



# 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

Jagd auf Lehrer · Demokratiesterben · Trump-Halbzeit ·  
„Das Volk“ im Rechtspopulismus · Familienpolitik ·  
SPD-Wirtschaftspolitik · Nord Stream · Parteiensystem



Verlag Barbara Budrich

68. Jahrgang · 1 Vierteljahr 2019  
ISSN 0016-5875

# 1/2019

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

## Bernhard Schäfers zum Achtzigsten

Er war nicht nur Mitherausgeber von GWP, er war es gleich zweimal! Das erste Mal durften wir ihn 1982 begrüßen. Die Wahl fiel auf ihn, weil er wie kaum ein anderer zu jener Zeit die gesellschaftlichen Sachverhalte klar und klar strukturiert darstellen konnte. Sein Werk „Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland“, das uns damals überzeugte, liegt heute in neunter Auflage vor.

Die Soziologie, wie sie in dieser Zeitschrift immer vertreten war, verbindet die Ergebnisse soziologischer Forschung mit ihrer Umsetzung für die Praxis: Karl Martin Bolte hat für die politische Bildung in Deutschland mit den zwei Bänden „Deutsche Gesellschaft im Wandel“ ein über Jahrzehnte gültiges Basiswerk geschaffen. Exemplarische Titel für die praxisbezogene Umsetzung soziologischer Erkenntnisse sind Bernhard Schäfers' erwähntes Lehrbuch, seine „Grundbegriffe der Soziologie“, das von ihm zusammen mit Wolfgang Zapf herausgegebene „Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands“ und Stefan Hradils „Soziale Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland“. Bernhard Schäfers ist wohl der meistgelesene Verfasser und Herausgeber einführender und zusammenfassender Werke der Soziologie. Seine Fähigkeit, auch komplizierte Dinge klar auszudrücken, wurde von der Deutschen Gesellschaft für Soziologie mit ihrem Lehrbuchpreis gewürdigt.

Vor Beginn seiner zweiten Herausgeberschaft, als ich ihn Ende 2013 fragte, ob er nicht noch einmal in die Herausgeberschaft von GWP eintreten und im Sinne einer „Rotation“ die Nachfolge von Stefan Hradil antreten wolle, sagte Schäfers: „Aber nicht länger als zwei Jahre!“, Dann waren es aber doch wieder drei Jahre geworden. Wiederum mit großem Engagement und Teamgeist, mit treffsicherer Kritik und mit erstaunlich vielen eigenen Beiträgen hat Bernhard Schäfers die Arbeit an der Zeitschrift in dieser Zeit höchst effektiv unterstützt.

Am 26. Februar hat er seinen achtzigsten Geburtstag gefeiert. Zwar definiert jede Zeit das Alter anders (so wurde angeblich bei einer Universitätsfeier dem 50jährigen Kant das Attribut „ehrwürdiger Greis“ zuteil), aber auch die so bedingten Zuschreibungen haben einen empirischen Hintergrund. Für diesen liefert Bernhard Schäfers

wertvolle Beobachtungen. Denn statt auf das Erreichte im Ruhemodus zurückzublicken, wie es die Gesellschaft erwartet, bleibt er in fachlicher und räumlicher Bewegung. Vor gerade zwei Jahren hat er seine Sozialgeschichte der Soziologie vorgelegt, und nach wie vor reist er herum, hält Vorträge und Gastvorlesungen.

Wir gratulieren dem Unermüdlichen und wünschen ihm weiterhin besten Erfolg in der kritischen Auseinandersetzung mit der Gesellschaft und mit seinem Fach.

*Die Herausgeber*

\*\*\*

## **Walter- Jacobsen-Preis 2018 für Christian Fischer**

Unser Autor Christian Fischer erhielt den Walter-Jacobsen-Preis 2018 für seine „Fallstudie Internethetze. Entwurf und Diskussion einer Unterrichtsreihe über Grundrechte und Werte“ im Heft 1/2017 von „Gesellschaft. Wirtschaft. Politik – GWP“. Der Walter-Jacobsen-Preis ist vom Namensgeber gestiftet worden, um psychologische Forschungsarbeiten zur Politischen Bildung zu fördern. Der Preis wird verwaltet von der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung (DVPB).

