verantwortung für die Finanzbeschaffung mit jener für die Politikgestaltung auf europäischer Ebene zusammenzuführen. Stattdessen verbleibt nach dem Kommissionsvorschlag die Erhebung bei den Mitgliedstaaten (vgl. Heinemann 2018: 5). Die Kommission selbst betont, keine eigene europäische Besteuerungskompetenz schaffen zu wollen (Europäische Kommission 2018b: 3). Sie sucht vielmehr einen Weg, die Einnahmen inhaltlich mit europäischer Politik zu verknüpfen, ohne neue Besteuerungskompetenzen von den Mitgliedstaaten zu fordern. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Mitgliedstaaten einer eigenständigen EU-Finanzierung traditionell skeptisch gegenüberstehen. Auch wenn eigene europäische Einnahmen mit Blick auf die Montanumlage sowie die Traditionellen Eigenmittel keine Neuheit darstellen, besteht aus intergouvernementaler Perspektive die Sorge vor einem nationalen Kontrollverlust.

Eine Abkehr von der Beitragsfinanzierung wird durch die in den letzten Jahren angewachsene Europaskepsis sicherlich nicht leichter – gegebenenfalls aber umso wichtiger. So drohte im Sommer 2018 die italienische Regierung aufgrund des Streits in der Migrationsfrage, die Zahlungen an den EU-Haushalt einzustellen (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. August 2018). Dies lässt die Sorge aufkommen, dass das gegenwärtige System möglicherweise unter der aktuellen Bedingung des bröckelnden europäischen Zusammenhalts nicht mehr wie gewohnt funktionieren wird. Der größte Vorteil der bisherigen beitragszentrierten Regelungen war es immer, eine stabile Finanzierung sicherzustellen. Diese bildet eine Voraussetzung dafür, dass die EU weiterhin bzw. wieder als Problemlöser wirken und darüber die in den Krisen verlorengegangene Zustimmung zurückgewinnen kann. Das Gebaren Italiens stellt dies jedoch für die Zukunft in Frage. Der Gedanke des Kommissionsvorschlages, eine stärkere Verbindung zwischen der Finanzierung europäischer Politik einerseits und deren Inhalten andererseits herzustellen, könnte hier einen Ausweg bieten. Schließlich sollen darüber nicht nur die Einnahmen beschafft, sondern auch die Ziele und der Wert europäischer Politik unterstützt und sichtbarer gemacht werden. Eine Reform des Eigenmittelsystems könnte also einen Beitrag dazu leisten, dass die EU auch in Zukunft ein Erfolgsprojekt bleibt.

Anmerkungen

- 1 Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2017, Berechnung basierend auf Europäische Kommission 2018c: 57.
- 2 Ebd.
- 3 In Art. 311 II AEUV heißt es lediglich: „Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“
- 4 „Die Kommission prüft, unter welchen Bedingungen die in Artikel 200 vorgesehenen Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel [...] ersetzt werden können“ Art. 201 EWGV.
- 5 Aktuell: Beschluss Nr. 2014/335/EU, Euratom des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union, Reihe L Nummer 168 vom 07.06.2014, S. 105-111.
- 6 In Deutschland werden die Eigenmittelzahlungen hingegen als durchlaufende Posten bzw. Einnahmenminderung geführt.
- 7 Zum Hintergrund britischer Europapolitik siehe Sturm 2017: 219-244 (insbesondere 225).
- 8 Um die Umstellung zu erleichtern, hat die Kommission eine Übergangsphase bis 2025 vorgesehen. Diese beinhaltet Ermäßigungen bei den BNE-Zahlungen für Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden.
- 9 Die Kommission möchte zudem Zinszuschüsse gewähren. Diese sollen über einen Anteil an den sogenannten Seigniorage-Einnahmen, die durch Geldschöpfung der Zentralbanken entstehen, finanziert werden.

Literatur

- Europäische Kommission (2018a): Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System Accompanying the Document Proposal of a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union, 2. Mai 2018 (SWD(2018) 172 final).
- Europäische Kommission (2018b): Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, 2. Mai 2018 (COM(2018) 325 final).
- Europäische Kommission (2018c): EU Budget 2017. Financial Report, Luxemburg.

- Europäische Kommission (2017): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan. Stand: 31. Dezember 2016, 1. Dezember 2017 (COM(2017) 721 final).
- Europäische Kommission (2008): Bericht der Kommission an die Haushaltsbehörde über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan. Stand: 31. Dezember 2007, 14. Juli 2008 (COM(2008) 451 final).
- Europäischer Rechnungshof (2018): The Commission's Proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework, Briefing Paper, Juli 2018, abrufbar unter: www.eca.europa.eu.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. August 2018: Die EU verschärft den Ton gegen Italien, S. 17.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Juli 2018: Neuer EU-Haushalt erst nach der Europawahl, S. 22.
- Heinemann, Friedrich (2018): Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU: „Europäischer Mehrwert“ und Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien: Diskussion um Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik, in: ifo Schnelldienst 17, Nummer 12, S. 3-6.
- High Level Group on Own Resources (2016): Future Financing of the EU: Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources, o.A., Dezember 2016.
- Mortensen, Jorgen/Jorge Núñez Ferrer/Federico Infelise (2014): How do Member States handle Contributions to the EU Budget in their National Budgets?, Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
- Niedobitek, Matthias (2018): Art. 311 AEUV (Finanzierung aus Eigenmitteln; Eigenmittelbeschluss), in: Rudolf Streinz (Hg.): EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 3. Aufl., München.
- Sturm, Roland (2017): Das politische System Großbritanniens, Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-10288-3>.



Olga Graumann

Inklusion – eine unerfüllbare Vision?

Eine kritische Bestandsaufnahme

Die Kritik an der Umsetzung schulischer Inklusion wächst und es stellt sich die Frage: Wo stehen wir nach 40 Jahren Integrations- bzw. Inklusionserfahrung? Die Vision schulischer Inklusion steht auf drei Säulen: der Säule der personellen, strukturellen und sächlichen Rahmenbedingungen, der Säule der Professionalität und der Säule der individuellen Voraussetzungen sowie der passgenauen Schulauswahl zum Wohle des Kindes. Die Basis für die Säulen bildet die Inklusion auf gesellschaftlicher Ebene. Alle drei Säulen weisen derzeit zu viele Mängel auf, als dass sie das Dach „Inklusion“ tragen könnten.

2018 • 303 S. • Kart. • 38,00 € (D) • 39,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-2231-0 • eISBN 978-3-8474-1259-5

www.shop.budrich.de



Diana Raufelder

Grundlagen schulischer Motivation

Erkenntnisse aus Psychologie, Erziehungswissenschaft und Neurowissenschaften

Das Handbuch stellt zentrale Diskurse und theoretische Grundlagen zur schulischen Inklusion aus einer sozialwissenschaftlich geprägten (schul-)pädagogischen und inklusionspädagogischen Perspektive dar. Es wendet sich an Studierende, die sich mit Fragen von Inklusion und Exklusion im Bildungsbereich beschäftigen, und bietet eine Einführung in die Thematik wie auch eine Reflexionsfolie für die Praxis schulischer Inklusion.

2018 • 151 S. • Kart. • 12,99 € (D) • 13,40 € (A) • utb S
ISBN 978-3-8252-4961-8 • eISBN 978-3-8385-4961-3

www.utb-shop.de

Mammutprojekt Verkehrswende und aktuelle verkehrspolitische Fragen

Weert Canzler

Zusammenfassung

Der Verkehrssektor muss seinen Beitrag zum Klimaschutz leisten. So wichtig der Umstieg auf elektrische Antriebe auf der Basis Erneuerbarer Energien auch ist: es geht nicht ohne einen Wandel des Verkehrsverhaltens und eine weitgehende Veränderung des Rechtsrahmens. Danach sieht es derzeit nicht aus, daher ist es nötig, die überfälligen Veränderungen probeweise und örtlich sowie zeitlich begrenzt zu versuchen.

Verkehrspolitik gilt in Deutschland seit langem als ein schwieriges Politikfeld. In keinem Resort wechseln die Minister so häufig wie im Verkehrsministerium, ihre Rolle ist oft undankbar. Auf der einen Seite verwaltet ein Verkehrsminister – eine Verkehrsministerin gab es übrigens tatsächlich noch nicht – zwar einen großen Etat, vor allem für Infrastrukturvorhaben. Auf der anderen Seite werden weder die Verkehrsprobleme noch die in der Öffentlichkeit formulierten Ansprüche an eine wirksame Verkehrspolitik nicht weniger. Abgesehen von der Bildungspolitik und vielleicht der Gesundheitspolitik gibt es keinen Politikbereich, der die Bürgerinnen und Bürger so direkt und alltäglich betrifft. Diese unmittelbare Betroffenheit einerseits und kaum zu beeinflussende Nebenfolgen von Entscheidungen in anderen Politikbereichen für den Verkehr andererseits zeichnen dieses Politikfeld aus. Wenn Schulstandorte geschlossen oder Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ genehmigt werden, nimmt in aller Regel der Verkehr zu. Dann kann die Verkehrspolitik nur noch reagieren¹.



Dr. habil. Weert Canzler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik am WZB
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Dazu kommt gerade in jüngster Zeit ein zusätzlicher Druck aus der Klimaschutzpolitik, nämlich auch den Verkehrssektor schnell und umfassend zu dekarbonisieren. Der Verkehr ist insgesamt etwa für ein Fünftel der Treibhausgasemissionen verantwortlich. Das geht vor allem auf das Konto des Straßenverkehrs, der fast vollständig auf fossilen Energien beruht. Vor dem Hintergrund der völkerrechtlich verbindlichen Klimaschutzziele ist eine Verkehrswende unumgänglich. Daher ist es weniger ein normativer Impuls als vielmehr ein realpolitischer Imperativ, alle aktuellen verkehrspolitischen Fragen nicht zuletzt unter dem Aspekt zu betrachten, was sie zur Dekarbonisierung des Verkehrs und zu einer umfassenden Verkehrswende beitragen oder ob sie diese umgekehrt erschweren oder gar verhindern. Da eine Verkehrswende nicht nur einen Wechsel von Antriebstechniken und eine Schwerpunktverlagerung bei den Infrastrukturinvestitionen zugunsten der gegenüber der Straße effizienteren Schiene, sondern auch Verhaltensänderungen und sogar eine Änderung der Raum- und Siedlungsstrukturen bedeutet, kann man mit Fug und Recht von einem Mammutprojekt sprechen.

1. Sorgenkind (Auto-)Verkehr

Seit Dekaden das gleiche Bild: Jahr für Jahr nehmen die Neuzulassungen von Pkw und anderen Straßenfahrzeugen in Deutschland zu. Mittlerweile sind es fast 47 Millionen Pkw und über 65 Millionen Kraftfahrzeuge insgesamt². Die Attraktivität des eigenen Autos ist offenbar ungebrochen. Dabei wissen alle, dass es viel Platz braucht, den öffentlichen Raum zerstört und viele straßennahe Wohnlagen unattraktiv macht. Darüber hinaus trägt es nicht unwesentlich zum Klimawandel bei. Kein Sektor ist so weit entfernt von dem Ziel, Treibhausgasemissionen zu senken wie der Verkehr. Seit nunmehr 25 Jahren sind diese Emissionen im Verkehr, die zu mehr als vier Fünftel dem Straßenverkehr geschuldet sind, mit leichten Schwankungen auf dem gleichen Niveau. In allen Sektoren gab es Fortschritte, sogar in der Landwirtschaft. Nur im Verkehr, präziser: im motorisierten Straßenverkehr, tut sich nichts³. Der Druck auf den Verkehrssektor wächst, seinen Beitrag zu den Reduktionszielen bei den Treibhausgasen zu leisten.

Der Dieselskandal zeigt nicht zuletzt, dass vielfach weder die gewünschten Verbrauchs- noch die vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte im Realbetrieb zu schaffen sind. Aus diesem Grund wurde eine manipulierte Steuerungssoftware aufgespielt, die auf das Erkennen von Prüfstandsituationen hin getrimmt war, in denen eine optimale Abgasnachbereitung zuverlässig funktionieren musste. Erst US-amerikanische Aufsichtsbehörden haben den Software-Betrug entdeckt. Im Zuge der Enthüllungen im Dieselskandal kamen unliebsame Erkenntnisse ans Tageslicht, die bis dahin nur in Fachkreisen bekannt waren. Da ist zum einen die ganz legale Nutzung von so genannten Thermofenstern. So werden die Temperaturbereiche genannt, außerhalb derer die Stickoxid-Abgasreinigung zum Schutz der Motoren ganz legal außer Funktion sein darf. Das Argument ist, dass „Abgasführende Bauteile“ leiden, wenn sie bei zu niedrigen oder zu hohen Temperaturen dem Ruß und den Kohlenwasserstoffen der gefilterten Abgase ausgesetzt sind. Als zu niedrig gelten bereits Außentemperaturen, je nach Hersteller, von 10 oder auch 17 Grad Celsius, darunter schaltet sich – ganz legal – die zusätzliche Abgasreinigung für NOx automatisch aus. Alle Laboruntersuchungen zu den Abgastests finden übrigens bei für Fahrzeuge und Hersteller angenehmen 23 Grad statt, also unter Idealbedingungen, die man im wirklichen Leben selten hat.

Die breitere Öffentlichkeit erfuhr zudem, dass es zwischen den Herstellerangaben zum Kraftstoffverbrauch und den realen Verbräuchen eine große Kluft gibt. Zwar hatte die Non-Profit-Organisation „International Council on Clean Transport“ (ICCT) diese Kluft schon lange beklagt und zudem festgestellt, dass sie seit Jahren zunimmt und bereits mehr als 40 Prozent beträgt⁴. Bei einer Herstellerangabe von 6 Litern Treibstoffverbrauch auf 100 ist eher mit 8,5 Litern zu rechnen. Doch wurden diese Klagen erst wahrgenommen, als im Laufe von Dieselgate ein breiter Unmut über die Desinformationen der Autohersteller entstanden war. ADAC und Verbraucherverbände forderten Auskunft über die „wirklichen“ Abgas- und Verbrauchswerte. Verspätet bekamen ICCT und Umweltschützer Recht, mittlerweile gilt auf Druck der Europäischen Union ein neuer Messzyklus, der nicht nur Laborwerte misst, sondern auch das Verbrauchsverhalten auf der Straße berücksichtigt.

Zugleich hat die These vom „klimafreundlichen Dieselantrieb“ erheblich an Glaubwürdigkeit verloren. Der lange als Vorteil verbuchte circa 20prozentige Bilanzvorteil des Diesels gegenüber dem Benziner beim Kraftstoffverbrauch und damit auch bei den CO₂-Emissionen ist längst Vergangenheit⁵. Denn mittlerweile sind Benziner deutlich effizienter geworden, während die zusätzlichen Reinigungsprozeduren beim Diesel, um den Feinstaub und die Stickoxide in den Griff zu kriegen, auch zu Lasten des Verbrauchs gegangen sind. Zudem ist der Energieaufwand für die Produktion eines Diesellaggregats und auch sein Gewicht etwas höher als beim Benziner, was eine am Lebenszyklus orientierte Gesamt-CO₂-Bilanz zusätzlich verschlechtert. Alles in allem dürfte die CO₂-Bilanz ganz ähnlich sein bei beiden Verbrennervarianten. Vor allem aber verweisen Kritiker darauf, dass der Dieselantrieb für die Hersteller Vorteile bei der Anrechnung für die EU-Flottengrenzwerte bringt. Treibt der Diesel einen schweren Wagen an, darf er mehr verbrauchen. Diese Sonderregelung für den Diesel wurde auf Drängen der deutschen Premiumhersteller in die Flottengrenzwertberechnung aufgenommen. Sie hat nicht zuletzt dazu beigetragen, dass gerade die großen geländewagenähnlichen SUV gerne mit einem Selbstzünder verkauft werden.

Nicht nur die fossilen Antriebstechniken und die damit verbundenen Treibhausgasemissionen sind ein Problem. Der überbordende motorisierte Individualverkehr braucht einfach auch viel Platz – und zwar sowohl wenn er fließt als auch wenn er ruht. Der massenhafte Individualverkehr kommt vom Raumbedarf schon seit Jahren in vielen Ballungsräumen an seine Grenze bzw. hat diese längst überschritten. Es stockt und staut sich, die Luft ist schlecht und der öffentliche Raum wird dominiert von fahrenden oder stehenden Fahrzeugen. Umgekehrt gilt: Eine hohe Aufenthaltsqualität in der Stadt gibt es nur mit weniger Autos, weniger Lärm und mehr attraktiven Alternativen⁶. Gerade der so genannte ruhende Verkehr braucht viel Platz. Private Autos stehen durchschnittlich mehr als 23 Stunden am Tag herum. In Zeiten der Urbanisierung steigt jedoch der Druck, den städtischen Raum besser zu nutzen. Alternative Nutzungen verhindernde und zudem schlecht vergütete Stellplatzflächen für Pkw kann sich keine wachsende Stadt leisten.

Reboundeffekte überwiegen

Ohne Zweifel wurden in den letzten Jahrzehnten die Antriebe effizienter, auch wurden Gewichtseinsparungen mit leichteren Materialien erreicht und im Luftkanal windschnittigere Fahrzeugdesigns entwickelt. Aber zugleich wurden die Effizienzgewinne dadurch wieder zunichte gemacht, dass die Autos im Durchschnitt fortwährend größer,

schneller und höher wurden. Die Anteile der Segmente verschoben sich weg von den Kleinwagen-Modellen und der unteren Mittelklasse hin zu den übergewichtigen SUVs und übermotorisierten Ober- und oberen Mittelklassewagen. Überdies wurden es immer mehr Autos, die auf unseren Straßen unterwegs sind.

Diese Reboundeffekte sind das Ergebnis veränderten Nachfrageverhaltens⁷. Aber das Nachfrageverhalten folgt keinem Naturgesetz, es hat auch mit (Fehl)anreizen zu tun. Nur zwei Beispiele: das Dienstwagenprivileg in Kombination mit einer optionalen Betriebskostenverrechnung für Selbständige und die Flottengrenzwertberechnung nach Gewicht. Im ersten Fall führt geschicktes Aushandeln des (meistens außertariflich bezahlten) Beschäftigten mit seinem Arbeitgeber dazu, dass ein Dienstwagen – mit einer pauschalen steuerlichen Abgeltung von 1 Prozent des Listenpreises – nicht nur zum Entlohnungsbestandteil wird, sondern auch über den Betrieb gewartet – und sogar betankt – wird. Der Dienstwagen wird zum Bestandteil des Arbeitsvertrages und beide Seiten sparen sich die Sozialversicherungsanteile und der Arbeitnehmer ein bisschen Lohnsteuer. So richtig lohnt sich das ab einem bestimmten Fahrzeugwert. Kein Wunder also, dass die meisten Dienstwagen aus der oberen Mittelklasse kommen. Statusgewinne kommen für den geschickten Verhandler noch oben drauf. Ähnlich machen es auch gerne Selbständige wie Architekten, Steuerberater oder Unternehmensinhaber, sie lassen das große Firmenauto als Betriebsaufwendungen laufen. Man ist schließlich eigentlich immer on business. So erklärt sich, warum beispielsweise der Porsche Cayenne nur zu einem Fünftel von wirklichen Privatkunden gekauft bzw. geleast wird. Der andere Fehlanreiz liegt in der schon genannten Berechnung der EU-Flottengrenzwerte. Weil es im Verhältnis zum Fahrzeuggewicht günstiger ist, einen Diesel abzusetzen als einen Benziner, haben alle deutschen Premiumhersteller ihre Motorisierungspalette radikal auf den Dieselantrieb ausgelegt. Entsprechend groß ist das Interesse des Vertriebes, diese Modellvielfalt durch Verkaufserfolge zu rechtfertigen.

2. Anzeichen des Wandels

Die Dominanz des individuellen Massenverkehrsmittels Auto hält bis heute unvermindert an. Über die Nachteile und Schäden dieser Entwicklung wird seit langem geklagt und ein umwelt- und stadtverträglicher Verkehr ist eine beliebte Forderung in vielen verkehrspolitischen Sonntagsreden. Mittlerweile kann man auch Ansätze von Alternativen erkennen. Das Sharinggeschäft boomt, das Eigentum am eigenen Auto wird von Jüngeren kaum mehr geschätzt und es gilt keineswegs überall als schick, mit einem überdimensionierten SUV durch die Straßen zu cruisen. Start-ups und digitale Unternehmen werkeln an attraktiven Mobilitätslösungen. Es zeichnen sich erstmals soziale Praktiken jenseits des privaten Automobils ab, nicht überall und noch nicht flächendeckend, aber doch in vielen europäischen und einigen amerikanischen Metropolen.

Aus der sozialwissenschaftlichen Verkehrsforschung wissen wir, dass gerade im Alltagsverkehr der moderne Mensch ein habitualisiertes Verhalten zeigt: Er oder sie möchte Störungen vermeiden und Verkehrsmittel „nutzen ohne nachzudenken“. Das private Auto hilft dabei, diese Bedürfnisse zu befriedigen, und macht es dadurch Alternativen schwer⁸. So wächst weiterhin die Zahl der Autos in Deutschland, auch wenn die durchschnittliche Fahrleistung je Vehikel seit Jahren sinkt und die Pkw-Verkehrsleistung insgesamt nur leicht zunimmt⁹.

Treiber zur Umgestaltung urbaner Mobilität

Hat die Verkehrswende also schon begonnen? In den Städten ist die Situation unübersichtlich und bisweilen widersprüchlich. Das Erbe einer Politik der autogerechten Stadtentwicklung wirkt trotz gewandelter verkehrs- und stadtpolitischer Rhetorik bis heute. Gleichzeitig verändert sich, hinter dem Rücken der Akteure, die urbane Mobilität. Verschiedene technische und gesellschaftliche Trends treiben den Wandel voran. Drei dieser Treiber sind besonders tiefgreifend und haben das Potenzial, die Spielregeln im städtischen Verkehr komplett zu verändern und die Verkehrswende zu beschleunigen:

- Um die Luftschadstoffbelastung gerade in den Städten zu senken, werden Emissionsgrenzwerte weltweit weiter verschärft. Dahinter steht das Ziel, die *Lebensqualität* zu verbessern und negative Auswirkungen vor allem auf die Gesundheit zu vermindern. Ambitionierte Grenzwerte für Stickoxide und Feinstaub sind von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren – wenn überhaupt – nur mit erheblichem technischen Aufwand und hohen zusätzlichen Kosten einzuhalten.
- Viele Kommunen setzen sich in lokalen Klimaschutzplänen ambitionierte *Klimaschutzziele*, die nicht zuletzt auch den Verkehr betreffen. CO₂-Reduktionsziele sind im Verkehr nur mit einer Verlagerung zum Umweltverbund und mit einer verstärkten Elektrifizierung des motorisierten Verkehrs auf Grundlage Erneuerbarer Energien zu erreichen.
- Die Verkehrswende wird außerdem stark von der *Digitalisierung* vorangetrieben. Globale Digitalunternehmen drängen mit neuen Geschäftsmodellen in die Verkehrsmärkte. Ein Boom an verkehrsbezogenen Apps hat eingesetzt. Die Potenziale von Verkehrs-Apps für den städtischen Verkehrsteilnehmer liegen in erster Linie darin, nach persönlichen Profilen optimale Verbindungen mit verschiedenen Verkehrsmitteln zu erhalten. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund einer generellen Veränderung von Verhaltensmustern infolge der persönlichen Digitalisierung zu sehen. Chat-Dienste wie Whatsapp oder Facebook verändern das Mobilitätsverhalten grundsätzlich: Statt starrer Verabredungen finden in alltäglichen Interaktionen vielmehr schrittweise Annäherungen via Smartphone statt.

Im Ergebnis unterstützt und verstärkt die Digitalisierung den gesellschaftlichen Basistrend der Individualisierung. Man könnte treffender von *persönlicher Digitalisierung* sprechen. Denn fast ein Jeder und eine Jede trägt sein eigenes Smartphone bei sich. Persönliche Profile auf Verkehrs-Apps und eine transaktionskostenarme Verknüpfung verschiedener Verkehrsmöglichkeiten gehen mit differenzierten Mobilitätsmustern einher. In der Konsequenz ist eine weitere Differenzierung des Verkehrs auf der Angebots- und auf der Nachfrageseite zu erwarten. Das ist weniger abstrakt als es klingt. Schleichend und meistens unbewusst verändert sich mit der selbstverständlichen Nutzung des Smartphones das Verhalten. Man verlässt sich auf die Informationen in Echtzeit. Die individuellen Planungshorizonte werden kürzer und die Verkehrsteilnehmer geraten in die Rolle des Prosumenten, der digital unterstützt seine eigene Mobilität organisiert. Das passiert bereits aktuell, wie die steigende Attraktivität von Mobilitäts-Apps zeigt.

Potenziale einer „multimodalen Mobilität“

Die persönliche Digitalisierung ermöglicht integrierte Mobilitätsdienstleistungen aus „einem Guss“. Damit eröffnen sich neue Chancen für den Öffentlichen Verkehr (ÖV). Ob und inwieweit der ÖV seine verkehrs- und umweltpolitischen Vorzüge ausspielen kann und spürbare Modalverschiebungen tatsächlich zu erreichen sind, hängt stark von seiner Attraktivitätssteigerung und der „intermodalen Passung“ ab. In intermodalen Dienstleistungen ist ein moderner Bahnverkehr mit anderen Verkehrsmitteln, nicht zuletzt mit dem Auto, verbunden und die Transaktionskosten eines Wechsels der Verkehrsmittel niedrig. Die Chancen der Digitalisierung sind immens, eine bequeme Verknüpfung eigentlich aller Optionen ist machbar¹⁰.

Die persönliche Digitalisierung ist nicht in allen Bevölkerungsgruppen und Generationen gleich verbreitet. Bei den Digital Natives ist der Befund allerdings eindeutig. Die unter 29-Jährigen nutzen das Smartphone zu mehr als 95 Prozent – und sind oft permanent online¹¹. Sie sind es auch, die gerne die neuen Car- und Bike-Sharing-Angebote nutzen. In vielen Städten gehören öffentliche Autos und Fahrräder bereits heute zum selbstverständlichen Teil des öffentlichen Verkehrsangebotes. Sie erlauben Haus-zu-Haus-Verbindungen und können damit einen Vorteil des privaten Autos ausgleichen, nämlich auch die „erste und letzte Meile“ eines Weges schnell und bequem zu überwinden. Das sind Hinweise auf eine Konvergenz von privatem und öffentlichem Verkehr. Hinter der möglichen Konvergenz stecken nicht nur technische Entwicklungen. Gleichzeitig sind auch bei den Einstellungen und beim Verhalten insbesondere bei den jüngeren Generationen von Stadtbewohnern Veränderungen zu beobachten, die auf eine Relativierung der Bedeutung des eigenen Autos und auf eine verstärkte pragmatische Inter- und Multimodalität hinweisen¹².