## Zu diesem Heft

Während 2018 relativ wenig Wahltermine anstanden, die verzögerte Regierungsbildung in Berlin das erste Quartal aber trotzdem politisch spannend hielt, stehen uns in diesem Jahr wieder eine Reihe von Landtags- und Kommunalwahlen sowie die Europawahl bevor. Während sich bei der Bürgerchaftswahl in Bremen die Augen auf die SPD richten, ist die alles überschattende Frage bei der Europawahl und noch mehr bei den Landtagswahlen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen, ob die AfD ihren Erfolgskurs fortsetzen und weiter an Stimmen gewinnen kann. Nicht nur hinter vorgehaltener Hand wird schon darüber spekuliert, wie es denn wäre, wenn Bildungs- oder Wissenschaftsressorts von Vertretern der AfD geleitet würden. So abwegig sind derartige Überlegungen mittlerweile nicht und es lohnt sich deshalb umso mehr, genauer hinzuschauen, welche Entwicklungen sich im politischen Spektrum vollziehen, welche geistesgeschichtlichen Strömungen und Denkmuster (wieder)aktiviert werden und wie dadurch auch der Schulalltag bestimmt wird. In der vorliegenden Ausgabe der GWP blicken wir deshalb zurück auf die vergangene Bundestagswahl, die ein Erstarken der Ränder des politischen Spektrums erbracht hat, wie Oscar *Niedermayer* deutlich macht. Die historischen und geistesgeschichtlichen Wurzeln des Populismus in Deutschland insbesondere in seiner rechten Ausprägung stellt Everhard *Holtmann* konzise dar – der Blick in die USA und auf ihren Präsidenten zeigt, dass eine Ablehnung und Feindschaft gegenüber den gebildeten Eliten eine zentrale Triebfeder ist – und gerade in Deutschland wissen wir, dass Anti-Intellektualismus immer auch antisemitisch wird und dies keineswegs auf ökonomisch „abgehängte“ Bevölkerungsgruppen beschränkt blieb, sondern – auch aktuell – bis in die sprichwörtliche „Mitte der Gesellschaft“ hineinragte. Genau daraus speisen sich Befürchtungen über veränderte politische Machtverhältnisse und die daraus möglicherweise erwachsenden Gefahren für unsere *freiheitlich*-demokratisch Grundordnung. Welche – bislang nur punktuellen – Veränderungen sich daraus auch für den Schulalltag ergeben können, thematisiert Sibylle *Reinhardt* in ihrem Kommentar zum Portal „Neutrale Schulen“, was mittlerweile ein nicht nur auf Hamburg begrenztes Phänomen ist. Doch was sind die Handlungsoptionen und –imperative? Der Beitrag von Gottfried *Richenbagen* beleuchtet einen Ausschnitt und verweist darauf, dass gerade wenn es um populistische oder demokratiefeindliche Positionen geht, „belehren“ das Letzte ist, was in dem Fall geboten ist. Wenn Katharina *Spieß* und Josefine *Koebe* die Rolle frühkindlicher Bildung thematisieren, so tun sie dies nicht mit Blick auf politische Einstellungen und Grundüberzeugungen. Doch weil die Forschung zeigt, dass die frühkindliche Bildung für den weiteren Lebensverlauf so eminent wichtig ist, könnte man dies zum Anlass nehmen, über eine Stärkung der politischen Bildung dort nachzudenken, wo möglicherweise erste Grundlagen gelegt werden.

GWP wäre nicht GWP, wenn dieses Heft monothematisch einzig auf (Rechts-)Populismus ausgerichtet wäre. Es finden sich – natürlich! – eine Reihe von ebenso wichtigen und aktuellen Abhandlungen, Stellungnahmen und Einwüfen – zur aktuellen Situation des Föderalismus in Deutschland, zu unterschiedlichen, Europa und die europäische Union betreffenden Themenfeldern und zu ausgewählten Aspekten aktueller Wirtschaftspolitik. Auch diesmal haben wir uns als Herausgebende bemüht, unseren Leserinnen und Lesern eine gleichermaßen anregende wie die eigene Arbeit unterstützende Auswahl von Beiträgen zu bieten.

*Die Herausgeber*

## Jahrgang 68, 2019, Heft 1 – Inhalt

### **GWP INTERN**

Bernhard Schäfers zum Achtzigsten .....	1
Walter-Jacobsen-Preis 2018 für Christian Fischer .....	2

<b>EDITORIAL</b> .....	3
------------------------	---

### **ONLINE-ARCHIV – ERWEITERT**

*Redaktion*

Die Wahlen zum Europäischen Parlament .....	7
---------------------------------------------	---

### **MEINUNG**

*Sibylle Reinhardt*

Jagd auf Lehrer statt Beutelsbacher Konsens Kommentar zum Portal „Neutrale Schulen“ der AfD in Hamburg .....	13
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### **INTERVIEW**

Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik im Zeitalter der Globalisierung Fragen an Professor <i>Hermann Adam</i> .....	21
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### **AKTUELLE ANALYSE**

*Heinrich Peble*

Die Europäische Union im Kampf um den Rechtsstaat .....	29
---------------------------------------------------------	----

*Philipp Adorf*

Amerika nach den „Midterms“ – Anfang vom Ende oder Ende des Anfangs der Trump-Ära? .....	34
---------------------------------------------------------------------------------------------	----

### **WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE**

*Jens van Scherpenberg*

Nord Stream 2 und die Energiesouveränität Europas .....	41
---------------------------------------------------------	----

### **FACHAUFSÄTZE**

*Oskar Niedermayer*

Die Mitte bröckelt, die Ränder legen zu Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2017 .....	49
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

*Andreas Nölke*

Die südliche Eurozone – eine vergessene Dauerkrise .....	60
----------------------------------------------------------	----

*Everhard Holtmann*

„Das Volk“ als Fluchtburg in Krisenzeiten. Zur Wiederkehr eines historisch gewachsenen Deutungsmusters im gegenwärtigen Rechtspopulismus .....	73
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>Christina van Deuverden</i> Die Pläne der Kommission für die EU-Finzen bis 2027 .....	85
<i>C. Katharina Spieß und Josefine Koebe</i> Die frühe Bildung und Betreuung in Deutschland: Familien- oder Bildungspolitik? Oder beides? .....	97
<b>ESSAY</b>	
<i>Gottfried Richenhagen</i> „Der Mensch ist lernfähig, aber nicht belehrbar“ .....	109
<b>KONTROVERS DOKUMENTIERT</b>	
<i>Roland Sturm</i> Digitalpakt kontrovers. Die falsche Alternative: Die Schulen retten oder den Föderalismus retten? .....	115
<b>POLITISCHE DIDAKTIK</b>	
<i>Christian Fischer</i> Die Konfliktanalyse als Unterrichtsmethode im Lernfeld „Internationale Beziehungen“ – am Beispiel der Nordkorea-Krise .....	119
<i>Christopher Wennrich und Marius Bosse</i> Soziologische Theorie im sozialwissenschaftlichen Unterricht am Beispiel der Studie „Etablierte und Außenseiter“ von Norbert Elias und John L. Scotson ...	130
<b>DAS BESONDERE BUCH</b>	
<i>Friedbert W. Rüb</i> Kann man die Demokratie vor ihrem Niedergang retten? .....	143
<b>REZENSIONEN</b>	
<i>Tilman Grammes, Andreas Eis, Claire Moulin-Doos (Hg.) (2018): Kritische politische Europabildung – Die Vielfachkrise Europas als kollektive Lerngelegenheit? Immenhausen .....</i>	151
<i>Christine Barp, Carl Deichmann/Marc Partetzke (Hrsg.) (2018): Schulische und außerschulische politische Bildung. Qualitative Studien und Unterrichtsbeispiele hermeneutischer Politikdidaktik, Wiesbaden .....</i>	152
<b>AUTORINNEN UND AUTOREN .....</b>	153

## Neue Reihe im Verlag Barbara Budrich



Andreas Eis, Claire Moulin-Doos  
(Hrsg.)