Die hohe Verbreitung von Smartphones und Flatrates erleichtert Sharingdienste und intermodale Services, einige ermöglichen sie erst. Diese Nischenmärkte zeigen seit Jahren eine große Dynamik¹³. Die Realisierung flexibler Formen des ja bereits länger bekannten stationsgebundenen Carsharings beispielsweise ist nur möglich, weil das Auffinden der Fahrzeuge mit dem Smartphone einfach und bequem wurde. Ein Blick auf die App zeigt, welche Fahrzeuge wo stehen. Das Carsharing-Beispiel zeigt aber nicht nur generell die Chancen des digitalen Zugangs zu Verkehrsmitteln. Es deutet eine Revolution in der Verkehrsmittelwahl an¹⁴. Ursprünglich war die physische Beschaffenheit eines Fahrzeuges ein – und oft sogar der wichtigste – Auswahlgrund. Handelt es sich um ein Auto, ein Fahrrad, einen Bus oder die Bahn, die technische Beschaffenheit eines Gerätes hatte enorme Auswirkungen auf seine Wahl. Beim Auto waren es darüber hinaus auch noch die Marken, die ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal ausmachten. Die Marken bezogen ihre Identität – „Vorsprung durch Technik“ oder „Aus Freude am Fahren“ – im Wesentlichen auf tatsächlich oder vermeintlich besondere technische Merkmale und Eigenschaften. Der unmittelbare Zugang zu den Verkehrsgeräten war für den Nutzer hinsichtlich Verfügbarkeit, Preis und Qualität möglich. In aller Regel sicherte man sich dann ihre Nutzung durch exklusiven Zugang, also durch Kauf oder Leasing. Das free-floating-Carsharing zeigt nun, dass sich hier ein Wandel auf der Wahrnehmungs- und Entscheidungsebene vollzieht – so ähnlich, wie wir es bei den digitalen Buchungsplattformen für Hotels oder Appartements bereits seit längerem beobachten. Für die Nutzer von flexiblen Carsharing-Systemen ist es wichtig, hier und jetzt ein Fahrzeug zu bekommen. Die Entscheidungen werden in Sekundenbruchteilen getroffen. Weder die Marke des Fahrzeugs noch die des Carsharing-Anbieters sind dabei noch entscheidend. Der unmittelbare Fahrtenwunsch

und dessen sofortige Ermöglichung sind vordringlich. Das Smartphone wird zum digitalen Generalschlüssel für den intermodalen Verkehr. Es bildet die technische Grundlage für alle Dienstleistungsoptionen, mit denen derzeit unter dem Motto „Mobility as a Service“ experimentiert wird¹⁵.

Aktive Mobilität und sich verändernde Einstellungen

Neben den wachsenden intermodalen Sharing-Angeboten, die vor allem die digitalen Jungen in den Städten interessiert, gewinnen klassische Alternativen ebenfalls an Aufmerksamkeit. Der Rad- und Fußverkehr erlebt vielerorts eine Renaissance. In allen Städten Europas und Nordamerikas, die sich in den einschlägigen life-quality-Rankings oben platzieren können, spielt der Fahrradverkehr eine große Rolle. Daher investieren viele – vor allem große – Städte wie Wien, Paris, London und nicht nur die Vorreiter Kopenhagen und Amsterdam in die Fahrradinfrastruktur: in Fahrradwege, Abstellanlagen, Radschnellwege etc. Die britische Hauptstadt, wohl kaum als Fahrradstadt berühmt, hat ein Milliarden-Programm bis 2020 für neue Fahrradwege und die Ausweitung von public-bike-Services aufgelegt. Die Entwicklung dürfte sich fortsetzen, da mehr und sichere Fahrradwege auch diejenigen auf das Rad bringen, die bisher ängstlich waren¹⁶.

Die Verdichtung städtischer Räume erhöht schließlich die Erreichbarkeit vieler alltäglicher Ziele und erweitert damit die Spielräume für den Zufußverkehr. Umgekehrt profitiert der Zufußverkehr davon, dass der städtische Raum weniger von Autos blockiert wird – vorausgesetzt, dass es tatsächlich einen Rückbau von Autofahrbahnen und Parkflächen gibt. Es kommt zu einer positiven Feedbackschleife für den Zufußverkehr dort, wo die Bedingungen für die so genannte „aktive Mobilität“ verbessert werden. Hinzu kommt, dass auch das steigende Gesundheitsbewusstsein der aktiven Mobilität zugutekommt: Das Zufußgehen, Laufen und Fahrradfahren werden zu Bestandteilen urbaner life styles¹⁷.

Bei den Einstellungen zum Verkehr und zu den damit verbundenen Belastungen schlägt sich der Unmut über die alles dominierende Stellung des Autos quer durch alle Altersgruppen nieder. So zeigt die jüngste Umweltbewusstseinsstudie des Umweltbundesamt, dass eine große Mehrheit von über 80 Prozent der repräsentativ befragten Deutschen es generell als „Beitrag zum guten Leben“ betrachtet, wenn es weniger Autos in den Städten gäbe¹⁸. Dieselben Befragten sind aber gleichzeitig mit einer Mehrheit von über 60 Prozent dagegen, wenn es zu Innenstadtsperren für den Autoverkehr kommen sollte¹⁹. Auch ist die Offenheit gegenüber neuen Mobilitätsangeboten im Prinzip groß, auch wenn sich dies bisher kaum auf den Modal Shift, also die Aufteilung der verschiedenen Verkehrsmittel am Gesamtaufkommen, niederschlägt. Hier zeigt sich in allen Verkehrsuntersuchungen die weiterhin dominante Rolle des motorisierten Individualverkehrs²⁰.

Die Zukunft des Öffentlichen Verkehrs

Nach wie vor sind Sharing-Dienste nur Nischenmärkte, deren Umfang kaum zu messen ist. Auch der Radverkehr ist mit Blick auf die Verkehrsleistung mit einem Anteil von 4 Prozent insgesamt – und in Städten im günstigen Fall dem doppelten Anteil – auch nur von marginaler Bedeutung. Der Großteil des Verkehrs in den Städten, der

nicht mit dem privaten Auto bewältigt wird, wird von Bussen und Bahnen geleistet. Knapp ein Fünftel der Personenkilometer werden in Deutschland vom Öffentlichen Verkehr (ÖV) erbracht, darin ist auch der Fernverkehr auf der Schiene enthalten²¹.

Der vielfach mit Appellen unterstützte Wunsch, dass mehr und mehr Autofahrerinnen und Autofahrer doch auf den ÖV umsteigen sollen, stößt in der Realität an frühe Grenzen. Obwohl eine Konsolidierung der Regional- und S-Bahn-Angebote in den letzten Jahren in einigen Ballungsräumen zu einer Verbesserung des ÖV geführt hat, sind zu Stoßzeiten dennoch oft die Kapazitätsgrenzen erreicht. Die im Zusammenhang mit drohenden Diesel-Fahrverboten in vielen deutschen Innenstädten ins Spiel gekommene Forderung nach einem „kostenlosen Nahverkehr“ ist vor diesem Hintergrund kritisch zu sehen. Kommt es tatsächlich in größerem Umfang zu dem intendierten Umstieg vom Auto in den ÖV, sind überfüllte Busse und Bahnen die Folge. Chronisch überlastete Nahverkehrsmittel verringern jedoch ihre Attraktivität und treiben ihre wahlfreien Kunden zurück zum eigenen Auto. Ein umwelt- und verkehrspolitisch zweifellos sinnvoller Umstieg auf den ÖV setzt voraus, dass zum einen die Transportkapazitäten ausgeweitet und zum anderen, dass die Nachfragespitzen entzerrt werden. Beides ist für eine erfolgreiche Strategie einer Verkehrswende zwar nötig und auch durch entsprechenden Investitions- und Beschaffungsiniciativen zu forcieren, kurzfristig allerdings kaum zu leisten. „Tiefer hängende Früchte“ einer Umstiegsförderstrategie sind die Schaffung von Fahrradwegen und Fahrradabstellplätzen. Das „Umstiegspotenzial“ auf das Fahrrad ist erheblich, wenn man bedenkt, dass die Hälfte der städtischen Wege unter 5 Kilometer liegen. Für die seit einiger Zeit in den Fokus gerückten Fahrradschnellwege ist zwar auch eine längere Planungs- und Bauzeit zu veranschlagen, sie sind jedoch deutlich schneller als neue Bahntrassen oder Bahnhöfe zu realisieren. Fahrradschnellwege sind im Übrigen nicht nur für eingefleischte Radfahrer, sondern auch für Pedelec-Nutzer attraktiv. Strecken von 8 bis 15 Kilometer sind – auch bei Steigungen oder Gegenwind – für Pedelecs problemlos zu bewältigen. Zusätzliche Gelegenheiten für die Kombination von Rad und ÖV („bike and ride“) sowie Auto und ÖV („park and ride“) sind vor allem für Pendelstrecken erfolgversprechend, wenn es gleichzeitig gelingt, die ÖV-Linien kürzer zu vertakten.

Die Zukunft des ÖV wird auf der einen Seite dadurch bestimmt, ob es gelingt, eine Alternative zum privaten Auto zu bieten. Dafür ist es für die Kundinnen und Kunden wichtig, dass die gesamte Verbindung „von-Haustür-zu-Haustür“ einfach, zuverlässig und kostengünstig möglich ist. Der ÖV ist auf intermodale Verknüpfungen – angefangen von bequemen Umstiegspunkten über Leihräder und Leihroller bis zum Carsharing – angewiesen, auch dann, wenn sie tatsächlich wenig genutzt werden, sondern lediglich als Option vorhanden sind. Auf der anderen Seite braucht der ÖV eine verlässliche finanzielle Ausstattung, insbesondere auch genügend und attraktive Fahrzeuge und auf den Straßen den Vorrang vor dem privaten Auto.

In der verkehrspolitischen Fachdebatte besteht allerdings Konsens darüber, dass eine Stärkung des ÖV nicht nur stärkere Investitionen in Fahrzeuge und Fahrwege braucht, sondern auch Teil einer überfälligen umfassenden Änderung von gesetzlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen sein muss, die bisher einseitig auf das private Auto ausgerichtet sind. Insofern bedingen sich die historische Privilegierung des privaten Autos und die Schwäche des ÖV gegenseitig.

3. Resümee und Aussichten

Das Resümee fällt – vorsichtig formuliert – gemischt aus: Insgesamt lassen sich mit Blick auf die Transformation des Verkehrs neben starken technischen und mentalen Pfadabhängigkeiten und anderen Beharrungstendenzen wie den autogerechten Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen auch einige Trends beobachten, die das Potenzial haben, die Verkehrswende zu ermöglichen und voranzutreiben.

Allerdings ist der Verkehr von einer aus Klimaschutzgründen notwendigen Dekarbonisierung weit entfernt. Der Verkehrssektor insgesamt gerät zugleich zunehmend unter Druck, seinen Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen zu leisten. Die Klimaschutzziele des Bundes, aber auch vieler Städte sind nur zu erreichen, wenn im Verkehr die Treibhausgasemissionen signifikant sinken. Mit verkehrs- und umweltpolitischen Hoffnungen für mehr Effizienz sind vor allem intermodale Mobilitätsdienstleistungen, also die Verknüpfung verschiedener Verkehrsmittel in einem integrierten Angebot, verbunden, die eine Alternative zum privaten Auto bieten können. Diese Alternative, für die es sowohl die technischen Voraussetzungen als auch eine grundsätzliche Offenheit auf Seiten der Nutzerinnen und Nutzer gibt, braucht allerdings eine starke politische Unterstützung mit dem Fokus auf dem so genannten „Umweltverbund“. Ein leistungsfähiger Öffentlicher Verkehr ist das Rückgrat, ein sicheres und engmaschiges Fahrradwegenetz und attraktive Zufußverbindungen gehören ebenso dazu wie unkompliziert nutzbare Fahrradverleih- und Carsharingangebote. Dafür braucht es ein Umshiften bei den Infrastrukturausgaben. Mehr Investitionen in den Verkehrsträger Schiene gehören dazu, zumal im Eisenbahnnetz erhebliche Modernisierungsrückstände abgebaut werden müssen. Dazu gehören im städtischen Raum aber auch der Umbau- und Rückbau von Straßen zugunsten von öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Fahrrad.

Mit einer an Alternativen zum privaten Auto orientierten Infrastrukturpolitik und einer beschleunigten Elektrifizierung des motorisierten Verkehrs ist es allerdings nicht getan. So wichtig der Umstieg auf elektrische Antriebe auf der Basis Erneuerbarer Energien auch ist: Die Klimaziele, die Beweglichkeit und die Lebensqualität in den Städten brauchen einen anderen Verkehr, andere Verkehrsangebote und auch einen Wandel des Verkehrsverhaltens²². Es lassen sich tatsächlich einige Trends erkennen, die einen Wandel zu einem effizienten und klimaverträglichen Verkehr ermöglichen und unterstützen. Aber ohne Veränderungen in der politischen Regulierung und ohne eine weitgehende Veränderung des Rechtsrahmens wird es nicht gehen. Konkret bedeutet das: den Abbau von steuerlichen Vergünstigungen wie dem Dieselbonus, der Entfernungspauschale und der Dienstwagen-Regelung sowie die Reform des Straßenverkehrsrechtes und der Gebührenordnung für Ordnungswidrigkeiten wie Falschparken oder auch für das Bewohnerparken in parkraumbewirtschafteten Zonen.

Vom Probehandeln zu neuen Routinen

Ist das realistisch? Die Erfolgsgeschichte des Autos lehrt: Ein politisches Programm und übergeordnetes Narrativ standen Pate für eine konsequente Implementierung von verkehrsrechtlichen, steuerlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen dafür, dass der „Traum vom privaten Auto“ wahr wurde. Das eigene Auto wurde zum Bestandteil eines „gelungenen Lebens“²³. Auf dem gleichen Wege und mit der gleichen Konsequenz müsste auch das neue Ziel der Verkehrswende mit seinen Elementen der Elektrifizierung,

der Intermodalität und der Stärkung des Öffentlichen Verkehrs sowie der Renaissance von Zufußgehen und Radfahren verfolgt werden. Doch das passiert nicht, es gibt auch noch kein neues Narrativ. Gleichzeitig ist offen, wer die Verkehrswende vorantreibt. Welcher auf eine Wiederwahl setzende Volksvertreter würde den Prozess der Transformation auch starten wollen? Für politische Akteure gilt, dass das Risiko einer Änderung der verkehrspolitischen Grundordnung höher bewertet wird als der Nutzen einer zukünftig nachhaltigeren Verkehrspraxis. Zumal die Alternativen zum konventionellen – und im Sinne der Handlungsrouniten auf Seiten der Nutzer trotz aller Einschränkungen eben auch „bewährten“ – privaten Automobil sperrig und disparat sind. Keine Partei und keine Interessensgruppe – nicht einmal die Grünen – wagen es, die Grundpfeiler des verkehrspolitischen Status quo wie beispielsweise das Straßenrecht, die Straßenverkehrsordnung oder das Personenbeförderungsgesetz infrage zu stellen.

Vor diesem Hintergrund lautet die Frage: Was könnte man tun, um die Rechts- und Abgabenordnung im Verkehr zu ändern, ohne damit die allseits geschätzten Routinen und Sicherheiten aufzugeben? Die Idee aus dieser Zwickmühle herauszukommen wäre, die überfälligen Veränderungen probeweise und örtlich sowie zeitlich begrenzt zu versuchen²⁴. Man hätte dann im Fall des Scheiterns oder beim Auftreten nicht-intendierter Negativeffekte die Möglichkeit, wieder zum Ausgangspunkt zurückzukommen. Eine Kultur des Experimentierens würde es erlauben, den bereits schon erkennbaren neuen Praktiken auch einen entsprechenden Raum einzurichten, um auszutesten, ob sich diese Praxis verallgemeinern und stabilisieren lässt und welche Folgen möglicherweise zu erwarten sind. Allerdings darf es nicht bei klassischen Forschungsprojekten und beim Aufstellen von Förderkulissen bleiben. Die Änderungen müssen als reale Experimente im Alltag erlebbar und Grundlage einer künftigen Verkehrskultur werden können. Da wird man schließlich „... nicht ohne Konfliktbereitschaft gegenüber den Beharrungskräften auskommen“²⁵.

Anmerkungen

- 1 Deshalb fordert Oliver Schwedes explizit eine „integrierte Verkehrspolitik“, in der eben auch die Verkehrswirkungen von Entscheidungen in anderen Politikfeldern berücksichtigt werden, vgl. Schwedes 2014.
- 2 Vgl. Kraftfahrtbundesamt 2018
- 3 Vgl. Agora Verkehrswende 2017, S. 11.
- 4 Vgl. ICCT 2015.
- 5 Vgl. Butler 2017.
- 6 Die Dominanz des Autos ist nicht zufällig entstanden, sie war über viele Jahre politisch gewollt. In deutschen Städten und in anderen früh motorisierten Ländern wurde lange Zeit das Planungsideal der „autogerechten Stadt“ verfolgt, vgl. Canzler et al. 2018.
- 7 Vgl. Lange, Santarius 2018.
- 8 Vgl. Canzler 2016, S. 38ff.
- 9 Vgl. BMVI 2016, S. 219.
- 10 Vgl. Canzler/Knie 2016, S. 39ff.
- 11 Vgl. BITKOM 2016, S. 15.
- 12 Vgl. u. a. Schönduwe/Lanzendorf 2014; Deffner/Hefter/Götz 2014.
- 13 Vgl. Innoz 2017.
- 14 Canzler/Knie 2016, S. 13ff.
- 15 Vgl. u. a. Hietanen 2014.
- 16 Gehl 2015, S. 211ff.
- 17 Vgl. Gericke/Parkin 2015.

- 18 BMUB 2017, S. 65.
- 19 Ebenda, S. 66.
- 20 Erst in der jüngsten Studie zu „Mobilität in Deutschland“, siehe Infas 2018.
- 21 Da hat es in den letzten 15 Jahren zwar einen leichten Zuwachs gegeben, aber dennoch liegt der Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) nach gefahrenen Personenkilometern nach wie vor bei 75 Prozent (vgl. Infas 2018).
- 22 Siehe dazu ausführlich und viel Emphase: Rammler 2017.
- 23 Siehe Canzler et al. 2018: S. 35ff.
- 24 Ausführlich in: Canzler/Knie 2018, s. 109ff.
- 25 Loske 2018: 5.

Literatur/Referenzen

- Agora Verkehrswende, Mit der Verkehrswende die Mobilität von Morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende, Berlin 2017, online: www.agora-verkehrswende.de/12-thesen/
- Agora Verkehrswende, Öffentlicher Raum ist mehr wert. Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, Berlin 2018, online: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/oeffentlicher-raum-ist-mehr-wert-2/>
- BITKOM, Zukunft der Consumer Technology 2016, Berlin 2016, online: <https://www.bitkom.org/Presse/Anhaenge-an-PIs/2017/08-August/CT-Studie/170830-CT-Studie-online.pdf>.
- BMUB (2017): Umweltbewusstsein in Deutschland 2016. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung, Berlin.
- BMUB (Bundesministerium für Umwelt und Bauen), Umweltbewusstsein in Deutschland 2016. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung, Berlin 2016.
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur), Verkehr in Zahlen 2016, Bonn 2016.
- Butler, Tim, Keine Vorteile mehr für Diesel, in: BACKGROUND v. 1.8.2017, online: <https://background.tagesspiegel.de/keine-vorteile-mehr-fuer-Diesel/>.
- Canzler, Weert, Automobil und moderne Gesellschaft. Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung, Berlin 2016.
- Canzler, Weert/Andreas Knie, Die digitale Mobilitätsrevolution. Vom Ende des Verkehrs, wie wir ihn kannten, München 2016.
- Canzler, Weert/Andreas Knie, Lisa Ruhrort und Christian Scherf, Erloschene Liebe? Das Auto in der Verkehrswende. Bielefeld 2018.
- Deffner, Jutta/Tomas Hefter und Konrad Götz, in: Schwedes, Oliver (Hg.), Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Wiesbaden 2014, S. 201-227.
- Gehl, Jan, Städte für Menschen, Berlin 2015.
- Gerike, Regine/John Parkin (Eds.), Cycling Futures – From Research into Practice, Farnham 2015.
- Greenpeace, Verkehrswende für Deutschland, Der Weg zu CO2-freier Mobilität bis 2035, erstellt durch das Wuppertal-Institut, Hamburg 2017, online: <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/20170830-greenpeace-kursbuch-mobilitaet-langfassung.pdf.pdf>.
- Hietanen, Sampo, Mobility as a Service – european model of digital era transport. 2014, online: <http://merjakyllonen.fi/merja/wp-content/uploads/2015/10/Hietanen-ITS-Finland.pdf>.
- ICCT, FROM LABORATORY TO ROAD, 2015, online: http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_LaboratoryToRoad_2015_Report_English.pdf.
- Infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft), Mobilität in Deutschland – Kurzreport. Eine Studie für das BMVI, Bonn 2018, online: http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/infas_Mobilitaet_in_Deutschland_2017_Kurzreport.pdf

- InnoZ (Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel), Der Mobilitätsmonitor Nr. 4 April 2017 in: Internationales Verkehrswesen (69) 2/2017.
- Klenke, Dietmar, „Freier Stau für freie Bürger“. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik, Darmstadt 1995.
- Kraftfahrtbundesamt, Jahresbilanz der Neuzulassungen, Flensburg 2018, online:
https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/n_jahresbilanz.html
- Lange, Steffen und Tilman Santorius, Smarte Grüne Welt? Digitalisierung zwischen Überwachung, Konsum und Nachhaltigkeit, München 2018.
- Loske, Reinhard, Klimafreundliche Mobilität für alle. Wo bleibt die Verkehrswende?, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Heft 4/2018.
- Rammler, Stephan, Volk ohne Wagen. Streitschrift für eine neue Mobilität, Frankfurt am Main 2017.
- Schönduwe, Robert/Martin Lanzendorf, Mobilitätsverhalten von Heranwachsenden und Möglichkeiten zur Bindung an den ÖPNV: eine Synthese des Forschungsstandes von deutschsprachiger und internationaler Forschungsliteratur. Arbeitspapiere zur Mobilitätsforschung Nr. 1. Frankfurt a.M. 2014.
- Schwedes, Oliver, Das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik – Teil der Lösung oder Teil des Problems?, in: ders. (Hg), Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Opladen 2014, S. 145-167.

Marktwirtschaft und Demokratie

Viktor Vanberg

Zusammenfassung

In diesem Beitrag soll das Verhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie einer eingehenderen Analyse unterzogen werden. Dabei soll es nicht darum gehen, konkrete Einzelfragen zu erörtern, wie sie in der politischen Alltagsdiskussion thematisiert werden. Vielmehr soll es um eine allgemeine theoretische Klärung der Frage gehen, worin die grundlegenden Eigenschaften einer marktlichen Wirtschaftsordnung und einer demokratischen Staatsordnung zu sehen sind, und was im Lichte dieser Eigenschaften über ihr wechselseitiges Verhältnis ausgesagt werden kann.

Die – Bundeskanzlerin Merkel zugeschriebene, so aber nicht von ihr gebrauchte – Formel von der „marktkonformen Demokratie“ landete bei der Wahl des Unwortes 2011 auf dem dritten Platz. In den Medien war ein vielstimmiger Protest zu vernehmen, gefordert sei nicht eine marktkonforme Demokratie, sondern vielmehr eine demokratiekonforme Marktwirtschaft. Nun sollte man einem solchen Streit um Worte gewiss nicht allzu viel Bedeutung beimessen, er ist jedoch ein deutliches Zeichen dafür, dass das Verhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie weithin als spannungsgeladen wahrgenommen wird, dass die einen marktwirtschaftlichen Kräften eine unzulässige Einschränkung demokratischer Gestaltungshoheit anlasten, andere von Eingriffen des demokratischen Staates eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Steuerungsprinzipien befürchten.

In diesem Beitrag soll das Verhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie einer eingehenderen Analyse unterzogen werden. Dabei soll es nicht darum gehen, konkrete Einzelfragen zu erörtern, wie sie in der politischen Alltagsdiskussion thematisiert



Prof. Dr. Viktor Vanberg
Walter Eucken Institut, Freiburg

werden. Vielmehr soll es um eine allgemeine theoretische Klärung der Frage gehen, worin die grundlegenden Eigenschaften einer marktlichen Wirtschaftsordnung und einer demokratischen Staatsordnung zu sehen sind, und was im Lichte dieser Eigenschaften über ihr wechselseitiges Verhältnis ausgesagt werden kann. Eine solche Klärung kann einen allgemeinen Bezugsrahmen bieten, der der Diskussion konkreter Einzelfragen zu mehr Klarheit verhilft.

Meine im Folgenden zu begründende These ist, dass Marktwirtschaft und Demokratie *komplementäre* Ordnungen in einer freiheitlichen Gesellschaft sind, komplementär in dem Sinne, dass sie einerseits auf gemeinsamen Wertprämissen beruhen, andererseits unterschiedliche, einander ergänzende Ordnungsprinzipien repräsentieren.

Marktwirtschaft und Demokratie als komplementäre Ordnungen

Eine freiheitliche Gesellschaft zeichnet sich dadurch aus, dass ihre Mitglieder als gleich Freie und Gleichberechtigte einander in zweierlei Eigenschaften begegnen, einerseits als *Privatrechtssubjekte*, die im Rahmen der Privatrechtsgesellschaft ihr Verhalten autonom untereinander koordinieren, und andererseits als Mitglieder des politischen Gemeinwesens, in dem kollektive Entscheidungen über gemeinsam zu regelnde Angelegenheiten in für alle verbindlicher Weise getroffen werden. Die Grenze zwischen den Angelegenheiten, die den Einzelnen zur privatautonomen Gestaltung überlassen sind, und den Angelegenheiten, die kollektiver Entscheidung durch den politischen Prozess vorbehalten bleiben, kann in freiheitlichen Gesellschaften durchaus unterschiedlich gezogen werden. Doch wird wohl nur eine Gesellschaft das Attribut „freiheitlich“ verdienen, in der ein substantieller Bereich des gesellschaftlichen Lebens den Einzelnen zur eigenen Gestaltung überlassen bleibt.