### Kritische politische Europabildung

Die Vielfachkrise Europas als  
kollektive Lerngelegenheit?

*Erfahrungsorientierter Politikunterricht, Band 10*

2018 • 258 Seiten • Kart. • 29,80 € (D) • 30,70 € (A)

ISBN 978-3-934575-72-1

Der Band geht aus von Analysen der Vielfachkrise, die sowohl die Integrations-, die Wohlstands- und Friedensidee als auch das demokratische Selbstverständnis nachhaltig infrage stellen. Er verbindet Ansätze kritischer Europaforschung, Politischer Ökonomie und Politischer Bildung. Die Autor\*innen vertreten dabei sowohl die universitäre Forschung und (Lehrer\*innen-)Bildung als auch außerschulische Bildungsformate in Verbänden und NGOs. Sie beschäftigen sich u.a. mit Fragen der Umsetzung fachlicher Ansprüche im Unterricht, in Seminaren, Projekten, offenen Lernumgebungen und Bildungsmaterialien.

An die Tradition des prolog Verlags wird ab der Übernahme im Januar 2019 im Verlag Barbara Budrich angeknüpft. Die Reihe „Erfahrungsorientierter Politikunterricht“ wird auch zukünftig mit neuen Werken fortgesetzt.

[www.prolog.budrich.de](http://www.prolog.budrich.de)

# Die Wahlen zum Europäischen Parlament

Im Mai 2019 finden zum neunten Mal die Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Sie werden als äußerst bedeutungsvoll für die Situation und die Zukunft der EU verstanden. EU-kritische bzw. -feindliche und EU-bewahrende Gruppen stehen sich im EP gegenüber, so dass dessen Zusammensetzung seine Politik und damit die der Union bestimmt.

GWP verzeichnet im Online-Archiv mehr als 100 Beiträge zum Thema EU bzw. zum EP, die viele wichtige Aspekte ansprechen. Wir haben einige Texte ausgewählt, die uns besonders geeignet erscheinen, die Wahl und ihre Bedeutung zu beleuchten. Um aber unseren Leserinnen und Lesern Informationen und Analysen über diese Quelle hinaus zugänglich zu machen, haben wir in der folgenden Übersicht Links zu anderen relevanten Medien berücksichtigt.

Die Übersicht erschließt möglichst viel vom Gesamtkomplex mit einer Reihe von Fragen zu wichtigen Teilthemen (Die angezogenen bzw. zitierten Texte sind vollständig unter den angegebenen Links zu finden.):

## 1. Die Wahlen – Ablauf

Vom 23. bis 26. Mai 2019 wählen die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union zum neunten Mal das Europäische Parlament.

Die Wahl zum Europäischen Parlament erfolgt nicht nach einem einheitlichen europäischen Wahlrecht, sondern nach nationalen Wahlgesetzen. Das Europawahlgesetz und die Europawahlordnung regeln das Wahlverfahren in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament finden alle fünf Jahre statt. Die Zeitspanne erstreckt sich grundsätzlich auf einen für alle Mitgliedstaaten gleichen Zeitraum von Donnerstag bis Sonntag, um zu gewährleisten, dass die verschiedenen Wahltraditionen in den Mitgliedstaaten beibehalten werden können. In den meisten Mitgliedstaaten wird wie in Deutschland an einem Sonntag oder gesetzlichen Feiertag gewählt, in Großbritannien und in den Niederlanden werden die Wahllokale aber zum Beispiel donnerstags geöffnet.

<https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019.html>

## 2. Das Europäische Parlament: Zusammensetzung, Parteienstruktur (Fraktionen)/ Arbeitsweise

*Landeszentrale B-W:*

Viele nützliche Grundlagen-Informationen in Stichworten.

[http://www.europaimunterricht.de/europaeisches\\_parlament.html#c37784](http://www.europaimunterricht.de/europaeisches_parlament.html#c37784)



### 3. Die Bedeutung der Wahlen – Im Rückblick

*Roland Sturm in GWP 4-2003:*

*„Verlierer Europa – die verpasste Chance der Europawahl*

Das hätte eine eindrucksvolle Manifestation der Demokratie in Europa werden können: 342 Millionen EU-Bürger der gerade erweiterten Europäischen Union wählen ihr Parlament. In diesem Parlament sollte sich der Gestaltungswille von europäischen Volksvertretern manifestieren, die im vorausgegangenen Wahlkampf um die bestmöglichen Ideen für eine gesamteuropäische Zukunft in schwierigen Zeiten konkurrierten. Statt dessen aber: nichts als Tristesse. Keine Aufbruchstimmung, keine europäischen Themen im Wahlkampf.“

*Oskar Niedermayer in GWP3-2014*

*„Die Europawahlen 2014 und ihre Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments:*

Der Beitrag entwickelt aus dem Konzept der Europawahlen als „nationale Nebenwahlen“ sieben Thesen zu den Orientierungen sowie der Wahlbeteiligung und dem Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger bei Europawahlen im Vergleich zu nationalen Parlamentswahlen. Diese Hypothesen postulieren ein geringeres Interesse an diesen Wahlen, eine geringere Bedeutungszumessung der Entscheidungen des Europäischen Parlaments, eine geringere Wahlbeteiligung, die nicht auf negativere Orientierungen gegenüber dem Europäischen Parlament zurückzuführen ist, ein Primat der nationalen Politik, Verluste der Regierungsparteien, insbesondere der Partei des Regierungschefs, sowie größere Chancen von EU-skeptischen Parteien und Kleinstparteien. Sie werden anhand der Analyse des Wahlkampfes und Wahlergebnisses der Europawahl in Deutschland sowie – in zusammenfassender Weise – auch in den anderen 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union empirisch überprüft. Auch wenn sich nicht jede einzelne der sieben Hypothesen europaweit empirisch vollständig bestätigen lässt, zeigt sich, dass das Nebenwahlkonzept für die Analyse von Europawahlen immer noch eine gute Ausgangsbasis darstellt. Abschließend werden die Auswirkungen der Wahlergebnisse auf die Zusammensetzung des neuen Europäischen Parlaments im Vergleich zur Situation nach den Europawahlen von 2009 diskutiert, wobei besonderes Augenmerk auf die EU-skeptischen Parteien gelegt wird.“

#### **Die Bedeutung der Wahlen heute**

Redaktion: Das EP vertraute bisher auf eine enge Zusammenarbeit der Parteigruppen „Europäische Volkspartei“ (Konservative) und Sozialisten (in Deutschland SPD). Diese ist angesichts der Wahlchancen populistischer Parteien in Gefahr. Was kommt danach?

*Claus Leggewie in APUZ 04–05/2019*

„Nebenwahlen? Hauptsache! Das Europäische Parlament, 1979 zum ersten Mal direkt gewählt und seither auf dem gewundenen Weg zum „Vollparlament“, erscheint vielen Europäerinnen und Europäern bedeutungslos. Entsprechend gelten Europawahlen als „Nebenwahlen“, die Wahlbeteiligung lag 2014 bei historisch niedrigen 42,6 Prozent. Auch die Parteien haben nicht immer ihre besten Köpfe nach Brüssel und Straßburg geschickt. „Hast du einen Opa, schick ihn nach Europa“, lautete der respektlose Abschiedsgruß an daheim nicht mehr benötigte oder erwünschte Politiker...“

Ende Mai 2019 sind rund 400 Millionen Europäer (...) zu einer echten Schlüsselwahl aufgerufen. Wer in Brüssel und Straßburg die Mehrheit der Parlamentssitze erobern wird, ist ebenso bedeutsam für Europas Zukunft wie der für März 2019 angesetzte „Brexit“. Durch einen erneuten Erfolg der EU-feindlichen Kräfte geriete die Union, wie wir sie kennen, in eine bedrohliche Schiefelage.“

<https://www.bpb.de/apuz/283964/europa-waehlt>

*Bastian Scholz in GWP 2-2016:*

*„Im Würgegriff der Extreme – Gefährdet eine destruktive Koalition der parteipolitischen Ränder die weitere europäische Integration?“*

Wie viel „Weimar“ steckt in „Brüssel“? Die erste deutsche Demokratie scheiterte 1933 nicht zuletzt an der Schwäche der politischen Mitte, am fehlenden Verfassungskonsens der Gesellschaft. Nationalsozialisten und Kommunisten standen für verfeindete Ideologien, doch einte sie ihre Frontstellung gegen das

System. Als destruktive Mehrheit vereitelten Linke und Rechte zum Schluss jede konstruktive, gemäßigte Regierungspolitik.