Worin ist nun die angesprochene Gemeinsamkeit der Wertprämissen zu sehen, auf denen Marktwirtschaft und Demokratie beruhen? Um diese Frage zu beantworten, ist es angebracht, einen Schritt hinter Definitionen zurückzugehen, die (wie etwa die gängige Definition von Demokratie als Mehrheitsherrschaft) bereits bestimmte institutionelle Charakteristika (im genannten Fall die Anwendung der Mehrheitsregel bei kollektiven Entscheidungen) unterstellen, und den Blick auf die Kerneigenschaften zu richten, die Marktwirtschaft und Demokratie grundsätzlich von anderen wirtschaftlichen und politischen Ordnungen unterscheiden.

Im Sinne einer solchen, auf die Kerneigenschaften ausgerichteten Definition kann die Marktwirtschaft als eine Wirtschaftsordnung charakterisiert werden, in der die Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten auf der Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen erfolgt, durch (ausdrückliche oder stillschweigende) Verträge, die den Austausch von Leistungen zwischen den einzelnen Wirtschaftssubjekten oder ihre organisierte Zusammenarbeit in Unternehmen regeln, Unternehmen, die selbst wiederum als Anbieter und Nachfrager von Leistungen mit anderen Wirtschaftsakteuren in vertraglich geregelte Austauschbeziehungen treten. Eine Marktwirtschaft ist in diesem Sinne ein komplexes Austauschnetzwerk, in dem die Beteiligten die für sie jeweils günstigsten Gelegenheiten nutzen können, mit anderen vertragliche Vereinbarungen einzugehen. Das bedeutet aber, dass eine Marktwirtschaft im Grunde nichts anderes ist als die Wirtschaftsordnung, die sich in einer Privatrechtsgesellschaft herausbildet, in der es den Einzelnen freisteht, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten unter Wahrnehmung ihrer Privatautonomie dezentral durch vertragliche Vereinbarungen zu koordinieren. Eine Marktwirtschaft ist die wirtschaftliche Seite der Privatrechtsgesellschaft,

sie ist kein „Wirtschaftssystem“, das einer Privatrechtsgesellschaft noch als gesonderte Beigabe hinzugefügt werden müsste. Ohne Privatrechtsgesellschaft kann es keine Marktwirtschaft geben, ebenso wenig wie es eine Privatrechtsgesellschaft ohne Marktwirtschaft gibt.

In einem entsprechenden, auf ihre Kerneigenschaften abstellenden Sinne kann die Demokratie als eine politische Ordnung definiert werden, in der die Mitglieder die Letztinhaber der in ihr auszuübenden Entscheidungsrechte sind, in der jegliche Legitimation, im Namen und für das Gemeinwesen zu entscheiden oder zu handeln, letztlich aus der Zustimmung der Mitglieder hergeleitet werden muss. In diesem Sinne gehören demokratische Gemeinwesen in die Kategorie mitgliederbestimmter oder *genossenschaftlicher* Verbände, in denen die Beteiligten als gleichberechtigte Mitentscheider ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Man kann sie treffend als *Bürgergenossenschaften* bezeichnen, in ihrer Grundstruktur privatrechtlichen Genossenschaften vergleichbar, in die die Mitglieder bestimmte Handlungsrechte einbringen, weil sie sich aus der kollektiven Verfügung über diese Rechte wechselseitige Vorteile für alle Beteiligten versprechen. Natürlich unterscheiden sich demokratische Gemeinwesen, in die man hineingeboren wird, in vielerlei Hinsichten von privatrechtlichen Genossenschaften. Ihre hier ins Auge gefasste grundlegende Gemeinsamkeit liegt jedoch darin, dass demokratische Gemeinwesen nicht anders als letztere an dem normativen Anspruch zu messen sind, den *gemeinsamen Interessen* ihrer Mitglieder, der Bürger, zu dienen.

Im so definierten Sinne verstanden, beruhen Marktwirtschaft und Demokratie insofern auf einer gemeinsamen Wertprämisse, als in beiden Ordnungen die Wertungen der beteiligten Personen den entscheidenden Maßstab dafür abgeben, was in ihnen als legitimiert gelten kann. Beiden liegt ein *interner* Bewertungsmaßstab – eben die Wertungen der beteiligten Individuen – zugrunde, im Kontrast zu Ordnungen, die ihre Legitimation auf *externe*, von den Willensbekundungen der Einzelnen unabhängige Bewertungskriterien gründen, für die die Inhaber wirtschaftlicher oder politischer Entscheidungsmacht ein Deutungsprivileg beanspruchen. In der Marktwirtschaft ist es die freiwillige Zustimmung der Beteiligten zu den jeweiligen vertraglichen Vereinbarungen, aus denen sich die Legitimation der daraus resultierenden wirtschaftlichen Arrangements herleiten. In demokratischen Gemeinwesen ist es die Zustimmung der Mitglieder-Bürger zu den Verfahren der politischen Entscheidungsfindung, auf die staatliches Handeln jeder Art letztendlich seine Legitimation stützen muss.

In welchem Sinne Marktwirtschaft und Demokratie einerseits eine gemeinsame Wertprämisse teilen und andererseits unterschiedliche, einander ergänzende Ordnungstypen repräsentieren, sollte aus dem bisher Gesagten bereits deutlich geworden sein. Ebenso wie die Privatrechtsgesellschaft, deren wirtschaftliche Seite sie darstellt, repräsentiert die Marktwirtschaft den Typus *dezentraler, spontaner Ordnung* im Sinne einer sozialen Ordnung, die sich dadurch bildet, dass die ihre jeweiligen Interessen im Rahmen allgemeiner (Spiel-)Regeln verfolgenden Akteure ihr Verhalten aufeinander abstimmen. Das Gegenstück dazu sind Ordnungen, die von einer zentralen Koordinationsinstanz planmäßig gestaltet werden. Zu diesem Ordnungstyp gehören demokratische Gemeinwesen, geht es bei ihnen doch, wie gesagt, um die Regelung von Angelegenheiten, die nicht der freien Vereinbarung unter den Einzelnen anheimgestellt sind, sondern durch kollektive Entscheidung in für die gesamte Bürgerschaft verbindlicher Weise geregelt werden sollen. Beide Ordnungstypen ergänzen sich insofern, als sie die Möglichkeit einer zweckmäßigen Arbeitsteilung zwischen Privatrechtsgesellschaft/Marktwirtschaft und Demokratie eröffnen, bei der ersterer die Angelegenheiten überlassen bleiben, die sich zweckmäßiger dezentral durch privatrechtliche Vereinbarun-

gen regeln lassen, während das demokratische Gemeinwesen die Aufgaben wahrnimmt, die von ihrer Natur her nur auf dem Weg kollektiver Entscheidung zu lösen sind oder bei denen eine kollektive Regelung für alle Beteiligten vorteilhaftere Ergebnisse verspricht.

Regelgestaltung und die Spielmetapher

Beschränkten sich die bisherigen Überlegungen auf ein Verständnis von Marktwirtschaft und Demokratie, das von ihrer jeweiligen institutionellen Ausgestaltung abieht, so sind es doch die spezifischen Regeln und Institutionen, unter denen marktwirtschaftliche und demokratische Prozesse ablaufen, die in entscheidender Weise die Natur und Qualität dieser Prozesse bestimmen. Anders gesagt, es gibt keine Marktwirtschaft oder Demokratie per se, beide sind auf Regeln basierende Ordnungen und von der zweckmäßigen Gestaltung dieser Regeln hängt es ab, ob die aus ihnen resultierenden Ergebnismuster – die Resultate, die der marktwirtschaftliche und der politische Prozess typischerweise hervorbringen – den Interessen der betroffenen Menschen mehr oder weniger dienlich sind. Die mit der Gestaltung der Regeln von Marktwirtschaft und Demokratie – und ganz allgemein der Regelgestaltung im menschlichen Zusammenleben – verbundenen Fragen, die im Folgenden näher beleuchtet werden sollen, lassen sich recht gut mit Hilfe der Metapher gewöhnlicher Spiele illustrieren. Deshalb lohnt es, zunächst dazu einige Bemerkungen zu machen.

Bei der Unterhaltung dienenden Spielen, etwa Gesellschaftsspielen oder sportlichen Wettbewerben, kann man klar zwischen zwei Entscheidungsebenen unterscheiden, der Ebene der *Spielzüge* und der Ebene der *Spielregeln*, also einerseits den Entscheidungen zwischen möglichen alternativen Spielzügen, die die Beteiligten im Spielverlauf treffen, und andererseits der Wahl zwischen möglichen alternativen Regeln, an die alle Beteiligten sich im Spielverlauf halten müssen. Da der Spielverlauf von der Beschaffenheit der Spielregeln abhängt, wird eine Regeländerung eine systematische Veränderung des Ergebnismusters bewirken – so, wie etwa die Beseitigung der Abseitsregel beim Fußballspiel eine systematische Veränderung des auf dem Feld zu beobachtenden Spielverlaufs zur Folge haben dürfte.

Was nun die Entscheidungen auf den beiden Ebenen anbelangt, so unterscheiden sich die Interessenkonstellationen bei den Beteiligten in charakteristischer Weise. Während auf der Ebene der Spielzüge die gegenläufigen Interessen der Wettbewerber ein einvernehmliches Handeln unmöglich machen, ist eine einmütige Verständigung bei der Vereinbarung der übergeordneten Regeln durchaus möglich. Auf der Ebene der Spielzüge wählen die Spieler im Rahmen der ihnen durch die Spielregeln auferlegten Beschränkungen die ihnen jeweils als am vorteilhaftesten erscheinende Handlungsmöglichkeit aus. Ihr handlungsleitendes Interesse auf dieser Ebene ist, das gegebene, durch die geltenden Regeln definierte Spiel möglichst erfolgreich zu spielen. Dabei verfolgen sie auf dieser Ebene nicht nur gegenläufige Interessen, sie sind auch der Versuchung ausgesetzt, Möglichkeiten der Regelverletzung zu nutzen, die ihnen einen Vorteil versprechen. Damit die vereinbarten Spielregeln ihre erwünschte Steuerungswirkung auf die Wahl der Spielzüge ausüben können, bedarf es daher einer Durchsetzungsinstanz, die die Regeleinhaltung überwacht und Übertretungen wirksam sanktioniert.

Während auf der Ebene der Spielzüge das bestimmende Interesse ist, *ein gegebenes Spiel erfolgreich zu spielen*, eint die Beteiligten auf der Ebene der Regelwahl das Interesse daran, *ein für alle Beteiligten attraktives Spiel zu spielen*. Wenn die Beteiligten

im Verlauf mehrere Spielrunden den Eindruck gewinnen, dass unter den gegebenen Spielregeln systematisch Ergebnismuster generiert werden, die sie für unbefriedigend halten, so haben sie ein gemeinsames Interesse daran, über Möglichkeiten von Regeländerungen nachzudenken, die ein für alle besseres – d.h., bessere Ergebnismuster ergebendes – Spiel hervorbringen, und sich auf neue Regeln zu einigen, von denen sie ebendies erwarten. Nun bedeutet die Tatsache, dass auf der Regelebene eine einvernehmliche Wahl von für alle Beteiligten wünschenswerten Regeln *möglich* ist, freilich noch nicht, dass diese Möglichkeit immer leicht zu realisieren wäre. Im Prozess der Suche nach und der Verständigung auf Regeln, von denen man sich ein besseres Spiel verspricht, besteht bei allen Beteiligten die Neigung, zunächst einmal an Regeln zu denken, die für sie selbst besonders vorteilhaft sind, statt nach Regeln zu suchen, die den Interessen aller Rechnung tragen. Verfahren alle Beteiligten in dieser Weise, so wird eine Konsensfindung schwerlich möglich sein. Will man diesem Problem begegnen, so wird man den Prozess der Regelwahl so gestalten müssen, dass möglichst niemand darauf hoffen kann, ihn privilegierende Regeln durchsetzen zu können.

Nun ist es offensichtlich, dass sich Marktwirtschaft und Demokratie als soziale Ordnungen in vielerlei Hinsicht ganz grundlegend von Spielen unterscheiden, auf die sich Menschen zu ihrem bloßen Zeitvertreib einlassen. Dennoch ist die oben erläuterte Spielanalogie für die grundsätzlichen Fragen, vor denen Menschen bei der Gestaltung der Regeln stehen, die sie sich für die Ordnung ihres Wirtschaftslebens und ihres politischen Zusammenwirkens geben wollen, aufschlussreich.

Die institutionelle Gestaltung der Demokratie

Geht man von dem oben erläuterten Grundverständnis der Demokratie als einer *Bürgergenossenschaft* aus, also als einem Verband, der an dem Anspruch zu messen ist, den gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder zu dienen, so stehen die Beteiligten bei der Frage, welche Regeln für die Entscheidung über Genossenschaftsangelegenheiten sie sich wünschen sollten, vor einem grundlegenden Problem der Abwägung zwischen zwei gegenläufigen Interessen: Einerseits ihrem Interesse an der Handlungsfähigkeit des Verbandes, andererseits ihrem Interesse daran, vor Verbandsentscheidungen geschützt zu sein, die ihren eigenen Interessen zuwiderlaufen. Letzterem Anliegen wäre offensichtlich in vollkommener Weise Rechnung getragen, wenn nur einstimmige Beschlüsse gefasst werden könnten, denn jeder Einzelne könnte dann durch sein Veto ihm nicht genehme Beschlüsse verhindern. Der offenkundige Nachteil einer solchen Einstimmigkeitsregel wäre freilich, dass das betreffende Gemeinwesen in seiner Handlungsfähigkeit extrem eingeschränkt wäre, wäre doch nicht nur das Bemühen, die Zustimmung jedes Einzelnen zu gewinnen, äußerst aufwendig, eine solche Regel würde auch dazu einladen, aus rein strategischen Gründen die eigene Zustimmung möglichst lange hinauszuzögern, um von den anderen weitergehende Zugeständnisse zu erhalten.

Umgekehrt käme dem Interesse an der Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens eine „Jedermann-Regel“ am stärksten entgegen, nach der jedes einzelne Mitglied für den Verband verbindliche Entscheidungen treffen könnte. Die Nachteile einer solchen Regel sind so offensichtlich, dass es sich erübrigt, sie eigens aufzuzählen. Was damit nur illustriert werden soll, ist, dass die Abwägung zwischen den beiden genannten Interessen die Verbandsmitglieder dazu anhalten wird, sich auf Entscheidungsregeln zu einigen, die einen Kompromiss zwischen dem Interessenschutz für den Einzelnen und der Handlungsfähigkeit des Verbandes verkörpern. Die Mehrheitsregel, die häufig als Definiti-

onsmerkmal der Demokratie genannt wird, kann man als einen solchen Kompromiss ansehen. Die Definition von Demokratie als Mehrheitsherrschaft ist jedoch irreführend, weil sie suggeriert, die Mehrheitsregel sei aus sich heraus legitimiert. Ihre Legitimation in einer Bürgergenossenschaft kann sie aber nur darauf gründen, dass ihr alle Mitglieder aus Klugheitserwägungen freiwillig zustimmen können. Sie haben Grund, ihr zuzustimmen, wenn sie erwarten können, dass ihre Anwendung über die Zeit für alle Beteiligten zu insgesamt vorteilhaften Ergebnismustern führen wird, auch wenn jeder damit rechnen muss, dass es zwangsläufig immer wieder zu Beschlüssen kommen wird, die seinen Interessen entgegenstehen. Im Übrigen werden sie vernünftigerweise nicht alle anstehenden Fragen mit einfacher Mehrheit entscheiden wollen, sondern je nach der Wichtigkeit, die sie ihnen beimessen, qualifizierte Mehrheitsregeln vorsehen.

Entsprechende Abwägungen zwischen Interessenschutz und Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens sind mit der Delegation von Entscheidungsmacht an Vertreter, also mit dem Übergang von der direkten zur indirekten Demokratie verbunden. Die Autorität, über die gemeinsamen Angelegenheiten zu entscheiden, auf Vertreter zu übertragen, birgt das Risiko in sich, dass diese die ihnen übertragene Entscheidungsmacht zu ihrem eigenen Vorteil statt zur Förderung der Interessen der Mitglieder-Bürger nutzen, oder sie in einer Weise einsetzen, die bestimmte Interessengruppen zu Lasten anderer Gruppen begünstigt. Andererseits entlastet eine solche Delegation die Mitglieder-Bürger von dem Aufwand, der für sie mit einer direkten Mitwirkung am tagtäglichen politischen Entscheidungsprozess verbunden wäre, und bietet die Chance einer Verbesserung der Entscheidungsqualität aufgrund der größeren Aufmerksamkeit, die hauptamtlich damit befasste Vertreter den zu regelnden Verbandsangelegenheiten widmen können. Auch hier wird es darum gehen, die Regeln für die Delegation von Entscheidungsmacht und für deren Ausübung so zu gestalten, dass ein annehmbarer Ausgleich zwischen den gegenläufigen Anliegen erreicht wird.

Nun sind mit den hier erörterten Fragen des Mehrheitsprinzips und der Delegation von Entscheidungsmacht nur die elementarsten Aspekte der Probleme angesprochen, die die Gestaltung der Regelordnung in einem demokratischen Gemeinwesen aufwirft, das dem Anspruch gerecht werden soll, als Bürgergenossenschaft den gemeinsamen Interessen aller Mitglieder zu dienen. Das Institutionengefüge in einer modernen Demokratie ist ein komplexes System von Regelungen zur Gewaltenteilung, zu Wahlen, zu den Rechten und Aufgaben von Parteien, zu Aufteilung und Zuordnung politischer Kompetenzen in einem föderalen System und vielem anderen mehr. Die obigen, allgemeinen Ausführungen sollen lediglich dazu dienen, einige für demokratische Gemeinwesen grundlegende Tatbestände zu veranschaulichen:

- Mit dem, was üblicherweise als Gemeinwohl oder Gesamtinteresse bezeichnet und als Richtschnur politischen Handelns betrachtet wird, können in einem demokratischen Gemeinwesen als einer Bürgergenossenschaft nur die *gemeinsamen Interessen* der Mitglieder-Bürger gemeint sein, also die Interessen, die alle teilen.
- Der *letztendliche* Test dafür, was dem Interesse aller Mitglieder eines genossenschaftlichen Verbandes, und damit auch einer Bürgergenossenschaft, dient, ist deren allgemeine Zustimmung.
- Die Zustimmung aller Mitglieder ist in diesem Sinne das unverzichtbare Kriterium, aus dem demokratische Politik letztendlich ihre *Legitimation* schöpfen muss. Als *Entscheidungsregel* ist Einstimmigkeit auf der Ebene politischer Einzelentscheidungen jedoch aus den erläuterten Gründen impraktikabel. Sie würde das Gemeinwesen zur Handlungsunfähigkeit verdammen, unfähig, überhaupt zu

dem Zweck tätig zu werden, dessentwegen die Mitglieder den Verband gebildet haben.

- Die demokratische Politik legitimierende Zustimmung aller Mitglieder kann nur auf der Ebene der *Regeln und Verfahren* gesucht werden, nach denen die schlussendlichen Entscheidungen der tagtäglichen Politik getroffen werden. Das Bemühen um die Vereinbarung *allgemein zustimmungsfähiger* Regeln und Verfahren ist daher die zentrale Herausforderung in demokratischen Gemeinwesen, eine Herausforderung, die in einer sich wandelnden Welt keine umfassend abschließende Antwort finden kann, sondern sich immer wieder neuen Problemen stellen muss.
- Grundlegende Bedeutung kommt dabei den *Verfahren zur Regelwahl* zu, also dem Prozess, durch den die Regeln festgelegt werden, die das politische Alltagsgeschäft bestimmen. Wie sehr dieser Prozess geeignet ist, den gemeinsamen Interessen aller dienende Regeln hervorzubringen, wird davon abhängen, wie gut es gelingt, ihn so zu gestalten, dass die Chancen von Sonderinteressen minimiert werden, sie privilegierende Regeln durchsetzen zu können. Darüber, wie man diesem Ziel möglichst nahe kommen kann, haben Verfassungs-Theoretiker und -Gestalter seit Jahrzehnten nachgedacht. Ein Blick auf die heute existierenden Gemeinwesen zeigt, dass für diese Aufgabe bislang nur mehr oder weniger unvollkommene und verbesserungsbedürftige Lösungen gefunden worden sind.

Die institutionelle Gestaltung der Marktwirtschaft

Mit ihrer Definition als eine Wirtschaftsordnung, in der die Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten durch privatrechtliche Verträge zwischen den Einzelnen erfolgt, ist – wie bereits ausgeführt – lediglich die Kerneigenschaft einer Marktwirtschaft umschrieben. Wie marktwirtschaftliche Prozesse verlaufen und welche Ergebnismuster sie für die Beteiligten generieren, hängt auch hier in entscheidender Weise von (Spiel-)Regeln ab, unter denen sie stattfinden, also von den Beschränkungen, die die Regeln des Privatrechts und staatliche Regulierungen den Einzelnen bei der Ausübung ihrer Privatautonomie auferlegen.

Die Marktwirtschaft als dezentrale, spontane Ordnung ist, so wurde oben argumentiert, nichts anderes als die wirtschaftliche Seite der Privatrechtsgesellschaft. Nun sind die für alle Beteiligten verbindlichen Regeln, in deren Rahmen marktwirtschaftliche Prozesse ablaufen, zwangsläufig *kollektiver Gestaltung* vorbehalten und können nicht Gegenstand privatrechtlicher Vereinbarungen unter einzelnen Marktteilnehmer sein. Die Privatrechtsgesellschaft bildet aber keine zu kollektivem Handeln befähigte, organisierte Einheit, kann sich also nicht selbst die Regeln geben, die die Handlungsrechte der in ihr agierenden Personen definieren. Der konkrete Inhalt der Privatrechtsordnung unterliegt daher ebenso politischer Gestaltung, wie die ihr ohnehin vorgegebenen staatlichen Regulierungen.

Dass die Gestaltung der das Marktgeschehen einrahmenden Regeln durch den politischen Prozess erfolgt, bedeutet aber in einem demokratischen Gemeinwesen als einer Bürgergenossenschaft, dass auch diese Regel an dem Anspruch zu messen sind, dass sie den Marktprozess in einer den gemeinsamen Interessen der Mitglieder-Bürger dienenden Weise steuern. Und das bedeutet wiederum, dass die Zustimmung der Bürger die Quelle ist, aus der diese Regeln – und die marktwirtschaftliche Ordnung selbst – ihre Legitimation letztendlich herleiten müssen. Im Lichte dieser Voraussetzung sol-

len im Folgenden die sich für eine Marktwirtschaft stellenden Gestaltungsfragen näher beleuchtet werden.

Bildet das Recht der Verfügung über Privateigentum die unabdingbare Voraussetzung, um überhaupt von einer Privatrechtsgesellschaft und einer Marktwirtschaft zu sprechen, so entscheidet doch die Art und Weise, in der die mit Eigentumstiteln verbundenen Verfügungsrechte und Pflichten spezifiziert sind, darüber, wie der marktwirtschaftliche Prozess abläuft und welche Ergebnisse für die Beteiligten aus ihr resultieren. Welche Nutzungsrechte und Pflichten etwa mit dem Eigentum an einem Grundstück gemäß privatrechtlichen Regelungen und staatlichen Regulierungen verbunden sind, kann in verschiedenen Gemeinwesen unterschiedlich gestaltet sein, und kann in Abhängigkeit von der Lage der Immobilie – in einem Wohn- oder Gewerbegebiet, auf dem freien Lande, in einem Wasserschutzgebiet etc. – ganz verschieden geregelt sein. Unter welchen Auflagen der Eigentümer eines Unternehmens seine Produktionsanlagen betreiben, für welche Auswirkungen des Betriebs auf Dritte er haften muss, oder welche Regeln für die Anstellung von Beschäftigten gelten, all dies kann unterschiedlich gestaltet sein, und die Regelungsunterschiede werden sich systematisch auf die zu erwartenden Ergebnismuster auswirken. Dies gilt ganz allgemein für die Art und Weise, in der die mit Privateigentum verbundenen Verfügungsrechte und Pflichten definiert sind.

Allgemein gesprochen liegt die Aufgabe der Gestaltung des Regelrahmens für die Marktwirtschaft in einer demokratischen Gesellschaft darin, die diese Rechte und Pflichten definierenden Regeln so zu wählen, dass sie in ihren zu erwartenden Funktionseigenschaften den gemeinsamen Interessen der Bürger dienlich sind, eine Aufgabe, die in einer sich ständig wandelnden Welt eine dauernde Herausforderung bleibt. Hier soll abschließend lediglich ein grundlegendes Problem näher beleuchtet werden, dass im demokratischen Prozess der Gestaltung des Regelrahmens für die Marktwirtschaft aus einem Interessenkonflikt erwächst, der sich daraus ergibt, dass der Einzelne an ihr in zweierlei Eigenschaften teilnimmt, nämlich als *Konsument* und als *Produzent*.

Bildlich kann man die Marktwirtschaft als eine Arena freiwilligen Tauschs und freiwilliger Kooperation betrachten, deren Voraussetzung der Staat als Regel-Gestalter und -Durchsetzer dadurch schaffen muss, dass er die *Freiwilligkeit* der im Markt geschlossenen Vereinbarungen sicherstellt und Gewalt und Betrug als Mittel der eigenen Vorteilserzielung unterbindet. In einer solchen institutionell gesicherten Arena freiwilliger Kooperation können die Beteiligten andere nur dadurch zu von ihnen gewünschten Leistungen bewegen, dass sie ihrerseits Gegenleistungen anbieten, die für diese ausreichend attraktiv sind. Da es allen Beteiligten freisteht, unter potentiellen Austausch- oder Kooperationspartnern die für sie attraktivsten auszuwählen, ergibt sich zwangsläufig ein *Wettbewerb*, der alle dazu anhält, anderen zu Diensten zu sein, um von diesen das zu erhalten, was sie sich wünschen. Es ist dieser Wettbewerb, der die Produktivität der Marktwirtschaft begründet und ihr die Funktionseigenschaften verleiht, die Menschen Vernunftgründe dafür bieten, ihr gegenüber alternativen Wirtschaftsordnungen den Vorzug zu geben.

Der die Dynamik von Marktwirtschaften begründende Wettbewerb entfaltet seine Wirkungseigenschaften in dreierlei Hinsicht, als Anreiz-, Entdeckungs- und Entmachtungsinstrument. Er veranlasst die Beteiligten, durch eigene Leistungsangebote andere zu von ihnen gewünschten Gegenleistungen zu bewegen, er setzt Bemühungen um die Entdeckung attraktiver Produkte, kostensparender Produktions- und effektiver Vertriebsmethoden in Gang, und er beugt durch die Möglichkeit, zwischen Alternativen zu wählen, der Abhängigkeit von bestimmten Anbietern vor.

Nun hat Wettbewerb immer zwei Seiten. Er ist uneingeschränkt willkommen bei denen, um deren Gunst andere werben. Von denen, die im Wettbewerb stehen, wird er jedoch nur allzu schnell als Bürde empfunden. Die Beteiligten in einer Marktwirtschaft finden sich aber typischerweise auf beiden Seiten vom Wettbewerb betroffen. Einerseits sind sie Konsumenten, die dem Wettbewerb unter den Anbietern der von ihnen nachgefragten Güter und Dienstleistungen verdanken, dass sie diese in besserer Qualität und zu günstigeren Preisen erwerben können, als dies bei fehlendem Wettbewerb zu erwarten wäre. Andererseits sind sie in der einen oder anderen Form aber auch auf der Produzentenseite in die Marktwirtschaft eingebunden, sei es als Unternehmens- oder Geschäftsinhaber, als Investoren, als selbständige Handwerker oder Anbieter sonstiger Dienstleistungen, oder auch, was für die meisten zutreffen wird, als Beschäftigte in einem Unternehmen und mit ihren in Aktien, also Unternehmensanteilen, angelegten Ersparnissen. Als Produzenten sind sie nicht nur dem beständigen Druck ausgesetzt, sich im Wettbewerb mit ihren Konkurrenten behaupten zu müssen. Auch ihre Einkommens- oder Erwerbsquellen sind einer ständigen potentiellen Bedrohung durch Änderungen in ihrer Umwelt ausgesetzt, die ihrer Kontrolle gänzlich entzogen sind. In- oder ausländische Konkurrenten können durch attraktivere Angebote dem Unternehmen, in das man investiert hat oder in dem man beschäftigt ist, Kunden abwerben und dadurch den Wert der eigenen Investition oder die Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes gefährden. Von Konkurrenten vorgenommene Produktinnovationen oder kostensparende Neuerungen in den Produktions- oder Vertriebsverfahren – etwa im Bereich der Informationstechnologie – können Investitionen in Betriebsanlagen oder mit großem Aufwand erworbene berufliche Qualifikationen von heute auf morgen entwerten.

Kurz gesagt, im Unterschied zu – um auf die Spielmetapher zurückzukommen – der Unterhaltung dienenden Spielen, bei denen der Wettbewerb gerade den Reiz für die Beteiligten ausmacht, wird er von den Produzenten im Markt weit eher als eine Bürde empfunden, die man sich nach Möglichkeit gerne ersparen möchte. Es kann daher nicht verwundern, dass Menschen in ihrer Rolle als Produzenten immer schon versucht waren, sich dem Wettbewerb zu entziehen, sei es durch Absprachen mit ihren Konkurrenten (Kartellbildung), sei es durch Einflussnahme auf den politischen Prozess, um vor Wettbewerb schützende staatliche Maßnahmen (Protektion) oder für Wettbewerbsfolgen entschädigende staatliche Transfers (Subventionen) zu erwirken. In der Tat wäre für die Einzelnen eine Wirtschaftswelt am attraktivsten, in der sie als Konsumenten die Früchte einer Wettbewerbsordnung genießen könnten, aber als Produzenten von den Bürden des Wettbewerbs verschont blieben. Aber eine solche Welt kann es nicht geben oder, um präziser zu sein, es kann sie nicht gleichermaßen für alle Beteiligten geben, sondern nur als *Privileg* für einzelne Gruppen und auf Kosten anderer, sei es auf Kosten von Konsumenten, die sich mit ungünstigeren Angeboten zufrieden geben müssen, oder auf Kosten der Steuerzahler, die die Subventionszahlungen zu finanzieren haben.

Die Früchte, die eine Marktwirtschaft den Menschen als Konsumenten bietet, und die Bürden, die sie ihnen als Produzenten auferlegt, sind die beiden untrennbaren Seiten des ihre Produktivität begründenden Wettbewerbs. Wenn es für die Bürger eines demokratischen Gemeinwesens im Lichte historischer Erfahrung Klugheitsgründe dafür gibt, der Marktwirtschaft gegenüber alternativen Wirtschaftsordnungen den Vorzug zu geben, dann gehen sie mit einer solchen Entscheidung gewissermaßen einen Pakt ein, in dem sie sich wechselseitig verpflichten, als Produzenten die Bürden des Wettbewerbs zu tragen, um gemeinsam in den Genuss der Früchte zu kommen, die er ihnen als Konsumenten bietet. Im Hinblick auf einen solchen stillschweigenden Pakt kann man von einer Ethik der Fairness in einer Marktwirtschaft sprechen, gegen die die Be-

teiligten verstoßen, wenn sie versuchen, sich durch Kartellabsprachen und staatliche Protektions- oder Subventionsprivilegien Vorteile auf Kosten anderer Marktteilnehmer oder ihrer Mitbürger zu sichern – ebenso, wie es gegen die Ethik eines fairen wettbewerblichen Spiels verstößt, wenn sich Spieler durch Regelverstöße oder durch sie begünstigende Schiedsrichterentscheidungen einen Vorteil zu verschaffen suchen. Damit eine Marktwirtschaft im Sinne der gemeinsamen Interessen aller Beteiligten funktioniert, sind daher geeignete Vorkehrungen erforderlich, um gegen die Spielregeln einer Wettbewerbsordnung verstößende Absprachen zu unterbinden (Kartellrecht) und die Möglichkeiten, durch den politischen Prozess in den Genuss von Protektions- oder Subventionsprivilegien zu kommen, möglichst weitgehend zu begrenzen.

Dass eine Marktwirtschaft von allen Beteiligten die Bereitschaft fordert, sich als Produzenten den Bürden des Wettbewerbs auszusetzen, bedeutet wiederum nicht, dass die Mitglieder-Bürger eines demokratischen Gemeinwesens nicht untereinander einen Versicherungspakt eingehen können, in dem sie sich gegenseitig Hilfeleistungen für Fälle zusichern, in denen sie von besonders gravierenden Wettbewerbsfolgen betroffen sind, etwa in der Form eines garantierten Mindesteinkommens, von Übergangshilfen bei der Suche nach neuen Beschäftigungsmöglichkeiten oder der Unterstützung beim Erwerb neuer beruflicher Qualifikationen im Falle des Verlusts des Arbeitsplatzes oder in anderen Formen. Dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft liegt dieser Gedanke einer Verbindung von wettbewerblicher Dynamik mit einem System der sozialen Sicherung zugrunde, das die mit einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung untrennbar verbundenen Bürden dadurch abmildert, dass man die Beteiligten gegen grundlegende Existenzrisiken absichert. Wie sie ein solches soziales Sicherungssystem im Einzelnen gestalten wollen, müssen die Bürger eines demokratischen Gemeinwesens im Lichte der von möglichen alternativen Regelungen zu erwartenden Wirkungseigenschaften entscheiden. Dabei liegt die Herausforderung darin, diese Regelung so zu gestalten, dass die wohlstandschaffenden Funktionsprinzipien der Marktwirtschaft nicht in einer Weise beeinträchtigt werden, die die Nachhaltigkeit des Sicherungssystems selbst untergräbt.

Schlusswort

Anders als der eingangs erwähnte Streit um die Formel von der „marktkonformen Demokratie“ nahelegt, geht es in einem demokratischen Gemeinwesen als einer Bürgergenossenschaft bei der Gestaltung der Ordnung von Wirtschaft und Politik nicht darum, erstere „demokratiekonform“ und letztere „marktkonform“ zu machen. Die Aufgabe liegt vielmehr darin, den Regelrahmen, in dem der politische Prozess abläuft, ebenso wie den Regelrahmen, in dem sich der Wirtschaftsprozess vollzieht, so zu gestalten, dass die in beiden Bereichen resultierenden Ergebnismuster, das Gesamt der politischen Entscheidungen und das Gesamt der wirtschaftlichen Resultate, dem *gemeinsamen Interesse* aller Beteiligten dienen, ihnen also insgesamt zum wechselseitigen Vorteil gereichen. Die Frage, von welchen Regelungen man dies am ehesten erwarten kann, sollte in einem demokratischen Gemeinwesen im Zentrum der politischen Auseinandersetzung stehen. Das redliche Bemühen um eine in diesem Geiste geführte Auseinandersetzung stellt an alle Beteiligten die Anforderung, ihre jeweiligen Regelungsvorschläge mit Argumenten vorzutragen, die ihre Mitbürger überzeugen können, dass die betreffenden Regelungen auch ihren Interessen dienen. Allgemeine Zustimmung zu politischen *Einzelentscheidungen* wird man aus den oben erläuterten Grün-

den auch in einer wohl geordneten Demokratie nie erreichen können. Das Bemühen um allgemeine Zustimmung zu den grundlegenden *Regeln*, auf denen sie basiert, ist jedoch unerlässlich für den Zusammenhalt in einem demokratischen Gemeinwesen.

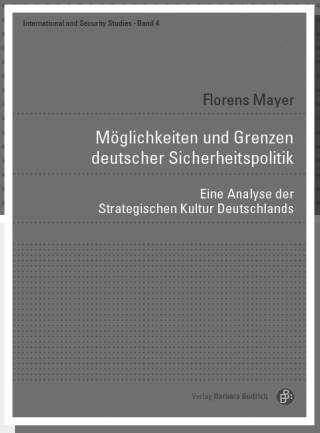
Anmerkung

Die in diesem Beitrag dargelegten Überlegungen werden ausführlicher – und mit weiterführenden Literaturhinweisen – behandelt in:

Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der „sozialen Sicherheit“. In: Helmut Leibold, Dirk Wentzel (Hrsg.), *Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 78, Stuttgart 2005, S. 52-67.

Marktgerechtigkeit und Soziale Marktwirtschaft. In: W. Kluth (Hrsg.), *Facetten der Gerechtigkeit*, Baden-Baden 2010, S. 94-121.

Liberalismus und Demokratie: Zu einer vernachlässigten Seite der liberalen Denktradition, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 65, 2014, 345-374.



Florens Mayer

Möglichkeiten und Grenzen deutscher Sicherheitspolitik

Eine Analyse der Strategischen Kultur Deutschlands

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. Ziel des Buches ist es, einer Gretchenfrage der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auf den Grund zu gehen: Nun sag, wie hast du's mit dem Militär?

2017 • 257 S. • Kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A)

International and Security Studies, Band 4

ISBN 978-3-8474-2068-2 • eISBN 978-3-8474-1037-9



Andrea Gawrich
Wilhelm Knelangen (Hrsg.)

Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen

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 den Elementen einer funktionsfähigen Ordnung des Politischen.

2017 • 276 S. • Kart. • 42,00 € (D) • 43,20 € (A)

ISBN 978-3-8474-2071-2 • eISBN 978-3-8474-1044-7

Befristung von Arbeitsverträgen im Sozialstaat

Das Bundesverfassungsgericht widerspricht dem Bundesarbeitsgericht, und die Groko will die Rechtslage ändern

Heiner Adamski

In welchen verfassungsrechtlichen Grenzen kann die Bundesregierung wirtschaftspolitisch-beschäftigungspolitische Maßnahmen planen und der Deutsche Bundestag solche Vorhaben mit Folgen für die Gestaltung von Arbeitsverträgen durch Gesetzgebung regeln? Und: Wieweit reicht die Auslegungskompetenz des Bundesarbeitsgerichts? Diese Fragen stellten sich angesichts eines am 1. Januar 2001 in kraft getretenen Gesetzes: dem „Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge“ (Teilzeit- und Befristungsgesetz – TzBfG). Das Gesetz war von der damaligen Bundesregierung aus SPD und Bündnis90/Die Grünen mit einem sozialdemokratischen Kanzler Schröder initiiert und vom Deutschen Bundestag mit rot-grüner Mehrheit beschlossen worden. Das Ziel war: Den Unternehmen bzw. Arbeitgebern sollte durch Lockerung der arbeitsvertragsrechtlichen Regelungen mehr Beweglichkeit in der Personalpolitik (der Einstellungspraxis) ermöglicht werden. Dabei ging es um sog. „sachgrundlose Befristungen“. Aufgrund dieses Gesetzes konnten (und können) Arbeitgeber Mitarbeiter bis zu zwei Jahren ohne Angabe von Gründen befristet beschäftigen. Das Gesetz wurde genutzt und ausgenutzt – und das auch mit Hilfe der Arbeitsgerichtsrechtsprechung. Praktisch eröffnete das Gesetz auch Möglichkeiten zur Umgehung des normalen Kündigungsschutzes. Zudem wurde der in dem Gesetz verankerte Schutz auch noch durch andere Beschäftigungskonstruktionen wie Projektverträge umgangen. Mittlerweile sind davon fast drei Millionen Arbeitnehmer betroffen. Zehn Jahre später – zur Zeit einer schwarz-gelben Bundesregierung mit Kanzlerin Merkel und entsprechenden Mehrheiten im Parlament – forderte die SPD-Fraktion in einem Antrag („Der Bundestag möge be-



Heiner Adamski

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

schließen ...“) die Aufhebung der gesetzlichen Möglichkeit der Befristung im Teilzeit- und Befristungsgesetz (das als SPD-Idee Recht geworden war). Die Fraktion der Linken und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen schlossen sich dieser Forderung in eigenen Anträgen an. Für diese Anträge und auch für spätere Anträge dieser Art besonders von der Links-Fraktion gab es 2010 keine Mehrheit. 2018 ist dann eine neue Situation entstanden: Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 19. (die gegenwärtige) Legislaturperiode enthält Vereinbarungen zu einer Änderung der Rechtslage. Dabei geht es vor allem um den § 14 TzBfG. Er regelt die Zulässigkeit der Befristung. Die Umsetzung dieser Vereinbarungen gehört zu der seit Wochen und Monaten angekündigten und geforderten Sacharbeit der Regierung. Sie soll nach Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im nächsten Jahr „dran sein“. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Jahr eine Entscheidung zur Vereinbarkeit des Teilzeit- und Befristungsgesetzes sowie seiner Auslegung durch das Bundesarbeitsgericht mit dem Grundgesetz verkündet. Diese Entscheidung wird bei der Änderung der Rechtslage zu beachten sein.

I. Grundgesetzliche Vorgaben für die Wirtschaft und das Arbeitsrecht

Im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes (Art. 1 bis 19) und in den Art. 20 und 28 sind Fundamentalnormen auch für die Wirtschaft und das Arbeitsrecht vorgegeben. Danach ist gem. Art. 1 der oberste Wert die unantastbare Würde des Menschen. Art. 2 garantiert, dass jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit hat, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. Art. 9 gewährleistet für jedermann und für alle Berufe das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Art. 12 garantiert allen Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Art. 14 gewährleistet das Eigentum und das Erbrecht und bestimmt ferner: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Er bestimmt auch, dass eine Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist – und zwar nur zum Wohle der Allgemeinheit – und dass sie nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen darf, das Art und Ausmaß der Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten regelt. Nach Art. 15 können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Sodann wird die Bundesrepublik Deutschland in Art. 20 GG als „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ definiert. In den Ländern dieser Republik – die zu einem Bund: eben der Bundesrepublik zusammengeschlossen sind – muss nach Art. 28 GG die verfassungsmäßige Ordnung den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen.

Mit diesen Fundamentalnormen des Grundgesetzes wird keine bestimmte Wirtschaftsordnung festgelegt. Es werden aber Grenzen gezogen, in denen in den Parlamenten je nach politischen Mehrheiten durch Gesetzgebungen eine Ordnung der Wirtschaft gestaltet werden kann. Ausgeschlossen ist eine staatliche Planwirtschaft und damit eine Zwangswirtschaft. Sie ist nicht möglich wegen der Freiheitsrechte wie z.B. dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, der Berufsfreiheit und der Garantie

des Eigentums. Ausgeschlossen ist auch eine totale Liberalisierung der Wirtschaft. Sie ist nicht möglich wegen des Staatsverständnisses „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ und „sozialer Rechtsstaat“. Mit diesen Definitionen wird der Staat ja zum Sozialstaat erklärt, der sich nicht aus der Verantwortung für soziale Gerechtigkeit zurückziehen kann. Strittig ist freilich die Frage, was Verantwortung für soziale Gerechtigkeit konkret heißt – Gerechtigkeit ist ja immer konkret. Die große verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Sozialstaatlichkeit wird in Art. 20 Abs. 4 hervorgehoben, da dort dieses Recht verankert ist: „Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“ Dieser Verfassungssatz ist auch ein verfassungsrechtlicher Wink an den harten Kern Neoliberaler.

Als verfassungsrechtlich mögliche praktische Umsetzungen des Sozialstaatspostulats wurden in der Sozialstaatstheorie die Alternativen sozialer Kapitalismus und demokratischer Sozialismus gesehen (so u.a. Hartwich in: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo). Zum Modell „sozialer Kapitalismus“ gehören danach die Marktsteuerung der Wirtschaft durch staatliche Maßnahmen zur Ordnung der Wirtschaft, die Förderung des Privateigentums (was nicht zu verwechseln ist mit einer Politik, die dazu führt, dass Privateigentum und damit Reichtum in den Händen weniger leistungslos gefördert wird) und ferner eine besondere Förderung des selbstständigen Mittelstands, Fürsorge bei Notlagen und Bedürftigkeit, keine einheitliche Sozialversicherung sowie Verantwortung von Unternehmern und Partnerschaft in Betrieben. Zum anderen Modell „demokratischer Sozialismus“ gehören die staatliche Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse, die Sozialisierung von Grundstoffindustrien, die Umverteilung von Vermögen und Einkommen, die Gleichrangigkeit von Wirtschafts- und Sozialpolitik, eine einheitliche Sozialversicherung sowie die effektive Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf allen Ebenen (also auch bei der Wirtschaftslenkung).

II. Normale und atypische Arbeitsverträge

In der Bundesrepublik Deutschland gab es ein halbes Jahrhundert – von der Staatsgründung 1949 bis zum Ende des Jahres 2000 – ein rechtlich relativ klares und in der Gesellschaft akzeptiertes Verständnis von Arbeitsverträgen. Dieses Vertragsverständnis war sozusagen selbstverständlich für die einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie für ihre Vertretungen (den Arbeitgeber- und Unternehmerverbänden sowie Betriebsräten und Gewerkschaften). Es war auch selbstverständlich auf der Ebene der Politik. Ein halbes Jahrhundert war es „schlicht und einfach“ normal, dass Arbeitsverträge ohne Befristungen geschlossen wurden. Arbeitsverträge wurden ähnlich wie Mietverträge für Wohnungen gesehen. Es gab freilich Probezeitvereinbarungen und in besonderen Situationen auch befristete Arbeitsverträge. Befristungen waren aber Ausnahmen. Die Nichtbefristung bedeutete jedoch nicht, dass Arbeitsverträge „auf ewig“ geschlossen wurden – auch das war selbstverständlich; Nichtbefristung bedeutete „nur“, dass erstens beim Abschluss eines Arbeitsvertrages nicht von einer Befristung des Vertrages und damit von einem automatischen Auslaufen des Arbeitsverhältnisses zum Zeitpunkt X ausgegangen wurde, und dass zweitens die unbefristeten Arbeitsverträge vom Unternehmen/dem Arbeitgeber einerseits und dem Arbeitnehmer andererseits unter bestimmten Umständen und Einhaltung rechtlicher Regelungen gekündigt werden können. Die Regelungen sind in den §§ 620 ff. BGB vorgegeben.

Dort wird z.B. in § 620 Abs. 1 BGB bestimmt, dass ein Dienstverhältnis mit dem Ablauf der Zeit endet, für die es eingegangen ist, und in § 620 Abs. 2 BGB wird geregelt, dass dann, wenn die Dauer des Dienstverhältnisses weder bestimmt noch aus der Beschaffenheit oder dem Zwecke der Dienste zu entnehmen ist (und das war ja der Normalfall), jeder Teil das Dienstverhältnis nach Maßgabe der §§ 621 bis 623 kündigen kann. In den genannten weiteren BGB-Normen wird u.a. bestimmt, dass Arbeitsverträge je nach Länge der Beschäftigungsverhältnisse mit unterschiedlichen Fristen (also mit einem Kündigungsschutz) beidseitig gekündigt werden können. Diese Arbeitsverträge ohne Befristungen und mit Kündigungsschutz waren gewisse Sicherheiten für die Lebensplanung der Menschen – und sie waren besonders für Berufseinsteiger nach berufspraktischen Ausbildungen oder dem Abschluss eines Studiums eine Basis für Familiengründungen.

Dieses Verständnis von Arbeitsverträgen ist im Jahre 2000 (wenige Tage vor Weihnachten: am 21.12.) aufgrund der eingangs erwähnten Gesetzgebungsinitiative der damaligen Bundesregierung vom Deutschen Bundestag aufgeweicht worden. Die rot-grüne Mehrheit im damaligen Parlament hat die alte Rechtslage mit der Verabschiedung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes ergänzt und geändert – und zwar zum 1. 1. 2001. In dem Zusammenhang wurde auch ins BGB (§ 620 Abs. 3) ein Verweis auf das Teilzeit- und Befristungsgesetz aufgenommen. Aufgrund dieser erweiterten Rechtslage ist es mehr und mehr zu Befristungen von Arbeitsverträgen und dadurch zu Unsicherheiten besonders bei jüngeren Menschen (Berufseinsteigern) gekommen. Die Möglichkeiten der Lebensplanungen sind schlechter geworden. Verstärkt wurden diese Entwicklungen noch dadurch, dass viele Unternehmen/Arbeitgeber mit sog. Projektverträgen Bestimmungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes umgangen haben und noch umgehen. Außerdem hat auch die nicht immer arbeitnehmerfreundliche Rechtsprechung der Arbeitsgerichte bis hin zum Bundesarbeitsgericht die negativen Entwicklungen verstärkt. Zu erwähnen ist auch noch, dass es auf dem rechtlich ohnehin komplizierten Gebiet des Arbeitsrechts durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz eine zusätzliche rechtliche Verkomplizierung arbeitsrechtlicher Zusammenhänge gegeben hat, die dazu führt, dass „normale“ Anwälte und Rechtsschutzsekretäre in Gewerkschaften den Überblick verlieren und Fachanwälte für Arbeitsrecht konsultieren, die ihrerseits auch unsicher sind und darauf verweisen, dass Verfahrensaussichten bzw. Verfahrensrisiken nicht einschätzbar sind. Die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung sei nicht kalkulierbar: „Judex non calculat“. In Gesprächen mit Arbeitsrechtlern wird offen oder verdeckt gesagt, dass es im Arbeitsrecht politisch gewollte neoliberale Tendenzen gibt und dass die Verkomplizierung des Rechts und die Unsicherheiten in der Rechtsprechung ebenfalls politisch gewollt sind.

Die gegenwärtige Lage stellt sich so dar: Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben bei den 20 bis 25-Jährigen 25 Prozent und bei den 25 bis 35-Jährigen mindestens 10 Prozent befristete Arbeitsverträge. Insgesamt sind bald fast drei Millionen Arbeitsverhältnisse befristet (und daran sind in erheblichem Umfang auch die öffentlichen Arbeitgeber beteiligt). Diese „Zeit-Jobs“ gibt es in allen Branchen. Besonders häufig (etwa 60 Prozent) sind sie im Dienstleistungsbereich, im Gesundheitswesen, in öffentlichen oder gemeinnützigen Einrichtungen sowie in Schulen und im wissenschaftlichen Bereich. Diese Lage der Betroffenen wird schlagwortartig mit dem Begriff „Generation Befristung“ umschrieben. Auf die „Generation Golf“ folgte die „Generation Praktikum“ – und jetzt gibt es die „Generation Befristung“.

III. § 14 TzBfG (Zulässigkeit der Befristung)

(1) Die Befristung eines Arbeitsvertrages ist zulässig, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Ein sachlicher Grund liegt insbesondere vor, wenn

1. der betriebliche Bedarf an der Arbeitsleistung nur vorübergehend besteht,
2. die Befristung im Anschluss an eine Ausbildung oder ein Studium erfolgt, um den Übergang des Arbeitnehmers in eine Anschlussbeschäftigung zu erleichtern,
3. der Arbeitnehmer zur Vertretung eines anderen Arbeitnehmers beschäftigt wird,
4. die Eigenart der Arbeitsleistung die Befristung rechtfertigt,
5. die Befristung zur Erprobung erfolgt,
6. in der Person des Arbeitnehmers liegende Gründe die Befristung rechtfertigen,
7. der Arbeitnehmer aus Haushaltsmitteln vergütet wird, die haushaltsrechtlich für eine befristete Beschäftigung bestimmt sind, und er entsprechend beschäftigt wird oder
8. die Befristung auf einem gerichtlichen Vergleich beruht.

(2) Die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist bis zur Dauer von zwei Jahren zulässig; bis zu dieser Gesamtdauer von zwei Jahren ist auch die höchstens dreimalige Verlängerung eines kalendermäßig befristeten Arbeitsvertrages zulässig. Eine Befristung nach Satz 1 ist nicht zulässig, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat. Durch Tarifvertrag kann die Anzahl der Verlängerungen oder die Höchstdauer der Befristung abweichend von Satz 1 festgelegt werden. Im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages können nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der tariflichen Regelungen vereinbaren.

(2a) In den ersten vier Jahren nach der Gründung eines Unternehmens ist die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes bis zur Dauer von vier Jahren zulässig; bis zu dieser Gesamtdauer von vier Jahren ist auch die mehrfache Verlängerung eines kalendermäßig befristeten Arbeitsvertrages zulässig. Dies gilt nicht für Neugründungen im Zusammenhang mit der rechtlichen Umstrukturierung von Unternehmen und Konzernen. Maßgebend für den Zeitpunkt der Gründung des Unternehmens ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die nach § 138 der Abgabenordnung der Gemeinde oder dem Finanzamt mitzuteilen ist. Auf die Befristung eines Arbeitsvertrages nach Satz 1 findet Absatz 2 Satz 2 bis 4 entsprechende Anwendung.

(3) Die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist bis zu einer Dauer von fünf Jahren zulässig, wenn der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses das 52. Lebensjahr vollendet hat und unmittelbar vor Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses mindestens vier Monate beschäftigungslos im Sinne des § 138 Absatz 1 Nummer 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch gewesen ist, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch teilgenommen hat. Bis zu der Gesamtdauer von fünf Jahren ist auch die mehrfache Verlängerung des Arbeitsvertrages zulässig.

(4) Die Befristung eines Arbeitsvertrages bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Schriftform.

Fußnote:

§ 14 Abs. 2 Satz 2: Nach Maßgabe der Entscheidungsformel mit GG (100-1) vereinbar gem. BVerfGE v. 6.6.2018 I 882 – 1 BvL 7/14, 1 BvR 1375/14 –

IV. Auszug aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (19. Legislaturperiode)

Randziffern 377-384:

Wir haben einen wirklichen Durchbruch bei den Verhandlungen über die sachgrundlose Befristung und Kettenverträge erreicht: Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung werden reduziert. Sachgrundlose Befristungen werden wieder zur Ausnahme, das unbefristete Arbeitsverhältnis soll wieder zur Regel werden in Deutschland. Endlose Kettenbefristungen werden abgeschafft.

Wir schaffen ein Recht auf befristete Teilzeit: Neuer Anspruch in Unternehmen mit mehr als 45 Mitarbeitern, nach Teilzeitphase wieder zur früheren Arbeitszeit zurückzukehren.

Randziffern 2336-2407:

Wir wollen den Missbrauch bei den Befristungen abschaffen. Deshalb dürfen Arbeitgeber mit mehr als 75 Beschäftigten nur noch maximal 2,5 Prozent der Belegschaft sachgrundlos befristen. Bei Überschreiten dieser Quote gilt jedes weitere sachgrundlos befristete Arbeitsverhältnis als unbefristet zustande gekommen. Die Quote ist jeweils auf den Zeitpunkt der letzten Einstellung ohne Sachgrund zu beziehen.

Die Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist nur noch für die Dauer von 18 statt bislang von 24 Monaten zulässig, bis zu dieser Gesamtdauer ist auch nur noch eine einmalige statt einer dreimaligen Verlängerung möglich.

Wir wollen nicht länger unendlich lange Ketten von befristeten Arbeitsverhältnissen hinnehmen. Eine Befristung eines Arbeitsverhältnisses ist dann nicht zulässig, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein unbefristetes oder ein oder mehrere befristete Arbeitsverhältnisse mit einer Gesamtdauer von fünf oder mehr Jahren bestanden haben. Wir sind uns darüber einig, dass eine Ausnahmeregelung für den Sachgrund nach § 14 Abs. 1 Nr. 4 Teilzeit- und Befristungsgesetz wegen der Eigenart des Arbeitsverhältnisses (Künstler, Fußballer) zu treffen ist.

Auf die Höchstdauer von fünf Jahren wird bzw. werden auch eine oder mehrere vorherige Entleihung(en) des nunmehr befristet eingestellten Arbeitnehmers durch ein oder mehrere Verleihunternehmen angerechnet. Ein erneutes befristetes Arbeitsverhältnis mit demselben Arbeitgeber ist erst nach Ablauf einer Karenzzeit von drei Jahren möglich. (...)

Im Teilzeit- und Befristungsrecht wird ein Recht auf befristete Teilzeit eingeführt. Insbesondere für Frauen ist es wichtig, nach einer Familienphase ihre beruflichen Pläne voll verwirklichen zu können. Gegenüber dem Referentenentwurf zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts werden folgende Änderungen vereinbart:

1. Es besteht kein Anspruch auf Verlängerung oder Verkürzung der Arbeitszeit oder vorzeitige Rückkehr zur früheren Arbeitszeit während der zeitlich begrenzten Teilzeitarbeit.
2. Der neue Teilzeitananspruch nach diesem Gesetz gilt nur für Unternehmen, die in der Regel insgesamt mehr als 45 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen.
3. Für Unternehmensgrößen von 46 bis 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird eine Zumutbarkeitsgrenze eingeführt, dass lediglich einem pro angefangenen 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anspruch gewährt werden muss. Bei der Berechnung der zumutbaren Zahlen an Freistellungen werden die ersten 45 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mitgezählt. Bei Überschreitung dieser Grenze kann der Arbeitgeber einen Antrag ablehnen.
4. Der Arbeitgeber kann eine befristete Teilzeit ablehnen, wenn diese ein Jahr unter- oder fünf Jahre überschreitet. Die Tarifvertragsparteien erhalten die Möglichkeit, hiervon abweichende Regelungen zu vereinbaren.
5. Nach Ablauf der zeitlich begrenzten Teilzeitarbeit kann die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer frühestens nach einem Jahr eine erneute Verringerung der Arbeitszeit verlangen.

V. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in einem Befristungsstreit

Beschluss vom 6. Juni 2018 (1 BvL 7/14, 1 BvR 1375/14)

Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lagen Klagen auf Entfristung eines Arbeitsvertrages zugrunde. Die Beschäftigten machten gegenüber ihrem jeweiligen Arbeitgeber geltend, die zuletzt vereinbarte sachgrundlose Befristung ihres Arbeitsverhältnisses sei unwirksam. Sie verstöße gegen § 14 Abs. 2 Satz 2 TzBfG, weil sie bereits zuvor bei demselben Arbeitgeber beschäftigt waren. In einem Verfahren hatte das Arbeitsgericht dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob die Regelung mit den Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, wenn damit eine sachgrundlose Befristung auf die erstmalige Beschäftigung beim jeweiligen Vertragsarbeitgeber beschränkt sei. In einem anderen Verfahren wollte der Arbeitnehmer nicht nochmals befristet, sondern nun unbefristet beschäftigt werden. Das Arbeitsgericht ist jedoch der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts gefolgt und damit davon ausgegangen, dass eine erneute sachgrundlose Befristung nach Ablauf von drei Jahren wieder zulässig sei. Die Entfristungsklage war erfolglos. Dagegen wendete sich der Arbeitnehmer mit einer Verfassungsbeschwerde. Die Auslegung des § 14 Abs. 2 Satz 2 TzBfG durch das Bundesarbeitsgericht verletze seine Rechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG, denn sie überschreite die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung.

Leitsätze

1. Die gesetzliche Beschränkung befristeter Beschäftigungsformen und die Sicherung der unbefristeten Dauerbeschäftigung als Regelbeschäftigungsform trägt der sich aus Art. 12 Abs. 1 GG ergebenden Pflicht des Staates zum Schutz der strukturell unterlegenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und dem Sozialstaatsprinzip der Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG Rechnung.
2. Die mit einer Beschränkung der sachgrundlosen Befristung auf die erstmalige Beschäftigung bei dem jeweiligen Arbeitgeber einhergehende Beeinträchtigung der individuellen Berufsfreiheit ist insoweit gerechtfertigt, als es ihrer für den Schutz vor der Gefahr der Kettenbefristung in Ausnutzung einer strukturellen Unterlegenheit und zur Sicherung des unbefristeten Arbeitsverhältnisses als Regelfall bedarf.
3. Richterliche Rechtsfortbildung darf den klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers nicht übergehen und durch ein eigenes Regelungsmodell ersetzen.

In der Pressemitteilung wird zu dem Beschluss ausgeführt: „Nach der Regelung des § 14 Abs. 2 Satz 2 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) sind sachgrundlose Befristungen zwischen denselben Vertragsparteien auf die erstmalige Begründung eines Arbeitsverhältnisses beschränkt; damit ist jede erneute sachgrundlos befristete Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber verboten. Das ist grundsätzlich mit den verfassungsrechtlichen Maßgaben vereinbar, denn die Verhinderung von Kettenbefristungen und die Sicherung der unbefristeten Dauerbeschäftigung als Regelbeschäftigungsform trägt der Pflicht des Staates zum Schutz der strukturell unterlegenen Beschäftigten im Arbeitsverhältnis und auch dem Sozialstaatsprinzip Rechnung. Allerdings gilt dies nur, soweit die Beschäftigten nach Art und Umfang der Vorbeschäftigung tatsächlich des Schutzes vor Kettenbefristungen bedürfen und andernfalls das unbefristete Arbeitsverhältnis als Regelbeschäftigungsform gefährdet wäre. (...) Der Senat hat gleichzeitig klargestellt, dass eine – vom Bundesarbeitsgericht vorgenommene – Auslegung

des § 14 Abs. 2 Satz 2 TzBfG, die eine wiederholte sachgrundlose Befristung zwischen denselben Vertragsparteien immer dann gestattet, wenn zwischen den Arbeitsverhältnissen ein Zeitraum von mehr als drei Jahren liegt, mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren ist. Richterliche Rechtsfortbildung darf den klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers nicht übergehen und durch ein eigenes Regelungsmodell ersetzen. Hier hat sich der Gesetzgeber klar erkennbar gegen eine solche Frist entschieden.“

VI. Kommentar

Die deutsche Wirtschaft gehört weltweit zu den leistungsstärksten Volkswirtschaften. Sie belegt nach der us-amerikanischen, der chinesischen und der japanischen Wirtschaft den vierten Platz. In der Europäischen Union (EU) steht sie an erster Stelle. Grundlage dieser Rangfolge ist die übliche Orientierung an den Bruttoinlandsprodukten (grob vereinfacht: an den Werten der in einer Volkswirtschaft produzierten Güter und erbrachten Dienstleistungen). Angesichts dieser deutschen Position kann mit Bundeskanzlerin Merkel gesagt werden: „Deutschland geht es gut.“ Es ist aber zu fragen: Wem geht es gut? Wem kommen die Erträge dieser leistungsstarken Wirtschaft zugute? Entscheidet in dieser Gesellschaft (die sich als Leistungsgesellschaft versteht) die Arbeitsleistung über die Verteilung der Erträge? Und es ist grundsätzlich zu fragen, ob es in einer reichen Gesellschaft mit einer so leistungsstarken Wirtschaft – in der es doch hochentwickelte Produktivkräfte gibt – Befristungen von Arbeitsverträgen geben muss (muss!). Im eher linken politischen Spektrum wird dies verneint und es wird kritisiert, dass befristete Arbeitsverträge ein Hindernis für die Lebensplanung (insb. die Familienplanung) sind und Belegschaften gespalten werden: Teilen der Belegschaft wird durch die Differenzierungen direkt oder indirekt vor Augen geführt, dass sie austauschbar sind und keine „zu hohen“ Forderungen stellen sollten. Befristete Arbeitsverträge werden dann auch als Disziplinierungsinstrument zur Sicherung der Macht von Unternehmen genutzt. Zudem wird im eher linken Spektrum auch kritisiert, dass es in den letzten Jahren nicht gelungen ist, sachgrundlose Befristungen von Arbeitsverträgen abzuschaffen, obwohl es dafür eine parlamentarische Mehrheit gab. Kritik gibt es aber nicht nur in diesem „Lager“. Auch die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands stellte fest: „Befristete Arbeitsverhältnisse sind (...) ein Hindernis für die Lebensplanung und eine eigenverantwortliche Lebensführung. Die Befristung von Arbeitsverträgen ohne sachlichen Grund sollte deshalb abgeschafft werden“ (vgl. Handelsblatt online, 20.1.2018). Andererseits sind in Teilen der Union und in der FDP sowie in Wirtschaftskreisen immer wieder rechtfertigende Argumente zu hören – wirtschaftliche Produktivität und Stabilität hängen danach auch von Befristungen der Arbeitsverträge ab. Nur – wann sind denn sachliche Gründe wirkliche sachliche Gründe?

Bei der Umsetzung der Koalitionsvereinbarung wird sich zeigen, welche Positionen „zum Zuge“ kommen. Vielleicht wird erkennbar, dass die Ausgestaltung der Aufgaben des Staates im Bereich der Wirtschaft und des für die Wirtschaft so wichtigen Arbeitsrechts – wie alle Gesetzgebungen in einer Demokratie – von den Mehrheitsverhältnissen in den Parlamenten abhängig sind und dass es ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der verfassungsrechtlichen Garantie des Eigentums und seiner verfassungsrechtlich bestimmten Sozialbindung sowie zwischen der verfassungsrechtlich begründeten Notwendigkeit und Einschränkung staatlichen Handelns gibt – und das heißt

auch: es gibt ein Dilemma staatlicher Wirtschaftspolitik. Zu diesem Dilemma gehört auch die Möglichkeit der Erpressung des Gesetzgebers durch den Markt in einem gnadenlosen Wettbewerb (siehe dazu beispielsweise Ernst Ulrich von Weizsäcker in: Wir sind dran. Club of Rome: Der große Bericht. 2017).

Abgesehen von diesen eher grundsätzlichen Problemen und Fragen gibt es ein rechtspraktisches Problem: Die Entwicklungen des deutschen Arbeitsrechts könnten so kompliziert werden, dass Personalabteilungen, Rechtsschutzsekretäre in Gewerkschaften, Fachanwälte für Arbeitsrecht und die Arbeitsgerichtsbarkeit an Überforderungsgrenzen kommen. Die Lektüre des oben eingestellten § 14 TzBfG und des Auszugs aus dem Koalitionsvertrag begründen einige Ahnungen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist da nur „im Prinzip“ hilfreich. Den arbeitsrechtlichen Experten werden viele Tricks einfallen, die es möglich machen, Befristungen zu realisieren und Gesetze zu umgehen – und das auf Kosten von Arbeitnehmern, die dieser Wirklichkeit ausgesetzt und ihr teilweise ausgeliefert sind.

Eine besondere Problematik kann an einem Beispiel deutlich gemacht werden. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Wir sind uns darüber einig, dass eine Ausnahmeregelung für den Sachgrund nach § 14 Abs. 1 Nr. 4 Teilzeit- und Befristungsgesetz wegen der Eigenart des Arbeitsverhältnisses (Künstler, Fußballer) zu treffen ist.“ Fußballer sollen hier nicht betrachtet werden. Aber ein Blick auf künstlerische Arbeitswirklichkeit ist erhellend; es gibt hier – man muss es so deutlich benennen – partiell eine offen ausbeuterische Beschäftigungspraxis. Sie ist beispielsweise verbreitet in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. In diesen Anstalten gibt es einerseits horrend hohe Jahresbezüge von Intendanten und Programmdirektoren und millionenschwere Gagen für Moderatoren X und Y und andererseits miserabel ausgestattete Projektverträge etwa für Absolventen von Musikhochschulen und Bewerbern für die „Klangkörper“. Eine dort herrschende Praxis ist an sozialer Niveaulosigkeit kaum zu überbieten. Es gibt nicht das Problem, dass Frauen schlechter bezahlt werden als Männer; das Problem ist, dass älteres und jüngeres „Personal“ die gleiche Arbeit bei vielfacher Vergütungsdifferenz aufgrund von Projektverträgen macht – und dass diese „Einsteiger“ mit künstlerischer Leistungsfähigkeit und Liebe zu ihrer Arbeit sich auf solche Verträge einlassen müssen, wenn sie nicht ganz „aussteigen“ wollen. Es ist nicht selten, dass in renommierten instrumentalen und vokalen Klangkörpern jüngere Musiker/Künstler mit allerbesten Ausbildungen und Fähigkeiten über Jahre hingehalten werden. Es gibt Stellenausschreibungen und Einladungen zum „Probispiel“ – aber es werden keine Stellen besetzt. Die Einladungen dienen dazu, ein Reservoir von Leuten aufzubauen, die bequem ausgenutzt werden können und die dabei evtl. leistungsfähiger sind als wohlbestallte ältere Mitglieder der Klangkörper. Diese Künstler haben kein Arbeitsverhältnis, sondern sind freie Mitarbeiter mit „Projektvertrag“. Da kann der institutionelle Rechtsmissbrauch nicht ohne weiteres geltend gemacht werden. Er setzt eine Beschäftigungsquote von mind. 90% voraus. „Freie“ erreichen sie nie, weil alle Wochenenden, Urlaub etc. nicht mitgerechnet werden. Und das über Jahre ... Die Realität kann dann so sein: Ein renommiertes Ensemble konzertiert in der Philharmonie X oder dem Konzerthaus Y in Deutschland oder bei einer Konzertreise etwa in Japan – und auf dem Podium sitzen viele hochleistungsfähige „Freie“ als „Aushilfen“, deren Honorar nicht reicht, um Konzertkarten für die vorderen Reihen zu kaufen. Auf dem Programm steht dann vielleicht die Bach-Motette „Der Geist hilft unsrer Schwachheit auf“.¹ In einem anderen Bereich gibt es ähnliche „Verhältnisse“: An manchen künstlerischen und wissenschaftlichen Hochschulen „sitzen“ auf der einen Seite etablierte Beamte oder Angestellte mit lebenslangen Sicherheitsgarantien und auf der anderen Sei-

te „hangeln“ sich qualifizierte junge und teilweise auch ältere Kollegen von Jahr zu Jahr mit irgendwelchen Verträgen durch irgendwelche Finanzierungen.

Für die Behandlung der Problemlagen einer Befristung von Arbeitsverträgen im Unterricht an Schulen und in Hochschulseminaren sei die Lektüre der Stellungnahmen empfohlen, die auf den Internetseiten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und auf den Internetseiten des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeitsrecht (HSI) über Suchbegriffe wie „Befristungen“ zu finden sind. Sinzheimer ist der Schöpfer des modernen Arbeitsrechts. Er musste vor den Nazis flüchten. Ihm wurde die deutsche Staatsbürgerschaft und von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg die Doktorwürde entzogen. In Holland (Universität Leiden) erhielt er einen außerordentlichen Lehrstuhl für Rechtssoziologie. In seiner Antrittsrede sprach er zum Thema „Das Problem des Menschen im Recht“. Empfohlen sei auch die Lektüre der Bücher von zwei CDU-Politikern. Beide Schriften haben in einem größeren Kontext des Themas Befristung von Arbeitsverträgen einen speziellen politischen Bildungswert: Der eine Titel: „Mehr Kapitalismus wagen. Wege zu einer gerechten Gesellschaft.“ 2008. Autor: Friedrich Merz. Der andere Titel: „Sapere aude! Warum wir eine neue Aufklärung brauchen.“ 2013. Autor: Heiner Geißler. Das erste Kapitel hat diese Überschrift: „Sapere aude – wage zu denken! Die Schande des Kapitalismus.“ Empfohlen sei „last, not least“ auch die Lektüre eines alten Vortrags/Aufsatzes von Hans-Hermann Hartwich (1928-2018): „Besinnung auf die eigene Stärke. Zur Bedeutung und Theorie der kollektivrechtlichen Sozialstaatsgestaltung“.²

Anmerkungen

1 Zum Anhören und Ansehen: <https://www.youtube.com/watch?v=ZbQXpeS3Ae8>

2 <http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1980/1980-03-a-158.pdf>

Populismus in der Mediendemokratie. Eine Talkshowsimulation zu Flucht und Migration

Lukas Paul Meya und Oliver Schmiedl

Zusammenfassung

Mit dem deutschlandweiten Erstarken des Rechtspopulismus im Zusammenhang mit der Grenzöffnung im Spätsommer 2015 ist die zentrale Frage verbunden, wie und mit welchen Konzeptionen die politische Bildung adäquat auf dieses Phänomen reagieren kann und sollte. Die vorliegende Unterrichtseinheit wagt den Versuch, den Populismus in seiner komplexen Gestalt – als Ideologie (policy), als Politikstil (politics) und als Organisationsform – zu erfassen und Schülerinnen und Schülern über die Simulation einer Talkshow näherzubringen. Eine solche bietet sich an, da die Medialisierung von Politik und die Symbiose von Populismus und Massenmedien wesentlicher Faktor seines Erfolges ist.

Einleitung

Mit dem Einzug der AfD in den deutschen Bundestag ist das in vielen Staaten Europas seit längerem bekannte Phänomen des parteiförmigen Rechtspopulismus nun auch in Deutschland auf Bundesebene vertreten. Groß sind die Sorgen um den hiesigen Parlamentarismus, die öffentliche Diskussionskultur und vor gesellschaftlicher Polarisierung. Neben Politik und Gesellschaft steht auch die politische Bildung vor der Frage, wie auf die „Droge Populismus“ (Holtmann et al. 2006) adäquat reagiert werden kann. Mit der Methode *Talkshow* wird ein didaktischer Ansatz¹ vorgestellt, der speziell auf die Eigenheiten des Phänomens Populismus eingeht. Der Populismus soll nicht als abgeschwächte Form des Extremismus *en passant* abgedeckt werden, sondern gezielt didaktisch thematisiert werden. Zwar wird der Populismus derzeit stärker in seiner rechten Variante als Bedrohung



Lukas Paul Meya

hat die Fächer Sozialkunde, Kunst und Französisch für das Lehramt an Gymnasien studiert, ist freiberuflich in der politischen Bildung tätig und studiert ab dem Wintersemester 2018/19 an der London School of Economics and Political Science.



Oliver Schmiedl

Gymnasiallehrer in Halle (Saale) für die Fächer Geschichte und Sozialkunde

für die Demokratie wahrgenommen und rechtspopulistische Einstellungen reichen bis weit in die Mitte der Gesellschaft. Diese tendenzielle Verknüpfung mit Ungleichwertigkeitsvorstellungen soll den Blick aber nicht auf Populismus „an sich“ verstellen, der als Politikstil (Jagers/Walgrave 2007) und als Einstellung (Vehrkamp/Wratil 2017) ebenfalls starke empirische Relevanz besitzt.

In der zur Makromethode ausgebauten Talkshow zum Thema Flucht und Migration werden die *Ideologie* des Populismus (policy), der mit ihm verknüpfte *Politikstil* (politics) und der ihn begünstigende *Rahmen*, die Mediendemokratie, (polity) didaktisch inszeniert. Die Unterrichtsreihe ist einerseits simulativ-interaktiv und durchaus emotional (Talkshowdurchführung), andererseits kategorial-distanziert (Argumentreflexion, rhetorische und ideologische Analyse).

Sachanalyse: Populismus in der Mediendemokratie

Der Begriff Populismus weist einen schillernden Charakter auf. Im (*alltags-*)*politischen* Gebrauch, etwa in Parlamentsdebatten oder Tarifverhandlungen, wird er als Vorwurf genutzt, um die Gestaltungsvorstellungen der gegnerischen Konfliktpartei als unseriös und uneinlösbar zu diskreditieren. Auch wenn dem *wissenschaftlichen* Konzept des Populismus durchaus ein diffuser Charakter bescheinigt wird (Sturm 2010: 887), hat es sich in der Forschung etabliert. Grundsätzlich wird in drei Dimensionen unterschieden: Populismus als *Ideologie*, Populismus als *Politikstil* und, jedoch seltener, Populismus als *Organisationsform*.

Als *Ideologie* verstanden, ist Populismus weniger eine politische Grundorientierung als ein „*masterframe*, um alle möglichen Themen zu verpacken“ (Jagers/Walgrave 2007: 322, eigene Übersetzung). Populismus ist eine „dünne Ideologie“, die sich mit anderen politischen Grundorientierungen anreichern lässt. Zentrale Bezugsgröße ist „das Volk“, das homogen und moralisch gut gedacht wird. Mit seiner Uniformierung und Überhöhung als „*pure people*“ werden bestehende gesellschaftliche Differenzen negiert. Von dieser gedachten Einheit abgrenzend wird ein *vertikaler* und ein *horizontaler* Antagonismus konstruiert. Die *vertikale* Abgrenzungsbewegung ist als ein Denken des „Wir da unten – die da oben“ zu verstehen, das sich letztlich gegen alle in der Gesellschaft exponierte oder machtvolle, bedeutsame oder einflussreiche TrägerInnen von Funktionen richten kann. Je schwammiger und pauschaler der Elitenbegriff verwendet wird, desto populistischer ist das Denken: Aus der Ablehnung einzelner PolitikerInnen wird die Abwertung der Politik als Ganze. Auch *horizontal* besteht einiger Interpretationsspielraum hinsichtlich des Objekts der Abgrenzung. Vom „Volk“ als monolithische Einheit werden bestimmte Teile der Bevölkerung anhand von „einigen sehr spezifischen Kategorien“ (ebd.: 322) ausgeschlossen, etwa MigrantInnen oder Arbeitslose. Populismus muss seinem Wesenskern nach daher immer als genuin antipluralistisch aufgefasst werden.

Populismus als Ideologie wird daher primär als ein Demokratieverständnis bezeichnet (ebd.: 337). Mag sich etwa der neurechte Populismus typischerweise auf Themen wie Immigration, Steuern, Kriminalität und Nationalismus konzentrieren, so ist dieses „Hemd letztlich schnell gewechselt“ (Sturm 2010: 888). Konstituierend für den Populismus ist vielmehr, dass der liberalen repräsentativen Demokratie das Ziel einer „Volkssouveränität“ entgegengesetzt wird, die ohne *checks and balances* auskommt. Als politischer Entscheidungsmodus wird das Plebiszit auf allen Ebenen des politischen Handelns dem aufwendigen Selektions- und Aggregierungsprozess von gesell-

schaftlichen Interessen, etwa im Sinne des Schleusenmodells (Habermas 1992: 430ff.), vorgezogen. An die Stelle des machtbegrenzenden Konstitutionalismus tritt ein an Carl Schmitt (1991: 22; Ersterscheinen: 1923) angelehntes illiberales, auf Akklamation der Mehrheit beruhendes Demokratiemodell. Mit Rousseau gesprochen, schwebt Schmitt anstatt einer *volonté de tous* die identitätstheoretische *volonté générale* vor, die weder durch Deliberation zu entwickeln, noch durch Interessenausgleich zu begrenzen ist.

Dieses Verhältnis zur liberalen Demokratie findet seinen Niederschlag im populistischen *Politikstil*. Sturm (2010: 889) betont dessen empirische Relevanz und Uniformität: „Mehr als Inhalte ist [den Rechtspopulisten Westeuropas] das polemisch-provozierende Aufgreifen von Themen gemeinsam, für das sie ohne Umstand Patentlösungen produzieren“. Die Abgrenzung innerhalb des Parteienwettbewerbs der repräsentativen Demokratie funktioniert mit dem Bruch der Konventionen politischer Kommunikation und setzt die Ablehnung des parlamentarischen Systems und seiner diskursiven Gepflogenheiten damit praktisch um. Die proklamierte Kongruenz mit „dem Volk“ scheint stärker gegeben zu sein, wenn sich die Kommunikation nicht im PolitikerInnenjargon vollzieht, sondern sich plastisch und undiplomatisch gibt. Decker (2004: 101ff.) listet die agitatorischen Stilmittel des Populismus in der Reihenfolge ihrer typischen Verwendung und Intensität auf:

1. Rückgriff auf common sense-Argumente
2. Vorliebe für radikale Lösungen
3. Gegenüberstellung von einfachem Volk und abgehobener Elite
4. Verschwörungstheorien und das Denken in Feindbildern
5. Provokation und Tabubruch
6. Verwendung von biologistischen und Gewaltmetaphern
7. Emotionalisierung und Angstmache

Das rhetorische Arsenal lässt sich um die „vereinfachende Konkretisierung und Veranschaulichung, etwa mit Hilfe von Analogien wie der Gleichsetzung des privaten Haushalts mit dem staatlichen Budget“, der „bilderreiche[n] Sprache“ und „notorische Beschwerdeführung mit dem Gestus der chronischen Entrüstung“ konkretisieren (Hartleb 2004: 50f.) Die Wählerschaft soll auf emotionaler Ebene erreicht und überzeugt werden. Situativ bedienen sich auch VertreterInnen nicht-populistischer Parteien dieser Elemente, entscheidend ist, in welcher Konsequenz dies geschieht.

Politikwissenschaftlich scheint Konsens darüber zu bestehen, dass die *Medialisierung* von Politik und die Symbiose von Populismus und Massenmedien (vgl. Hartleb 2004: 82) wesentlicher Faktor seines Erfolgs ist. Insbesondere die Unmittelbarkeit neuer Medien führt dazu, dass intermediäre Strukturen, Institutionen und Qualitätsmedien in ihrer Filterfunktion ausgehebelt werden. Der FPÖ bescheinigt Stainer-Hämmerle (2017: 30) „über Kommunikationskanäle wie neue soziale Medien [...] oder Internet-TV und YouTube, aber auch durch direkte Ansprache, im Vergleich mit allen anderen Parteien den direktesten Draht zu Jugendlichen“ zu finden. Populistische Akteure wirken mit ihrer „exzessive[n] Medienorientierung“ (Hartleb 2004: 82) weniger in *Institutionen* als in der (medialen) *Öffentlichkeit*. Ihre ständige mediale Bezogenheit zur Wählerschaft ist wichtiger als der parlamentarische Arbeitsalltag, die rhetorische und symbolische Dimension wichtiger als tatsächliche politische Ergebnisse. Die starke Rhetoriklastigkeit des Populismus macht ihn als *Organisationsform* oft von der Performanz hervorgehobener Einzelpersonen abhängig, die sich ganzheitlich als apolitische PolitikerInnen inszenieren.

Der *Handlungskontext*, in dem sich Ideologie und Politikstil des Populismus bevorzugt realisieren, sind die Arenen der *Mediendemokratie*. Einem neo-institutionalistischen Verständnis folgend sind

„Medien nicht außerhalb des politischen Systems, sondern als Teil desselben zu betrachten [...]. Die Regeln der massenmedialen Herstellung und Bereitstellung von Themen für öffentliche Kommunikation werden als Anreizsysteme verstanden, die politische Prozesse (a) in entscheidender Weise kontextualisieren oder (b) aktiv mitgestalten bzw. auf sie einwirken.“ (Pfetsch/Marcinkowski 2009: 13)

Medien sind damit Teil der *polity*. Um ihren Einfluss auf die demokratische Willensbildung zu erfassen, bedürfen sie der sozialwissenschaftlichen Analyse. Die stilistischen Kriterien politischen Erfolgs, welche die Mediendemokratie schafft, sind vielschichtig und in sich widersprüchlich. Wesentlich sind der Trend zur Personalisierung sowie zur Inszenierung einer vermeintlichen Authentizität und Pseudo-Nähe, der auch in den klassischen Institutionen wirkt.

Politikdidaktische Überlegungen zum Thema Populismus

Populistisches Denken weist eine große Nähe zu politischen Fehlkonzeptionen (Reinhardt 2005; Petrik 2013: 224ff.), insbesondere der *Illusion der Homogenität* und dem Glauben, die *Mehrheit habe immer Recht*, auf. Das Ziel von „Populismus-Resistenz“ (Stainer-Hämmerle 2017) muss sein, populistische Botschaften als solche erkennen zu lernen, damit Angebote politischer Parteien *inhaltsbezogen* zur Herausbildung einer politischen Identität abgewogen werden können. Dazu bedarf es der Fähigkeit, die Mechanismen der Mediendemokratie als solche zu erkennen (*Analysekompetenz*). Undemokratischen Diskussionstaktiken (Petrik 2013: 356), wie sie im Populismus vorkommen, ist die Förderung der *Konfliktlösungskompetenz*, die Fähigkeit, auf Grundlage von Argumenten zu diskutieren, entgegenzusetzen.

Da Populismus als Politikstil auf Professionalität beruht und asymmetrisch verläuft, ist zu recht zu fragen, ob er von SchülerInnen beherrscht wird und werden sollte. Daher liegen rein analytische didaktische Vorgehensweisen nahe. Der folgende Unterrichtsvorschlag wagt dennoch einen handlungsorientierten Ansatz, da angenommen wird, dass die Übernahme populistischer Rollen in einer *gut vorbereiteten simulativen Inszenierung* möglich und sinnvoll ist. Zu erfahren, wie sich in einer Simulation populistisch agieren lässt, und wie dadurch demokratische Diskussionskultur gefährdet wird, soll als Erfahrungsschatz und motivierender Faktor für anschließende kategorial-analytische Vorgehensweisen dienen. Der dargelegte Zusammenhang zwischen Populismus und Mediendemokratie legt als didaktische Methode die Talkshowsimulation nahe. Diese soll dem realen Vorbild mitsamt seinen demokratietheoretischen Defiziten nahekommen. In Abgrenzung etwa zu Kuhn, der ein Problem darin sieht, dass Talkshows




„von den Lernenden häufig eher als reines Unterhaltungsereignis („Krawall-Talk“) und weniger als sachliche Diskussionsrunde verstanden werden“ (Kuhn 2004: 130),

sollen die Gefahren diskursfeindlicher Entwicklungen medialisierter Politik bewusst aufgegriffen und somit thematisierbar werden. Es soll das „naheliegende und verwirrende Falsche auf Schärfste ins Auge gefasst werden und deshalb möglichst an der Tafel stehen“ (Wagenschein 1991: 96, Ersterscheinen: 1968) – beziehungsweise auf dem Talkshowpodium. Die SchülerInnen führen in zugespitzten populistischen und demo-

kratisch-rationalen Rollen ein hitziges Gespräch durch, das deutlich als Simulation markiert ist. Dieser Ansatz weist Parallelen zum „Argumentationstraining gegen Stammtischparolen“ (Hufer 2008) auf. Statt des lebensweltlichen wird jedoch ein (me- dien-)institutioneller Rahmen inszeniert, außerdem stehen weniger Ungleichwertigkeitsvorstellungen als das Verhältnis von PopulistInnen zur Demokratie und der konkrete Diskussionsanlass im Vordergrund. Mit der Wahl der Talkshowmethode geht notwendig das Aufgreifen einer Streitfrage einher. Schiele (2017: 55) folgend, der zur Bekämpfung des Populismus im Klassenzimmer den konkreten politischen Streit über die „wesentlichen politischen Fragen“ fordert, behandelt die Talkshow das lebenswelt- nahe, polarisierende und sensible Thema Flucht und Migration.

Diskussionsanlass ist die Entscheidung der großen Koalition im Spätsommer 2015, tausenden auf der sogenannten Balkanroute festsitzenden Geflüchteten entgegen den Dublin II-Mechanismen vorläufig Asyl in Deutschland zu gewähren. Diese Entscheidung fand international starke Beachtung und wurde wahlweise als Geste von Humanität, Solidarität und globaler Verantwortung oder aber als Akt naiven Idealismus wahrgenommen. Die am Budapester Bahnhof Keleti wartenden Menschen, die klat- schenden MünchenerInnen und Merkels „Wir schaffen das“-Rede auf der Bundespres- sekonzferenz am 31.8.2015 haben Eingang ins kollektive Gedächtnis der Bundesrepub- lik gefunden. Die positiven Bilder erzeugten dabei eine Fallhöhe, die mit der Kölner Silvesternacht, von manchem als „Deutscher 11. September“ bezeichnet, ihr negatives Pendant erhielt. Die politischen Entscheidungen des Spätsommers 2015 können als Auslöser einer Zeitenwende in der deutschen und europäischen Politik betrachtet wer- den. In *M10* werden die verschiedenen Dimensionen, die die Entscheidung singulär machen, und die mit ihnen verknüpften nachfolgenden Entwicklungen skizziert.

Die Inhaltsdimensionen der Talkshowsimulation lassen sich entlang der drei Di- mensionen des Politischen wie folgt übersichtlich darstellen:

Talkshowsimulation als Methode: Übernahme fremder, lebensweltferner Rollen in einem interaktiven Format (Perspektivenübernahme, Konfliktfähigkeit, ferner Analysekompetenz)		
Thema: Die deutsche Grenzöffnung im Spätsommer 2015		
Inhalte nach den drei Dimensionen des Politischen:		
Policy	Polity	Politics
Migrationspolitische Positionen der Parteien zu: EU-Außenpolitik, Versorgung von Geflüchteten (Einzel- vs. Gruppenunterkünfte), Kriterien für Asyl, dauerhaftes vs. begrenztes Bleiberecht, nat. und int. Migrationsrecht Prinzipien der Flüchtlingsaufnahme (Universalismus, Pragmatismus, Abschottung)	Mediendemokratie	Populismus als undemokratischer <i>Politikstil</i> vs. demokratischer, argumentativer <i>Politikstil</i> als Modi des politischen Streits und Werbens um Stimmen
		
Ideologie des Populismus	Rahmen für Populismus	Form des Populismus

Inhaltsdimensionen der Talkshow

Die Talkshow als Makromethode

Übersicht über den Gesamtverlauf

Die Unterrichtsreihe umfasst, je nachdem, ob die fakultativen Teile hinzugenommen werden, eine Gesamtdauer zwischen sechs und zehn Schulstunden. Die derzeitige Version ist auf SchülerInnen der gymnasialen zehnten Klasse zugeschnitten, ein Einsatz in anderen Lernjahren ist ebenfalls denkbar. Zur *Makromethode* ausgebaut, wird die Unterrichtsreihe dem Vorschlag von Petrik (2013: 66) entsprechend eingeteilt:

Methoden	Situationsanalyse	Möglichkeitserörterung	Urteil/Entscheidung
Streit, Debatte, Talk, Podium	1. Konfliktdefinition 2. Argumentrecherche	3. Diskussion/Debatte	4. Argumentreflexion 5. Stellungnahme

Dramaturgie von Kontroversverfahren nach Petrik 2013: 66

Als kleine Abweichungen davon wird *erstens* bereits nach der ersten Konfliktdefinition eine kurze Stellungnahme eingebaut und *zweitens* die Argumentreflexion um die rhetorische Analyse einer Rede von Björn Höcke bzw. André Poggenburg entlang der Kriterien für Populismus ergänzt. Durch diese kategoriengeleitete, sozialwissenschaftliche Analyse fördert unser Ansatz neben der von Petrik (2013: 63) genannten Perspektivenübernahme, Urteilsbildung und Konfliktfähigkeit ebenfalls die Analysekompetenz. Im Sinne der Differenzierung und der Förderung des wissenschaftspropädeutischen Arbeitens sind die Materialien teilweise für den Einsatz in der Sekundarstufe I und II angepasst, wobei sie sich vordergründig in der Komplexität und den Anforderungsniveaus unterscheiden. Die Materialien sind im didaktischen Koffer der Universität Halle unter <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/> verfügbar.

Die Konstellation der Talkshow

An der Talkshow nehmen zwei ModeratorInnen und vier ParteienvertreterInnen teil. Das Spektrum wird dabei auf CDU, SPD, Grüne und „Heimatpartei“ reduziert. Die SchülerInnen erhalten Rollenkarten (*M1-3*) mit einer kurzen allgemeinen Einführung in das Szenario und die Thematik mitsamt Erklärungen zu Begriffen wie „Schleuser“ und „Dublin II“, einer ideologischen Bestimmung ihrer Parteien und ihrer Position zu den verschiedenen Diskussionspunkten. Um eine bessere Aneignung der Rollen zu gewährleisten, werden die Argumente im Vorhinein durch die Gruppen auf Grundlage der Standortbestimmung der Partei, der inhaltlichen Positionierungen und beigefügten Statistiken selbstständig erarbeitet. Ferner enthalten alle Rollenkarten Hinweise, wie man als ParteienvertreterIn in der Diskussion aufzutreten hat. Hier unterscheidet sich die „Heimatpartei“ deutlich von den anderen Gästen der Talkshow: Ihr liegt ein gesonderter, ausführlicher Abschnitt in der Rollenkarte bei, welcher in das populistische Denken und Argumentieren einführt (*M4*). Die VertreterInnen der „Heimatpartei“ erhalten die Aufgabe, sich bewusst populistisch und damit unfair zu verhalten. Da die anderen Gruppen von diesem zusätzlichen „Briefing“ nichts wissen und in der Talkshow unvermittelt mit der populistischen Realität konfrontiert werden, trägt diese didaktische Aufbereitung Züge eines *sozialen Experiments* (vgl. Petrik 2017).

Das Fehlen von FDP, Linke und CSU erfolgt aus verschiedenen Gründen. Da im Vordergrund der Talkshow nicht die Politikinhalt, sondern das populistische Handeln steht, erscheint eine Abbildung aller parteipolitischen Nuancen zu diesem Politikfeld nicht notwendig und eine gewisse Kompaktheit des Settings erstrebenswert. CDU und SPD sind als zum Zeitpunkt der Entscheidung verantwortliche Koalitionspartner in der Rolle, ihren realpolitischen *Kompromiss* zu verteidigen, obwohl sie sich durchaus programmatisch unterscheiden. Als VertreterInnen des politischen Pragmatismus und Verantwortungsprinzips sind sie damit eine geeignete Kontrastfolie zu den VertreterInnen der „Heimatspartei“. Die Grünen stellen mit ihrer libertären, migrationsfreundlichen Position das programmatische Pendant zur „Heimatspartei“ dar und dienen der Zuspitzung der Diskussion. Auf die Linke wurde verzichtet, weil ihre Forderungen in der Flüchtlingspolitik denen der Grünen sehr ähnlich sind, sie diese aber sozialistisch und damit der SPD ähnlich begründen. Die FDP fehlt in der Talkshow, weil sie zu diesem Zeitpunkt nicht im Parlament vertreten war und nicht mit einer eindeutigen Positionierung zur Entscheidung der Bundesregierung medienwirksam in Erscheinung trat. Zugunsten der angestrebten Diskussionsdynamik wurde der Aspekt des liberalen Einwanderungsmodells daher vernachlässigt.

Die „Heimatspartei“ ist als einziges bewusst verfremdet. Da die Talkshow bezüglich des Auftretens der PolitikerInnen idealtypisch zugespitzt ist und das populistische Auftreten anhand dieser fiktiven Partei ins Klassenzimmer geholt werden soll, wird dieses Verhalten klar als negativ markiert. Angesichts des Kontroversitätsgebotes und der Widersprüchlichkeit der politischen Realität, in der es Graustufen im populistischen Verhalten gibt und die Alternative für Deutschland im Stil zuweilen weniger populistisch auftritt als ihre politischen MitbewerberInnen, kommt ein solche, mit dem Label „AfD“ versehene didaktische Reduktion nicht in Frage.

Konfliktdefinition und erste Stellungnahme

In der ersten Stunde² wird in den Anlass (*M1* entsprechend) und das Vorgehen der Talkshow eingeführt. *Ersterer* lässt sich gut über Bildimpulse vermitteln. Hier bieten sich beispielsweise Darstellungen vom überfüllten Budapester Bahnhof, von Zerstörungen im syrischen Bürgerkrieg, klatschenden Deutschen am Münchener Hauptbahnhof, der Balkanroute oder von Merkels Auftritt bei der Bundespressekonferenz vom 31.08.15. an. Mittels Streitlinie wird ein erstes persönliches Urteil formuliert. Bezüglich der *Konstellation* der Talkshow sollten zwar alle beteiligten Parteien genannt, jedoch noch nicht zu viel verraten werden, sodass die „populistische Erfahrung“ die anderen TalkshowteilnehmerInnen unvermittelt trifft.

Argumentrecherche

Die Vorbereitung verläuft innerhalb der Gruppen auf Grundlage ähnlich strukturierter Rollenkarten. Nach Informationen zum Anlass der Talkshow (*M1*) und den Grundpositionen der Parteien (*M2*) folgen jeweils einige Fakten, Begriffe sowie ausgewähltes Material zum Themenschwerpunkt „Migrationspolitik“ (*M3*). Nur die Rollenkarte für die Moderation ist aufgrund anderer Anforderungen divergent gestaltet. Darüber hinaus erhalten die VertreterInnen der „Heimatspartei“ zusätzlich zu dem bereits erwähnten Material die Karte „Auftreten wie ein*e Populist*in“ (*M4*). Im Sinne des „Digitalen

Lernens“ wird den SchülerInnen des Weiteren die Möglichkeit eingeräumt, ihre Argumente – bei Bedarf – mit dem Smartphone und ausgewählten Internetseiten, die über zwei verschiedene QR-Codes zu erreichen sind, herauszuarbeiten. Pro Gruppe, auch für das Moderatorenteam, sind zwei Talkshowgäste zu ernennen und mindestens ein*e StellvertreterIn. Auf das gemeinsame Formulieren von Argumenten sollte anschließend deren Erprobung in einem gruppeninternen „Training“ erfolgen, in welchem die KandidatInnen „gegrillt“ werden. So können die SchülerInnen die Situation antizipieren und sich die Argumente zu eigen machen, sodass sich während der Simulation der Rekurs auf die Rollenkarten erübrigt. Das Populisten- und das Moderatorenteam sollten besonders intensiv vorbereitet werden.

Erste Talkshow-Durchführung

Um eine Talkshow zu einer Simulation zu machen, muss ein sichtbarer Bruch mit der Realität des Unterrichts vollzogen werden, indem die Unterrichtsphasen klar voneinander abgegrenzt werden und die Lehrperson während der Simulation nur im Notfall eingreift. Trotz lockerer Atmosphäre und der durch Nahaufnahmen bedingten geringen Distanz bewegen sich Talkshowgäste im Rahmen institutioneller, lebensweltferner Politik und damit in einer Weise, wie es die meisten SchülerInnen außerhalb der Simulation nie tun werden. Das nah Wirkende ist in Wirklichkeit gänzlich fern, der „lockere Talk“ muss didaktisch inszeniert und gelernt werden. Petrik zufolge erzeugen gelungene didaktische Inszenierungen

„eine theater- und filmähnliche ‚reale Sogwirkung‘, obwohl ihr Simulationscharakter stets bewusst bleibt. Sie sind mitunter höchst emotional, aber risikolos und damit ethisch vertretbar“ (Petrik 2017: 36).

Um Handlungsentlastung herzustellen, muss den SchülerInnen klar sein, dass sie eine Rolle spielen, hinter der sie nicht persönlich zu stehen haben. Es ist sinnvoll, vorab kurze Talkshowausschnitte zu zeigen, um diese Medienrealität ins Gedächtnis zu rufen und Verhaltensweisen einzuprägen. Weiterhin sollte auf die Bedeutung ritualisierter Redewendungen und Abläufe hingewiesen werden (z.B. Begrüßung und Zusammenfassungen durch Moderation). Auch die äußerlichen Bedingungen der Simulation spielen eine Rolle: Die einer realen Talkshow nachempfundene Sitzordnung und, wenn möglich, die Umsetzung eines Politikerdresscodes (Hemd, Bluse) tragen zur „Sogwirkung“ bei. Im Sinne der Personalisierung sollten die TeilnehmerInnen beim Namen ansprechbar sein. Die Verwendung der tatsächlichen Nachnamen der SchülerInnen erleichtert dabei die Dynamik und ist aufgrund der Ansprache als „Frau X“ immer noch fremd genug. Die Rolle des Talkshowpublikums muss ebenfalls geklärt werden. Um Talkshowatmosphäre herzustellen, sollte das Publikum aktiv in Erscheinung treten. Dies schließt das Bearbeiten von Beobachtungsaufträgen während der Durchführung aus. Es empfiehlt sich, die SchülerInnen im Publikum entsprechend ihrer Rollenkarte parteiisch agieren zu lassen. Wenn angebracht, können die Gruppenmitglieder der Heimatpartei zum Reinrufen ermutigt werden. Demgegenüber ist aber auch ein Publikumsverhalten auf Grundlage persönlicher Ansichten denkbar. Über die in der Talkshow doppelt besetzte Moderation kann die Lehrkraft mittels Flüstern oder schriftlichen Anweisungen eingreifen. Die beiden Talkshowdurchgänge sollten jeweils nicht länger als 15 Minuten dauern. In der dazwischenliegenden Pause kann pädagogisch nachgesteuert, die SchülerInnen etwa zu mehr Dynamik ermutigt werden.

Nach der Talkshow ist eine kurze *methodische Reflexion*, die *Rollendistanzierung*, dringend notwendig. Diese kann über ein Blitzlicht erfolgen. „Wie hast du dich während der Simulation gefühlt?“ und „Hattest du Schwierigkeiten mit deiner Rolle?“ empfehlen sich als leitende Fragen für die TalkshowteilnehmerInnen. Die SchülerInnen im Publikum können nach ihrem ersten Eindruck der Talkshowdynamik befragt werden.

Argumentreflexion und Realitätsabgleich

Für die Auswertung sollten sich Expertengruppen bilden, in der jede Talkshowpartei durch ein*e SchülerIn vertreten ist. Anhand von *M5* werden die parteipolitischen Positionen zur Migrationspolitik systematisiert. Hier geht es darum, ideologische Differenzen und deren Begründungen (*policy*) im Parteienspektrum deutlich herauszuarbeiten. In *M6* geht es um Talkshows als Arenen der Mediendemokratie und ihre Unterschiede zur institutionellen, parlamentarischen Politik (*polity*). Zur Differenzierung der Lernniveaus schlagen wir zwei Varianten für die Sekundarstufen I und II vor. Letztere reflektiert bewusst die Symbiose von Populismus und Mediendemokratie.

Als zusätzliche Vertiefung können im Sinne eines erweiterten Realitätsabgleichs die sogenannte „Aschermittwochs-Rede“ Poggenburgs (*M7.1*) bzw. die „Dresdener Rede“ Höckes (*M7.2*) anhand der Dimensionen des Populismus analysiert werden. Als Analysehilfe dient das Infoblatt Populismus (*M8.1* oder *M8.2*), das die in der Sachanalyse vorgestellten Befunde sprachlich vereinfacht vereint. In der Sekundarstufe I wird mit insgesamt drei Kategorien („Gegen Eliten“, „Pro Volkssouveränität“ und „Ausgrenzung“) gearbeitet und in der Sekundarstufe II ist mit Leggewies Übersicht zum Nationalpopulismus ein Blick auf den völkischen Gehalt der Höcke-Rede möglich. Die Gruppen sollten sich auch in diesem Abschnitt aus den verschiedenen Talkshowparteien zusammensetzen. Je nach verfügbarer Zeit kann der Text auch in einzelne Passagen aufgliedert und unter den Analysegruppen verteilt werden. Whiteboard und Beamer können hier bei der gemeinsamen Auswertung des Texts sinnvoll genutzt werden.

Fakultativ: mögliche Gegenstrategien, erneute Talkshowdurchführung oder Durchführung eines Streitgesprächs

Im Anschluss an die inhaltliche Reflexion in Bezug auf die jeweiligen parteipolitischen Standpunkte (*policy*) sowie die Analyse des Medienformats (*polity*) empfiehlt es sich – je nach zeitlich zur Verfügung stehenden Ressourcen – auch noch einmal den Populismus als Politikstil (*politics*) in den Blick zu nehmen. Unabdingbar erscheint uns dabei, in einem ersten Schritt ein Nachdenken über ein mögliches Vorgehen gegenüber PopulistInnen und deren Verhaltensweisen anzuregen. Die SchülerInnen finden sich dafür wieder in ExpertInnen-Gruppen zusammen und eruieren auf Grundlage des Materials *M9* mögliche Gegenstrategien. Je nach gewähltem Schwerpunkt der Kompetenzentwicklung ist im Anschluss daran eine Vertiefung in zwei Richtungen denkbar. Um das Analyseergebnis zu beleben und um mögliche Frustrationserlebnisse der ersten Talkshowdurchführung produktiv zu wenden, empfiehlt sich einerseits – wenn möglich –, eine zweite Durchführung der Talkshow auf Grundlage von *M9* und den Arbeitsergebnissen der SchülerInnen. Die anschließende Reflexion sollte besonders die nun angepassten Strategien der demokratischen PolitikerInnen auf ihre Wirksamkeit hin diskutieren. Andererseits wäre aber auch die Durchführung eines Streitgesprächs mög-

lich, welches sich um die Frage dreht, ob man populistischen PolitikerInnen – gerade aufgrund ihres undemokratischen Politikstils – überhaupt eine Bühne bzw. Arena (z.B. in Talkshows) bieten sollte. Die SchülerInnen können hierbei das Zusatzmaterial in *M9* verwenden. Fokussiert erster Vorschlag eher die Entwicklung der Perspektivübernahmekompetenz, steht bei zweitem Vorschlag die Förderung der Urteilskompetenz im Zentrum.

Abschließende Stellungnahme

Entlang den Fragen „War es richtig, 2015 die Geflüchteten trotz Dublin II nach Deutschland zu lassen?“ und „Sollten die anderen Parteien Populisten politisch ausgrenzen oder eher einbeziehen?“ können die SchülerInnen in der abschließenden Stellungnahme das neuerworbene Wissen für ihr persönliches Urteil fruchtbar machen. Dieses ist in Form eines schriftlichen Reflexionstextes oder auch als Streitlinie möglich. Bietet die schriftliche Stellungnahme die Gelegenheit einer Bewertung für die Lehrkräfte, schließt die Streitlinie den Bogen zum Anfang der Sequenz und macht ersichtlich, inwiefern sich die Meinung der SchülerInnen während der Unterrichtseinheit entwickelt und verändert hat.

Diskussion

Die Unterrichtsreihe richtet sich primär an Lerngruppen, in denen keine manifesten extremistischen und populistischen Positionen vertreten sind. SchülerInnen sollen mit Populismus als Herausforderung für die demokratische Streitkultur konfrontiert werden, da ein Erleben von Populismus „am eigenen Leib“ und aus nächster Nähe persönliche Betroffenheit erzeugt und damit Verständnis und Empathie ermöglicht. Im Sinne präventiven politisch-bildnerischen Handelns scheint es gerechtfertigt, populistische Momente künstlich zu erzeugen, um SchülerInnen erstens weniger anfällig für mitunter subtilen Populismus und zweitens ihm gegenüber demokratisch handlungsfähig werden zu lassen.

Als didaktische Reduktion bleiben zwangsläufig gewisse Aspekte des Phänomens Populismus unterbelichtet. Eine Analyse der Gründe von Populismus (Abstiegsängste, Repräsentationsdefizite im Parteiensystem, Erfahrungen mit der SED-Diktatur) wird nicht geleistet. Auch hat die Inszenierung eines aggressiv-populistischen Stils die Schwäche, dass PolitikerInnen in Talkshows mitunter betont antipopulistisch auftreten. Dennoch bleibt die Talkshow ein Ort der Selbstskandalisierung, funktioniert nach ähnlichen Prinzipien wie andere Medienkanäle und ist damit mit ihrem interaktiven Potential das Medienformat der Wahl, um die Symbiose von Populismus und Medien aufzugreifen.

Didaktische Reduktionen in der Populismus-Talkshow

Wirklichkeit	Talkshow
Gesamtes Parteienspektrum	CDU, SPD, Grüne, „Heimatpartei“
Stimmen aus Gesellschaft, Wissenschaft, Kultur (Kirchen, Intellektuelle, WissenschaftlerInnen)	Nur PolitikerInnen, Moderation und ZuschauerInnen vertreten
Populistische Politikstile tendenziell bei allen PolitikerInnen vertreten (Kontinuum)	Gegenüberstellung von zwei Politikstilen
Verschiedene Ausformungen populistischen Stils	Populistischer Stil als aggressive, antipolitische Rhetorik
Verschiedene Spielarten von ideologischem Populismus	Rechtspopulismus als einzige Ausgestaltung populistischer Ideologie

Die vorliegende Konzeption ist als Entwurf und Anregung zu verstehen. Je nach Lerngruppe und zeitlichen Möglichkeiten sind abweichende Planungen nötig. Über Anregungen zur Unterrichtsreihe in ihrer Konzeption und Praxis würden wir uns sehr freuen.

Anmerkungen

- 1 Für ihre Anregungen danken wir Sebastian Koch und Andreas Petrik.
- 2 Für eine tabellarische Übersicht der Unterrichtsreihe siehe M10.

Literatur

- Decker, Frank (2004): Populismus. Darstellungsformen und Strategien plebiszitärer Politik. In: Kreyher, Volker J. (Hrg.): Handbuch Politisches Marketing. Baden-Baden, 89-112.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Frankfurt am Main.
- Hartleb, Florian (2004): Rechts- und Linkspopulismus: eine Fallstudie anhand von Schill-Partei und PDS. Wiesbaden.
- Holtmann, Everhard et al. (2006): Die Droge Populismus: Zur Kritik des politischen Vorurteils. Wiesbaden.
- Hufer, Klaus-Peter (2008): Argumentationstraining gegen Stammtischparolen. Materialien und Anleitungen für Bildungsarbeit und Selbstlernen. Schwalbach/Ts.
- Jagers, Jan/Walgrave, Stefaan (2007): Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium. In: European Journal of Political Research, 46/3/319–345.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00690.x>
- Kuhn, Hans-Werner (2004): Die Talkshow. In: Frech, Siegfried et al. (Hrsg.): Methodentraining für den Politikunterricht I. Schwalbach/Ts., 117-144.
- Petrik, Andreas (2013): Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden. Konzept und Praxis einer genetischen Politikdidaktik. Opladen.
- Petrik, Andreas (2017): Raus aus der Alltagswelt! Zur unterschätzten Anforderung der transpersonalen Perspektivenübernahme in Planspielen. In: ders./Rappenglück, Stefan (Hrsg.): Handbuch Planspiele in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts., 35-57.
- Pfetsch, Barbara/Marcinkowski, Frank (2009): Problemlagen der „Mediendemokratie“ – Theorien und Befunde zur Medialisierung von Politik. In: dies. (Hrsg.): Politik in der Mediendemokratie. In: Politische Vierteljahresschrift. Bd. 42., 11-36.

- Reinhardt, Sibylle (2005): Fehlverstehen und Fehler verstehen: Aus Fehlern lernen ist aktives Lernen. In: Himmelmann, Gerhard/Lange, Dirk (Hg.): *Demokratiekompetenz*. Wiesbaden, 129-140. https://doi.org/10.1007/978-3-322-83389-1_11
- Schiele, Siegfried (2017): Populismus und der Beutelsbacher Konsens - Möglichkeiten und Grenzen Politischer Bildung. In: Diendorfer, Gertraud et al. (Hrsg.): *Populismus – Gleichheit – Differenz*. Schwalbach/Ts., 40-47.
- Schmitt, Carl (1991): *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. Berlin. Ersterscheinen: 1923.
- Stainer-Hämmerle (2017): Populismus und politische Bildung. In: Diendorfer, Gertraud et al. (Hrsg.): *Populismus – Gleichheit – Differenz*. Schwalbach/Ts., 29-39.
- Sturm, Roland (2010): Rechtspopulismus. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*. Bd. 2. München, 887-889.
- Vehrkamp, Robert/Wratil, Christopher (2017): *Die Stunde der Populisten? Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern vor der Bundestagswahl 2017*. Gütersloh.
- Wagenschein, Martin (1991): *Verstehen lehren: Genetisch – Sokratisch – Exemplarisch*. Weinheim. Ersterscheinen: 1968.

Zur fachspezifischen Einbindung digitaler Medien in den Politikunterricht – Ergebnisse einer qualitativ-komparativen Fallstudie

Dennis Hauk

Zusammenfassung

Digitale Medien leisten einen wertvollen Beitrag zur Durchführung eines zeitgemäßen Politikunterrichts. Bisher fehlen geeignete Ansätze, die die digitalen Medien unter fachspezifischen Gesichtspunkten in den Unterricht einbinden. In diesem Beitrag wird am Beispiel des Einsatzes von so genannten „Online-Nachrichtenportalen“ die Entwicklung, Durchführung und Evaluation einer konkreten Implementationsstrategie für die politische Bildung beschrieben. Die Analyse einer daran orientierten Unterrichtsreihe zeigt, dass der fachdidaktische Einsatz von Online-Nachrichtenportalen einen wertvollen Beitrag zur Vermittlung bzw. Anbahnung fachlicher Inhalte und Kompetenzen im Politikunterricht leisten kann.

1. Forschungsbedarf: Fachdidaktische Ansätze zum Einsatz digitaler Medien

Der Ausbau der digitalen Bildungsinfrastruktur ist in Deutschland eine kostenintensive Dauerbaustelle (Breitner/Zeising/Stolpmann 2017). In vielen Schulen fehlen nach wie vor eine zeitgemäße Medientechnik, kompetentes Lehrpersonal und ausreichender technischer Support (Breitner u.a. 2017; Initiative D21 2016; Lorenz/Endberg 2017). Digitale Medien werden angesichts dieser eher ungünstigen Rahmenbedingungen in Deutschland auch nur sehr selten im Unterricht eingesetzt (Eickelmann/Gerick/Bos 2014), auch weil Lehrerinnen und Lehrer oftmals keinen Mehrwert für die Vermitt-



Dr. phil. Dennis Hauk

Wissenschaftlicher Mitarbeiter (Post-Doc)
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Institut für Erziehungswissenschaft
Lehrstuhl für Schulpädagogik und Unterrichtsforschung

lung bzw. Anbahnung fachspezifischer Inhalte und Kompetenzen sehen (Deutsche Telekom Stiftung 2017).

In dieser Hinsicht ist es vor allem den Fachdidaktiken bisher nicht gelungen, die überwiegende Mehrheit der Lehrkräfte von den fachlichen Potenzialen des IT-gestützten Lehrens und Lernens zu überzeugen. Über alle Fächer hinweg fehlen innovative und effektive Implementationsstrategien, die die digitalen Medien unter fachspezifischen Gesichtspunkten in den Unterricht einbinden (Eickelmann 2017). Besonders deutlich zeigt sich dies am Beispiel der politischen Bildung. Zwar wurde die politikdidaktische Forschung seit der Jahrtausendwende nicht müde zu betonen, welche gewinnbringenden Potenziale der digitale Medieneinsatz für das politische Lehren und Lernen besitzt (Harth 2000; Weißeno 2001). Konkrete Studien, die auf die Entwicklung und/oder Überprüfung konzeptioneller Überlegungen für den Politikunterricht abzielen, sind – mit Ausnahme von Sander (2007) und Manzel (2007) – jedoch nicht anzutreffen. Dies ist insofern bedauerlich, da alle oben genannten politikdidaktischen Forschungsarbeiten die fachgerechte Einbindung der digitalen Medien innerhalb des Unterrichts als zentrales Erfolgskriterium für den Lernerfolg von Schülerinnen und Schülern herausarbeiten.

Vor dem Hintergrund dieser fachdidaktischen Leerstelle besitzt der hier vorgestellte Beitrag deshalb einen konzeptionellen Schwerpunkt. Das Ziel ist es, am Beispiel des Einsatzes von Online-Nachrichtenportalen, die Entwicklung, Durchführung und Evaluation einer konkreten politikdidaktischen Transfer- und Implementationsstrategie für den Einsatz digitaler Medien in der politischen Bildungspraxis zu beschreiben. Die Grundlage hierfür bilden Ergebnisse eines Dissertationsprojektes, das in mehrjähriger Forschungsarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität entstanden ist (Hauk 2016).

2. Methode

2.1 Forschungsdesign und Untersuchungsaufbau

In Wissenschaft und Praxis besteht nach wie vor ein großes Interesse an einer theoriegenerierenden Politikdidaktik. Theoretische Konstrukte werden einerseits von einer empirisch-forschenden Politikdidaktik als wissenschaftliche Hintergrundfolie (z.B. in Form von Kompetenzmodellen) genutzt, um zu empirisch abgesicherte Aussagen über das Handeln von Professionellen und politisch Lernenden zu gelangen (Weißeno 2017). Andererseits gehört es zum primären Aufgabengebiet der Politikdidaktik, theoriebasierte Modelle für die Unterrichtspraxis zu entwickeln, die in Anlehnung an die allgemeine Didaktik (Jank/Meyer 2002) für die Planung, Inszenierung und Reflexion politischer Lehr-Lernprozesse genutzt werden. Traditionell basieren diese politischen Didaktiken dabei auf grundlegenden normativen Prämissen und geben praxisbezogene Antworten auf zentrale gesellschaftlich-politische Entwicklungen der Gegenwart (Deichmann/Tischner 2013; May/Schattschneider 2011). Mit der empirischen Wende und den damit verbundenen Erwartungen an eine output- und kompetenzorientierte Politikdidaktik wächst aktuell jedoch auch der Anspruch an eine fachdidaktische Konzeption, sich stärker auch den realen Bedarfen der Schul- und Unterrichtspraxis zuzuwenden (Schelle 2007).

Vor diesem Hintergrund basiert die nachfolgende Konzeption auf einem zeitgemäßen Forschungsdesign, das in Anlehnung an die in der empirischen Sozialwissenschaft etablierten Verfahren des Design-Based-Research (Reinmann 2005) und der Grounded Theory (Strauss/Corbin 1997) wissenschaftliche und praktische Verfahren kombiniert und wechselseitig miteinander in Beziehung setzt (Grafik 1). Auf diesem Weg wurden in einem interdisziplinären Forschungsverbund, bestehend aus Praktikern und Wissenschaftlern, erste konzeptionelle Überlegungen zum Einsatz von so genannten „Online-Nachrichtenportalen“ (z.B. Bild.de, Sueddeutsche.de, FAZ.net u.ä.) innerhalb einer Unterrichtsreihe (siehe unten) entwickelt und anschließend unterrichtspraktisch überprüft.

Grafik 1: Forschungsdesign

Forschungsphase	Empirie		Theorie
Planung	Entwicklung der Unterrichtsplanung		Fachwissenschaftliche und fachdidaktische Vor-Überlegungen
Erhebung	Untersuchungsgruppe A Datenerhebung Datentüberführung (Transkription)	Untersuchungsgruppe B Datenerhebung Datentüberführung (Transkription)	Konzeptionelle Weiterentwicklung aufgrund der Beobachtungsergebnisse während der Datenerhebung
	Datenauswertung		
Auswertung	Datenauswertung		Konzeptionelle Überprüfung
	Datenvergleich		
Ergebnisse			Unterrichtsmodell

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hauk (2016, S. 91).

Die Studie selbst fand im Schuljahr 2011/12 im Wirtschafts- und Politikunterricht an einer gewerblich-technischen Berufsschule in Thüringen statt. Hierzu wurde der Unterricht in zwei Parallelklassen des 2. Ausbildungsjahres (Untersuchungsgruppe A und B) von ein und demselben Lehrer durchgeführt und mittels Beobachtungsprotokollen und Tonbandaufzeichnung teilnehmend dokumentiert. Erste Beobachtungsergeb-

nisse flossen auf diesem Wege in die konzeptionelle Weiterentwicklung der Unterrichtsreihe und die Formulierung sowie Konkretisierung der qualitativen Leitfragen mit ein. Das Ziel der anschließenden Auswertung bestand darin, aus dem vorhandenen Datenmaterial, das in Form einer vollständigen Unterrichtstranskription vorlag, politisch bildende Lernanlässe zu rekonstruieren und gleichzeitig bestehende Annahmen und Handlungsempfehlungen zum digitalen Medieneinsatz auf ihre unterrichtspraktische Bedeutsamkeit zu überprüfen. Die dafür notwendige Interpretation fand in zahlreichen Forschungskolloquien und -werkstätten an den Universitäten in Potsdam, Hannover, Mainz und Jena statt.

Methodisch orientierte sich die Auswertung der transkribierten Texte am rekonstruktiven Verfahren der qualitativen Fachunterrichtsforschung nach Kuhn (1999); Richter (2007); Schelle (2002; 2007). Diese Methode richtet den Fokus einerseits auf die Innenperspektive des Unterrichts, indem sie die fachdidaktische Theorie vor dem Hintergrund der in konkreten „Fällen“ beobachtbaren, individuellen Auslegung durch die Lehrenden und Lernenden beschreibt, erklärt und miteinander vergleicht. Andererseits findet hierbei auch der Rückbezug der empirischen Phänomene auf die politikdidaktische Theorie statt, indem die politikdidaktischen Begrifflichkeiten, Strategien, Prinzipien, Kategorien und Ansätze fortlaufend auf ihre unterrichtspraktische Bedeutsamkeit, das heißt auf die konkret zu beobachtende Nutzung durch die Schülerinnen und Schüler im Unterricht, überprüft, aktualisiert und weiterentwickelt werden. Eine ausführliche Beschreibung der entsprechenden Interpretationsschritte ist nachzulesen bei Hauk (2015; 2016).

2.2 Forschungsfragen und fachdidaktische Ziele der Unterrichtsreihe

Die für die Untersuchung entwickelte Unterrichtsreihe (Tabelle 1) liegt im Lernfeldabschnitt „Volkswirtschaftliche Grundlagen“ des Thüringer Lehrplans für die Wirtschaftslehre an gewerblich-technischen Berufsschulen (Thüringer Kultusministerium 2001). Am Beispiel der griechischen Staatsschuldenkrise, die 2011 einen ihrer Höhepunkte erreichte, sollten die Berufsschülerinnen und -schüler grundlegende Einblicke in verschiedene nationale Wirtschaftsordnungen erhalten und die Fähigkeit entwickeln, über die politische Notwendigkeit wirtschaftlicher Stabilitätsgesetze urteilen zu können. Entsprechend des oben skizzierten Forschungsinteresses erfolgte dabei die planerische Intervention hinsichtlich der zu berücksichtigenden Unterrichtsmedien, die maßgeblich digital und in Form zweier Online-Nachrichtenportale (Sueddeutsche.de und Bild.de) vorlagen. In Anlehnung an die fachdidaktische Struktur einer „Problemstudie“ (Reinhardt 2009, S. 99) sollten hiermit zwei konkrete Forschungsfragen beantwortet werden:

1. Wie und mit welchen Konzepten (Vorstellungen) würden die Lernenden auf den Medieneinsatz im Unterricht reagieren? (*Schwerpunkt „Diagnostik“*)
2. Wie würden sich die in der Theorie angenommenen, fachspezifischen Potenziale zum Einsatz der Online-Nachrichtenportale in der Unterrichtspraxis realisieren? (*Schwerpunkt „Nutzung“*)

Tabelle 1: Planung der Unterrichtsreihe

Thema: Die griechische Staatsschuldenkrise: Ist der Finanzkollaps noch abzuwenden?		
Phasen	Arbeitsschritte	Materialien/Medien
<i>Problemorientierung</i> (0,5 Stunde) <i>Problemanalyse</i>	Die Schülerinnen und Schüler werden mit dem Problem der wachsenden Staatsverschuldung konfrontiert. Sie beziehen Stellung und entwickeln erste Vermutungen über Lösungsansätze.	Recherche auf Nachrichtenportalen (als vorbereitende Hausaufgabe)
(0,5 – 1 Stunde) <i>Lösungsansätze</i>	Die Schülerinnen und Schüler analysieren die Ursachen und mögliche Folgen eines Staatsbankrotts. Die Ergebnisse werden als Mindmap auf großen Papierbögen festgehalten.	M1: Aktueller Artikel aus dem Nachrichtenportal „Süddeutsche.de“
(1 Stunde) <i>Entscheidung / Reflexion</i>	Ein Streitgespräch über die Bedeutung einer staatlichen Verschuldungsobergrenze wird organisiert. Die Schülerinnen und Schüler bereiten sich schriftlich darauf vor. Die Ergebnisse werden protokolliert.	
(1 Stunde)	Die Schüler beziehen Stellung zum Streitgespräch und beurteilen vertiefend die Lösungsansätze, die innerhalb eines Nachrichtenforums geäußert wurden. Die Ergebnisse werden im Unterrichtsgespräch gesichert und reflektiert.	M2: Forenbeiträge des Nachrichtenforums auf „Bild.de“

Quelle: Eigene Darstellung. Die Materialien M1 und M2 sind nachzulesen bei Hauk (2016, S. 155-159).

3. Ergebnisse der Unterrichtsforschung

3.1. Rekonstruktion der medienbezogenen Einstellungen der Schülerinnen und Schüler

Der digitale Medieneinsatz besaß innerhalb beider Untersuchungsgruppen einen positiven Effekt auf die Lerneinstellung zum Unterricht. Die Lernumgebung wurde von den Schülerinnen und Schülern durch den Einsatz der Online-Nachrichtenportale als unmittelbarer und authentischer Erfahrungsraum erlebt, da die entsprechenden Inhalte entweder selbst recherchiert oder als unbearbeiteter Ausdruck zur Verfügung standen. In den Schülerarbeitsphasen und während der offenen Unterrichtsgespräche konnte darüber hinaus auch das konzeptuelle Vorverständnis der Lernenden anhand typischer Einstellungsmuster zum Medienbegriff rekonstruiert werden. Es zeigte sich, dass Lernende bei der Deutung und Bewertung spezifischer redaktioneller Inhalte aus den Online-Nachrichtenportalen oft unbewusst bestehende Konzepte zu den jeweiligen Medienanbietern berücksichtigen. Das jeweilige Medium wurde vor diesem Hintergrund entweder als transparenter Erfahrungsraum beschrieben, der einen unmittelbaren Einblick in wirtschaftliche und politische Zusammenhänge liefert, oder als ein verzerrtes Bild der politischen Realität gedeutet, das bewusst Phänomene und Probleme verschleiern und in ein falsches Licht stellt. Eine typische Aussage für eine mediendistanzierte Einstellung stellt die nachfolgende Ankersequenz dar, in der eine Schülerin (S/f_1) und der Lehrer (L) miteinander diskutieren:

S/f_1: Na, auf jeden Fall wird es in den Medien nicht so dargestellt wie es wirklich ist.

L: Wie wird es denn in den Medien dargestellt?

S/f_1: Na, dass alles schön ist und dass irgendwo noch Geld liegen würde, so angeblich. Wir hätten ja noch was.

Mit Blick auf den geplanten Ablauf der Unterrichtsstunde widersprach dieses Schülerhandeln einer zentralen Grundannahme der entwickelten Planungsskizze. Anders als antizipiert, wurden die zu vermittelnden Unterrichtsinhalte (d.h. die Pro-Contra-Argumente zur Einführung einer Schuldenobergrenze) über den Einsatz der Online-Nachrichtenportale nicht einfach nur transportiert, sondern aktiv von den Lernenden erschlossen und entsprechend des jeweiligen Vorverständnisses zum Medienbegriff als wahr oder falsch gedeutet. Dies hatte wiederum auch einen Einfluss auf die eigentliche Problemanalyse in Vorbereitung auf das Streitgespräch, da sich diejenigen Lernende, die eine eher medienkritische bis mediendistanzierte Haltung besaßen, aufgrund mangelnder Erfahrungsräume und unter dem Verweis auf die laufenden Falschmeldungen der Presse der inhaltlichen Diskussion über die Notwendigkeit der Einführung einer Schuldenobergrenze entzogen.

3.2. Rekonstruktion der fachspezifischen Nutzung

Der Einsatz von Online-Nachrichtenportalen ermöglicht einen zeitgemäßen und wirksamen Politikunterricht, der sich an den gängigen fachdidaktischen Prinzipien, wie etwa dem Aktualitätsprinzip, der Schülerorientierung und der Problemorientierung orientiert. Für diese Art von Unterricht scheint die Verwendung von Online-Nachrichtenportalen prädestiniert, liefern diese doch:

- eine fortlaufende und meist umfassende Berichterstattung über politische Tagesereignisse,
- eine gute und kostengünstige Erreichbarkeit, die nur ein Minimum an technischen Voraussetzungen und Vorkenntnissen benötigt,
- ein realitätsnahes, praxisorientiertes und vor allem authentisches Lernsetting,
- eine Möglichkeit zur inneren Differenzierung durch die individuelle Verwendung verschiedener audiovisueller Angebote,
- eine multimediale Darstellung, die im Sinne der Adressatenorientierung dem Mediennutzungsverhalten der Jugendlichen entspricht,
- eine Nachvollziehbarkeit der politischen Zusammenhänge durch einen umfassenden Archivzugriff.

Darüber hinaus offenbaren sich weitere handlungsorientierte und kategoriale Zugänge über die an den Online-Nachrichtenportalen angeschlossenen Interaktionsräume (insbesondere über die nutzer-generierten Inhalte in den Foren, Blogs und Communitys) sowie über den Gegenstand der politischen (Online-)Kommunikation als solchen (ausführlich hierzu Hauk (2016, S. 61-78).

Inwieweit entsprachen jedoch diese angenommenen Potenziale zum Unterrichtsangebot dem tatsächlichen und beobachtbaren Nutzungsverhalten der Schülerinnen und Schüler im Unterricht? Die Befunde hierzu sind zwiespältig. Auf der einen Seite besaßen – wie oben skizziert – sowohl die redaktionellen als auch die nutzer-generierten Inhalte der Online-Nachrichtenportale ein erhebliches kognitives und politisches Aktivierungspotenzial im Unterricht. Dabei entfaltete insbesondere die Arbeit mit offenen Arbeitsaufträgen einen sich selbst tragenden, in Teilen sogar selbstgesteuerten Lernprozesses, der in beiden Untersuchungsreihen nachgewiesen werden konnte.

te. Auf der anderen Seite offenbarten sich jedoch innerhalb der Untersuchungseinheit auch erhebliche Praxisprobleme bei der Integration medialer Aspekte in die Analyse eines politischen Sachthemas. Der in der Unterrichtsplanung angelegte Zugang, über den Einsatz der Medien (als Quelle und Material im Unterricht) eine thematische Entsprechung unter dem Aspekt der politischen Kommunikation herzustellen (basierend auf Besand 2014, S. 374), scheiterte sowohl am Widerstand der Lehrperson als auch der Lernenden. Vor dem Hintergrund der vorherrschenden Unterrichtsrouitinen wurde der Medieneinsatz auf beiden Seiten zuvorderst als Mittel zum Zweck begriffen, um im Verlauf des Unterrichts die entsprechenden Informations- und Wissensbestände zu erarbeiten. Gelegentliche Initiativen, die darüber hinaus auch auf die Reflexion der politischen Medienwirkung (z.B. im Kontext einer Darstellungs- und Inszenierungspolitik) abzielten, finden sich folglich nur sehr selten innerhalb der beiden Untersuchungsreihen wieder und/oder werden konsequent durch die Lehrkraft abgeblockt, wie die nachfolgende Ankersequenz zeigt:

L: Also, das ist ja möglich. Wir bei der nächsten Bundestagswahl oder bei der Landtagswahl wählen nur die Parteien, die sagen: "Wir machen keine Schulden mehr." Und dann kriegt die Regierung den klaren Auftrag: „Ab sofort wird es keine neuen Schulden mehr geben.“ Dann muss das durchgesetzt werden.

S/m_1: Es ist aber doch ein Unterschied in der Politik, ob ich Wahlwerbung betreibe oder dass ich es durchsetze.

L: Das ist erstmal egal. Ich möchte von euch, dass ihr das Für und Wider für neue Schulden abwägt und eure Aussagen begründet.

Die einzige, im Unterricht zu beobachtende Reflexionsstrategie des Lehrers zielte demgegenüber auf die Förderung des technischen Medienumgangs der Schülerinnen und Schüler ab. Die nachfolgende Ankersequenz, in der sich der Lehrer mit vier Schülern (S/m1, S/m2, S/m3 und S/m4) über deren aktuelles Mediennutzungsverhalten austauscht, steht hierfür exemplarisch:

L: Naja, jetzt gehe ich mal davon aus, ihr seid mündige Bürger und ihr wollt jetzt gerne informiert sein. (.) Was machen wir dann jetzt.

S/m_3: FAZ lesen.

S/m_4: Nicht die Bildzeitung lesen.

S/m_5: Ja.

L: Ich lese Bildzeitung und die Informationen, ich lese in der, im Internet, ich sehe: mein Bundesland ist am höchsten verschuldet. Was habe ich für Alternativen?

S/m_2: Ich könnte die mit anderen Informationen vergleichen. Zum Beispiel, wenn ich das jetzt in der Bild lese, gucke ich dann mal im Internet nach (*Stöhnen eines Mitschülers*), ob das stimmt.

L: Sehr schön. Ja? Also ich, ich, ich darf mich als Bürger eben nicht...

S/m2: Auf Bild.de.

S/m_4: (*ironisch*) Auf Bild.de.

S/m_2: Ha Ha. [*Lachen in der Klasse*].

L: Ich darf mich als Bürger eben nicht auf (.) eine Meinung beschränken oder auf, vielleicht, auf ein Medium. Ja?! Jetzt bei Bildzeitung und Bild.de, dann habe ich ja...

S/m_1: Das ist ja das gleiche Medium.

L: Nein, das ist nicht das gleiche Medium.

S/m_1: Ja, aber es der Gleiche, der das reingestellt hat.

L: Richtig.

S/m_1: Der gleiche Verfasser.

S/m_4: Axel Springer.

L: Richtig. Also wäre es nicht schlecht, wenn ich mir nochmal einen anderen Verlag hole. Okay, und dann ist es vielleicht egal, ob Zeitung oder Internet, ja?

In der Summe entsprach das beobachtete Verhalten im Umgang mit den Online-Nachrichtenportalen somit zwar weitestgehend den planerischen Erwartungen. Es zeigte sich, dass weiterführende Reflexionsprozesse notwendig sind, um einen Zugang zum zentralen Politikfeld „Medien“ herzustellen.

4. Diskussion der unterrichtspraktischen Konsequenzen: Die Methode der „Medienanalyse“ als politisch-bildender Medienzugang

Die fachdidaktische Analyse der Unterrichtseinheit hat gezeigt, dass der Einsatz von Online-Nachrichtenportalen einen Beitrag zur Vermittlung bzw. Anbahnung fachspezifischer Inhalte und Kompetenzen im Politikunterricht leisten kann. Wir konnten feststellen, dass der Medieneinsatz zu einer politischen und kognitiven Aktivierung der Schülerinnen und Schüler im Politikunterricht beitrug. Mit Blick auf die aktuellen Befunde der empirischen Medienforschung ist jedoch anzunehmen, dass dieser Effekt eher von kurzer Dauer ist und ein kognitiv und politisch aktivierendes Unterrichtsskript langfristig nicht ersetzen kann (Herzig 2014; Herzig/Grafe 2007).

Auf die Bedeutsamkeit einer fachspezifischen Einbindung weist dann auch das tatsächliche Nutzungsverhalten der Schülerinnen und Schüler innerhalb der Studie hin. Deren Umgang mit den jeweiligen Medieninhalten basierte maßgeblich auch auf den Alltagserfahrungen zum Trägermedium, wodurch eine zusätzliche Interpretationsfolie innerhalb des Unterrichtsgesprächs geschaffen wurde. Der Einsatz von Online-Nachrichtenportalen erfordert demnach eine größere fachliche Reflexion als die Verwendung didaktisierter Unterrichtsmaterialien wie das Schul- oder das Lehrbuch. Eine Reflexion, die sich hingegen ausschließlich auf den Erwerb medienpädagogischer Arbeitstechniken (z.B. zur Informationssuche, Recherchefähigkeit, Präsentationstechnik, Kommunikation und Kollaboration) fokussiert, ist dementsprechend für den Medienumgang im Politikunterricht nicht ausreichend. Für eine fachspezifische Verwendung braucht es auch einen politischen Fokus, der in der nachfolgenden Revision der ursprünglichen Unterrichtskonzeption noch einmal stärker berücksichtigt wird. Präsentiert wird darin unter dem Begriff der „Medienanalyse“ ein methodischer Zugang, der ausgehend von den Reaktionen der (Netz-)Öffentlichkeit, über die Darstellung des professionellen (Online-)Journalismus, den politischen Einfluss spezifischer Medien(-anbieter) untersucht. In dieser Methode untergliedert sich der Unterrichtsverlauf dabei wie folgt (Tabelle 2):

Tabelle 2: Methodische Schrittfolge einer politikdidaktischen Medienanalyse**Reaktionen der Öffentlichkeit (Problemaufriss)**

In diesem Schritt reagieren die Lernenden zunächst auf die Kommentare der Öffentlichkeit (zum Beispiel im Freundeskreis, in der Familie, in der Schule, in sozialen Netzwerken etc.) zu einem bestimmten politischen Ereignis, Konflikt, Problem etc., das in den Medien dargestellt wird. Über die Auseinandersetzung mit der öffentlichen Wahrnehmung wird ein alltagsnaher Zugang zum Unterrichtsthema hergestellt, wodurch erste Fragen und Argumente vorstrukturiert und für den nachfolgenden Lernprozess festgehalten werden.

Darstellung der Medien (Analyse)

In dieser Phase wird die Deutung professioneller Journalistinnen und Journalisten analysiert und deren öffentlicher Einfluss untersucht. Gibt es beispielsweise wertende Bezüge zwischen den öffentlichen Kommentaren in der ersten Phase und bestimmten journalistischen Inhalten? Wie kann diese journalistische Darstellung medienethisch und medienrechtlich begründet werden? Vor diesem Hintergrund aktualisieren und reflektieren die Lernenden bestehende Medienkonzepte, indem sie die demokratisch-politischen Aufgaben (Vermittlungs-, Öffentlichkeits-, Kontroll- und Inszenierungsfunktion) der publizistischen Medien hinterfragen.

Einfluss der Medien (Politisierung)

Die Lernenden untersuchen im konkreten Fall das Medienhandeln der Politik und stellen den Bezug zur politischen Darstellungsebene her (Inszenierungsfunktion). Nach den Erfahrungen kommt es an dieser Stelle zur Diskussion über die Authentizität und die Inszenierung des Politischen in den Medien, die mit den entsprechenden Kategorien (u.a. symbolische Politik, Deutungshoheit, Interessenaggregation und Entscheidungsvorbereitung) aufgearbeitet werden müssen. In der abschließenden Ergebnissicherung werden die bisherigen Erkenntnisse auf wiederkehrende Strukturmerkmale überprüft, wie sie auch in der politischen Praxis beobachtet werden können.

Quelle: Eigene Darstellung; Ein darauf basierendes Unterrichtsbeispiel ist nachzulesen bei Hauk (2016, S. 151-159).

Literatur

- Besand, Anja (2014): Medienerziehung. In: Sander, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch politische Bildung (Reihe Politik und Bildung, 69), Schwalbach/Ts., S. 366-391.
- Breitner, Andreas/Zeising, Anja/Stolpmann, Björn Eric (2017): IT-Ausstattung an Schulen: Kommunen brauchen Unterstützung für milliardenschwere Daueraufgabe. Verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/IB_Impulspapier_IT_Ausstattung_an_Schulen_2017_11_03.pdf
- Deichmann, Carl/Tischner, Christian K. (Hrsg.) (2013): Handbuch Dimensionen und Ansätze in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts.
- Deutsche Telekom Stiftung (2017): Schule digital – Der Länderindikator 2017 (Kurzfassung). Bonn.
- Eickelmann, Birgit (2017): Schulische Medienkompetenzförderung. In: Gapski, Harald/Oberle, Monika/Staufer, Walter (Hrsg.) Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung, Bonn, S. 146-165.
- Eickelmann, Birgit/Gerick, Julia/Bos, Wilfried (2014): Die Studie ICILS 2013 im Überblick. Zentrale Ergebnisse und Entwicklungsperspektiven. In: Bos, Wilfried/Eickelmann, Birgit/Gerick, Julia/Goldhammer, Frank/Schaumburg, Heike/Schwippert, Knut/Senkbeil, Martin/Schulz-Zander, Renate/Wendt, Heike (Hrsg.) ICILS 2013. Computer-und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich, Münster [u.a.], S. 9-31.
- Harth, Thilo (2000): Das Internet als Herausforderung politischer Bildung. Schwalbach/Ts.; Kaiserslautern.

- Hauk, Dennis (2015): Forschendes Lehren und Lernen: Zur Einbindung der fachdidaktischen Unterrichtsinterpretation als praxisorientierte Methode der politikdidaktischen Lehramtsausbildung: Aufbau, Planung und Evaluation einer fachdidaktischen Interpretationswerkstatt. In: Hochschullehre, Autorengruppe (Hrsg.): Hochschullehre in der Politischen Bildung. Didaktische und methodische Impulse, Schwalbach/Ts., S. 120-134.
- Hauk, Dennis (2016): Digitale Medien in der politischen Bildung. Anforderungen und Zugänge an das Politik-Verstehen im 21. Jahrhundert. Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-13043-5>
- Herzig, Bardo (2014): Wie wirksam sind digitale Medien im Unterricht? In: Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Herzig, Bardo/Grafe, Silke. (2007). Digitale Medien in der Schule. Standortbestimmung und Handlungsempfehlungen für die Zukunft. Bonn.
- Initiative D21 (2016): Sonderstudie „Schule Digital“: Lehrwelt, Lernwelt, Lebenswelt. Verfügbar unter: http://initiated21.de/app/uploads/2017/01/d21_schule_digital2016.pdf
- Jank, Werner/Meyer, Hilbert (2002): Didaktische Modelle (5., völlig überarbeitete Auflage). Berlin: Cornelsen, 118.
- Kuhn, Hans-Werner (1999): Methodische Vorschläge für eine fachdidaktische Unterrichtsanalyse. In: Kuhn, Hans-Werner/Bergmann, Dieter (Hrsg.) Politikunterricht (Reihe Politik und Bildung, 17), Schwalbach/Ts., S. 182-215.
- Lorenz, Andrew/Endberg, Manuela (2017): IT-Ausstattung der Schulen der Sekundarstufe I im Bundesländervergleich und im Trend von 2015 bis 2017. In: Lorenz, Andrew/Bos, Wilfried/Endberg, Manuela/Eickelmann, Birgit/Grafe, Silke/Vahrenhold, J. (Hrsg.) Schule digital – der Länderindikator 2017, Münster, S. 49-83.
- Manzel, Sabine (2007): Kompetenzzuwachs im Politikunterricht: Ergebnisse einer Interventionsstudie zum Kernkonzept Europa. Münster u.a.
- May, Michael/Schattschneider, Jessica (2011): Klassiker der Politikdidaktik neu gelesen: Originale und Kommentare. Schwalbach/Ts.
- Reinhardt, Sibylle (2009): Politik-Didaktik (3). Berlin.
- Reinmann, Gabi (2005): Innovation ohne Forschung? Ein Plädoyer für den Design-Based Research-Ansatz in der Lehr-Lernforschung. In: Unterrichtswissenschaft, 33(1), 52-69.
- Richter, Dagmar (2007): Hermeneutische Fallrekonstruktion. In: Reinhardt, Volker/Lange, Dirk (Hrsg.) Forschung und Bildungsbedingungen (Basiswissen politische Bildung, 4), Baltmannsweiler, S. 50-57.
- Sander, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Digitale Medien in der Grundschule: Ein Forschungsprojekt zum Sachunterricht. Schwalbach/Ts.
- Schelle, Carla (2002): Kriterien und Perspektiven qualitativer Fachunterrichtsforschung: Fachunterrichtsforschung als fallorientierte Praxisforschung? In: Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung (GPJE) (Hrsg.): Politische Bildung als Wissenschaft (Schriftenreihe der Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung, 1), Schwalbach/Ts., S. 89-97.
- Schelle, Carla (2007): Hermeneutisch-rekonstruktive Forschung und didaktische Theorie: Von der Soll-Erfüllung zur Professionalität. In: Kursiv - Journal für politische Bildung, 11(2), 16-24.
- Strauss, Anselm/Corbin, Juliet M (1997): Grounded theory in practice. Thousand Oaks.
- Thüringer Kultusministerium (2001): Thüringer Handreichung für das Lernfeld Wirtschaftslehre (gewerblich - technischer - Bereich). Bad Berka.
- Weißeno, Georg (2017): Politikdidaktische Theoriebildung – eine wissenschaftstheoretische Orientierung. In: Oberle, Monika/Weißeno, Georg (Hrsg.) Politikwissenschaft und Politikdidaktik, Wiesbaden, S. 1-16. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07246-9_1
- Weißeno, Georg (Hrsg.) (2001): Politikunterricht im Informationszeitalter: Medien und neue Lernumgebungen. Bonn.

Christian Fischer



Fischer, Christian (2018): Wirtschaftsordnungen verstehen und beurteilen – mit der Planspielmethode. Grundlagen, Unterrichtskonzeption und Lernwege als Beitrag zur Politikdidaktik. Opladen, Berlin, Toronto. 478 Seiten.

Die vorliegende Dissertation ist das Ergebnis einer langjährigen unterrichtspraktischen, theoretischen und empirischen Auseinandersetzung mit Wirtschaftsordnungen im Rahmen der Planspielmethode. Der Autor legt eine im besten Sinne fachdidaktische Arbeit vor, die auf inspirierende und innovative Weise Fragen der normativen Begründung, der fachdidaktischen Konzeption und Planung sowie der empirischen Erforschung mit einander verbindet – und damit ihresgleichen auf dem fachdidaktischen Publikationsmarkt sucht. Im Mittelpunkt steht die Entwicklung und Erforschung des Planspiels Wirtschaftsordnungen.

Ausgangspunkt der Arbeit (Teil I) ist die konzise Vorstellung von fünf verschiedenen Wirtschaftsordnungen, die im Hinblick auf ihre Funktionsmechanismen und gesellschaftlichen Implikationen vorgestellt werden. Es handelt sich hierbei um die Freie Marktwirtschaft, die Sozialistische Planwirtschaft, die Soziale Marktwirtschaft, die Sozialistische Marktwirtschaft und die Anarchistisch-Sozialistische Tauschwirtschaft. Den Wert der Auseinandersetzung mit Wirtschaftsordnungen erkennt der Autor darin, dass die Komplexität und Gestaltbarkeit der sozialen Welt verdeutlicht werden kann. Deshalb spricht er sich auch für einen Unterricht aus, der ökonomische (Allokationsfragen), soziale (Gerechtigkeitsfragen) und politische (Gestaltungsfragen – bereits die Nennung der Wirtschaftsordnungen beflügelt das Denken in Alternativen) Perspektiven integrativ behandelt.

Weil jeder Gegenstand zu Vermittlungszwecken eine Methode braucht, befasst sich der Autor auch mit der Didaktik der Planspielmethode (Teil II), die besonders zur Erschließung von sozialen Funktionsmechanismen geeignet ist. Innovativ ist das Vorhaben, das Planspiel mit genetischen und kontroversen Gestaltungsprinzipien zu erweitern. Dies bedeutet, dass im Laufe des Unterrichts der entwicklungsgeschichtliche Weg von der Freien

Marktwirtschaft über die Sozialistische Planwirtschaft hin zum Denken in Mischformen simuliert werden soll (also nacheinander).

In Teil III wird Kompetenzentwicklung „pragmatistisch-konstruktivistisch“ (130ff.) als Ausweitung der sozialen Perspektive vom personalisierenden über institutionelles bis hin zum politisch-systemischen Denken konzipiert. Dies wird u.a. auch leitend für die empirische Analyse.

Auf dieser Grundlage erwartet den Leser nun in Teil IV die detaillierte Darstellung des Gesamtplanspiels, in der die Grundsatzüberlegungen aus Teil II konkretisiert werden (mit Verweisen zu umfangreichen Online-Unterrichtsmaterialien). Das Kapitel lädt ein zum Ausprobieren und ist inspirierend für alle, die sich für das Unterrichten interessieren.

In Teil V wird die empirische Arbeit der Studie vorgestellt. Ziel ist es herauszufinden, inwiefern Kompetenzentwicklung gelingt und wo Entwicklungspotentiale für das Planspiel liegen. Der Autor hat das selbst durchgeführte, 12 Doppelstunden umfassende Gesamtplanspiel mit Videokamera und Mikrofonen aufgezeichnet; ausgewertet wurden auch Schülerprodukte (Reflexionstexte etc.) – ein Materialfundus, der nach Aussagen des Autors noch nicht ausgeforscht ist.

Forschungsmethodisch ist die Entwicklung der „politikdidaktischen Lerner/-innen-Hermeneutik“ (220 ff.) interessant. Die abgrenzende Auseinandersetzung mit der dokumentarischen Methode scheint für künftige dokumentarische Fachunterrichtsforschung äußerst instruktiv. Kompetenzentwicklungen über die genannten Niveaus und damit gelingendes Lernen im Planspiel werden – in detaillierter Rekonstruktion und bündelnder Zusammenfassung – an drei Schülern nachgezeichnet. Aus den Zugangsmodi der Schüler werden Hinweise für Lernertypen gewonnen. Der Schlussteil (Teil VI) diskutiert zentrale Anliegen und Ergebnisse der Arbeit – inklusive der Entwicklung des Gesamtplanspiels.

Michael May (Jena)



Achour, Sabine; Gill, Thomas (Hg.) (2017): Was politische Bildung alles sein kann. Einführung in die politische Bildung, Schwalbach

„Was politische Bildung alles sein kann“ – diesem Titel wird der von Sabine Achour und Thomas Gill 2017 her-

ausgegebene Sammelband auf beste Weise gerecht. Nicht was politische Bildung ist, sondern mögliche Verortungen, Herausforderungen und Perspektiven, werden in den insgesamt 17 Aufsätzen dokumentiert, die auf Vorträge im Rahmen einer Ringvorlesung am Otto-Suhr Institut der FU Berlin zurückgehen.

Der Band wird eingeleitet durch eine Sammlung von Statements zur politischen Bildung (von Norbert Lammert bis Ranga Yogeshwar), die im Sinne einer Wertschätzung der politischen Bildung einen motivierenden Auftakt darstellt. Die vier Hauptkapitel orientieren sich an der Frage von Herausforderungen, Grundlagen, Orten und internationalen Perspektiven. Der Band versammelt dabei Expertinnen und Experten der schulischen Bildung und Fachdidaktik, der außerschulischen Bildung und der Politikwissenschaft.

Unter Herausforderungen werden Themenbereiche wie Inklusion (Achour und Gill), Menschenrechtsbildung (Reitz), Umgang mit benachteiligten Zielgruppen (Krüger) und die Bearbeitung von Vorurteilen und diskriminierenden Einstellungen (Chung und End) angesprochen. Die Aufsätze geben jeweils einen guten Einblick in Aspekte der sehr breiten Themen. Mit Blick auf die Grundlagen der politischen Bildung wird neben einer zeithistorischen und aktuellen Betrachtung des Beutelsbacher Konsenses (Reinhardt) die Frage der Kompetenzorientierung in der schulischen (Massing) wie außerschulischen (Becker) politischen Bildung beleuchtet. Der Bereich der außerschulischen Bildung wird vor allem aus der Perspektive möglicher Kooperationen mit schulischer politischer Bildung thematisiert (Elverich unter dem Aspekt der Rechtsextre-

mismusprävention; Reich). Weitere Aspekte sind die des professionellen Selbstverständnisses (Bielenberg) und der Herausforderung der Digitalisierung (Feuerschütz). Eine praxisorientierte Betrachtung von außerschulischen Lernorten liefert für schulische wie außerschulische Akteure interessante Hinweise (Juchler). Abgeschlossen wird der Band mit der „Internationalen Perspektive“, unter die Aspekte von Globalem Lernen (Overwien), Trans- und Renationalisierung (Eis) und Fragen der Europapolitischen Bildung (Stratenschulte) zusammengefasst werden.

Wie die Liste bekannter Autorinnen und Autoren zeigt, ist es dem Herausgeber-Team gelungen, wichtige Expertinnen und Experten ihrer jeweiligen Profession zusammenzuführen. Als Querschnitt-Themen, die in unterschiedlichen Aufsätzen angesprochen werden, sticht in diesem Band die Frage der Trennung und Zusammenführung von schulischer und außerschulischer politischer Bildung hervor. Eine Chance, die Akteure auf beiden Professionsebenen zunehmend reflektieren sollten, stehen doch beide mit Digitalisierung, der Bearbeitung von Vorurteilsstrukturen, dem geforderten Kontroversitätsgebot und der Notwendigkeit adäquater Antworten auf Integration und Inklusion zu finden, vor den gleichen Herausforderungen.

Der Band ist zwar nicht geeignet, konkrete Handlungskonzepte abzuleiten; ihm gelingt aber eine gute Beschreibung des durch Vielfalt gekennzeichneten Stands der politischen Bildung in der Bundesrepublik. Leserinnen und Leser, die sich seit Jahren intensiv mit Fragen der politischen Bildung befassen, werden häufig nicken und Bekanntes wiederfinden – grundlegend neue Aspekte stehen hier nicht im Mittelpunkt. Aber dies ist angesichts der guten Lesbarkeit und klaren Gliederung des Buches zu verschmerzen. Das Buch ist daher allen empfohlen, die sich einen Überblick über Herausforderungen der schulischen und außerschulischen politischen Bildung verschaffen möchten.

Gudrun Heinrich

Autorinnen und Autoren

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

Jule Adriaans
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sozio-
oekonomischen Panel (SOEP)
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
e.V. (DIW Berlin)
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
jadriaans@diw.de

Dr. habil Weert Canzler
Senior Researcher in der Forschungsgruppe
Wissenschaftspolitik
am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozial-
forschung (WZB)
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
weert.canzler@wzb.eu

Prof. Dr. Tim Engartner
Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem
Schwerpunkt politische Bildung
Goethe-Universität Frankfurt
Campus Westend
Theodor-W.-Adorno-Platz 6
D-60323 Frankfurt am Main
Engartner@soz.uni-frankfurt.de

Dr. phil. Dennis Hauk
Wissenschaftlicher Mitarbeiter (Post-Doc)
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Institut für Erziehungswissenschaft
Lehrstuhl für Schulpädagogik und Unter-
richtsforschung
Am Planetarium 4
07743 Jena
dennis.hauk@uni-jena.de

Dr. Gudrun Heinrich
Universität Rostock
Institut für Politik- und Verwaltungswissen-
schaften
Ulmenstraße 69 / Haus 1
18051 Rostock
gudrun.heinrich@uni-rostock.de

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

Prof. Dr. Stefan Liebig
Direktor des Sozio-oekonomischen Panels
(SOEP)
und Vorstandsmitglied des DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
e.V. (DIW Berlin)
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
sliebig@diw.de

Prof. Dr. Reinhard Loske
Universität Witten/Herdecke
Fakultät für Kulturreflexion
Arbeitsbereich Nachhaltigkeit und Transfor-
mationsdynamik
Alfred-Herrhausen-Str. 50
58448 Witten
reinhard.loske@uni-wh.de

Prof. Dr. Michael May
Institut für Politikwissenschaft
Didaktik der Politik
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Carl-Zeiß-Straße 3
07743 Jena
m.may@uni-jena.de

Lukas Paul Meya
Adolf-von-Harnack-Str. 18
06114 Halle
lukas.meya@student.uni-halle.de

Prof. i.R. Dr. Sibylle Reinhardt
Schillerstr. 9
06114 Halle
Sibylle.reinhardt@uni-halle.de

Oliver Schmiedl
Hansering 10
06108 Halle
oliver.schmiedl92@gmx.de

Prof. em. Dr. Viktor J. Vanberg
Walter Eucken Institut
Goethestr. 10
79100 Freiburg
vanberg@eucken.de

Dr. Anna Wenz-Temming
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn
Lennéstraße 25-27
53113 Bonn
anna.wenz.temming@uni-bonn.de

Dr. Thorsten Winkelmann
Institut für Politische Wissenschaft
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Kochstraße 4
91054 Erlangen
Thorsten.Winkelmann@fau.de



Björn Milbradt • Floris Biskamp • Yvonne Albrecht • Lukas Kiepe (Hrsg.)

Ruck nach rechts?

Rechtspopulismus, Rechtsextremismus und die Frage nach Gegenstrategien

Rechtspopulistische Bewegungen und Parteien sind europaweit auf dem Vormarsch. Mit Pegida und AfD entstand auch in Deutschland ein organisiertes rechtspopulistisches Milieu, das in weiten Teilen der Bevölkerung auf positive Resonanz stößt. Daher widmet sich der Band den Feindbildern der Rechten und ihrer Präsenz in der sogenannten „Mitte“. Die AutorInnen stellen verschiedene theoretische Perspektiven vor, analysieren die Rolle der Medien und diskutieren Interventionsmöglichkeiten.

2017 • 220 S. • Kart. • 24,90 € (D) • 25,60 € (A)
ISBN 978-3-8474-2069-9 • eISBN 978-3-8474-1039-3



Esther Lehnert
Heike Radvan

Rechtsextreme Frauen – Analysen und Handlungsempfehlungen für Soziale Arbeit und Pädagogik

Rechtsextreme Frauen werden mit ihren Einstellungen und ihrem Handeln oft übersehen und unterschätzt – auch in der Sozialen Arbeit und Pädagogik. Dies hat Folgen für das demokratische Miteinander, insbesondere aber für Menschen, die von rechter Gewalt betroffen sind. Doch wie kommt es zu diesem Wahrnehmungs- und Interventionsdefizit? Diese und weitere Fragen werden im Buch beantwortet. Die Autor_innen plädieren für eine professionsethische Haltung von (sozial)pädagogischen Fachkräften.

2016 • 138 S. • Kart. • 14,90 € (D) • 15,40 € (A)
ISBN 978-3-8474-0700-3 • eISBN 978-3-8474-0846-8



Bernd Reef

Konstruktivismus in der Didaktik der politischen Bildung

Das Buch befasst sich mit der Frage, was Konstruktivismus als Erkenntnisphilosophie zur Didaktik der politischen Bildung beitragen kann. Der Autor vertritt und begründet die These, dass der Konstruktivismus als Erkenntnisphilosophie für die Didaktik der politischen Bildung irrelevant in dem Sinn ist, dass er keine sinnvollen Antworten auf die didaktisch relevanten Fragen nach den Zielen, Inhalten und Methoden politischer Bildung liefert. Der Band leistet einen Beitrag zu der aktuellen Debatte um die Frage, was Schülerinnen und Schüler über Politik lernen sollen.

2018 • 283 S. • Kart. • 36,00 € (D) • 37,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-2148-1 • eISBN 978-3-8474-1199-4



Sibylle Reinhardt

„Ich freue mich, dass Sie Spaß am Politik-Unterricht haben“

Ein Streifzug durch das Werk der politikdidaktischen Klassikerin Sibylle Reinhardt

Seit fünf Jahrzehnten reflektiert Sibylle Reinhardt die Praxis politischer Bildung. Diese Werkausgabe sammelt exemplarische sozialwissenschaftliche und fachdidaktische Analysen und ermöglicht so eine alternative Einführung in Kernfragen der politischen Bildung und Demokratiepädagogik. Sibylle Reinhardt ist die erste politikdidaktische Klassikerin!

2014 • 254 S. • Kart. • 33,00 € (D) • 34,00 € (A)
ISBN 978-3-8474-0627-3 • eISBN 978-3-8474-0262-6