Wer seinen Blick heute über die europäische Parteienlandschaft schweifen lässt, erkennt beunruhigende Parallelen. Europas politische Ränder wachsen und feiern Erfolge: Bei der Europawahl 2014 schoss Marine Le Pens Front National (FN) um über 18 Prozentpunkte auf rund 25 Prozent der Stimmen empor und damit an allen Konkurrenten vorbei. Hetze gegen Einwanderer, die Globalisierung und die EU formten eine erfolgreiche Trias simpelster Sündenbockmythen. Im Vereinigten Königreich tat es ihr UKIP gleich, die für den Austritt des Landes aus der EU eintritt.“

#### 4. Die Wahlen und das Parteiensystem

*Nicolai von Ondarza, Felix Schennit in APUZ 04–05/2019:*

Die Europawahlen 2019 und das europäische Parteiensystem:

Im Vorfeld der Europawahlen 2019 kristallisiert sich deren große Bedeutung immer deutlicher heraus. Ein fundamentaler Wandel im europäischen Parteiensystem lässt sie zur Richtungswahl über die Zukunft der EU werden. Die bisher etablierten Parteien verloren in den vergangenen Jahren in nahezu allen Mitgliedstaaten deutlich an Zustimmung, rechtspopulistische und EU-skeptische Kräfte hingegen haben europaweit an Einfluss gewonnen. Die nach der Europawahlwahl 2014 in drei Fraktionen noch stark zersplitterten EU-skeptischen Kräfte verfolgen mittlerweile das Ziel, ab 2019 eine Sammelfraktion zu bilden. Zwar sind diese Parteien selbst am stärksten vom Brexit betroffen und ein deutlicher Anstieg der EU-skeptischen Abgeordneten ist nicht zu erwarten. Eine zunehmende Harmonisierung des EU-skeptischen Spektrums könnte aber mittel- bis langfristig deutliche Veränderungen im politischen Gefüge der EU nach sich ziehen. <https://www.bpb.de/apuz/283964/europa-waehlt>

#### 5. Wahlverfahren/Wahlrecht

In Stichworten (Redaktion)

Verhältniswahl

Wahlkreise erlaubt

Schwellen möglich (z.B. 5%, in Deutschland für 2004 vom Verfassungsgericht beseitigt)

Verbot von Doppelmandaten

Aktives Wahlrecht zwischen 16 und 18; passives zwischen 18 und 22; Wahlpflicht möglich, Unterschiede

Wahlkampffinanzierung und Wahlprüfung

*Der Bundeswahlleiter*

ist die amtliche Referenz zu allen Fragen, die die formale Seite der Wahl betreffen. Hier kann man auf alle Fälle nachlesen.

<https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019.html>

*Heinrich Peble zum Wahlrecht in GWP 1-2012*

*Ist das Europaparlament ein Parlament?*

Für die Wahlen zum Europaparlament gelten nationale Wahlgesetze, denn es ist bislang nicht gelungen, ein für alle Mitgliedstaaten einheitliches Wahlrecht zu normieren. Dieser Umstand wird häufig kritisiert, wobei gern übersehen wird, dass der sogenannte „Direktwahlakt“ immerhin festlegt, dass europaweit nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird. Nach wie vor ist es aber Aufgabe des nationalen Gesetzgebers, die Modalitäten für das Wahlsystem zum Europäischen Parlament innerhalb des von der EU festgelegten Rahmens festzulegen. Dazu gehört auch die Entscheidung, ob – und wenn ja, in welcher Höhe – eine Sperrklausel gelten soll. Der Direktwahlakt bestimmt lediglich, dass nationale Sperrklauseln landesweit nicht mehr als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfen.

*Heiner Adamski zum Wahlrecht in GWP 3-2014:*

*Europawahl: In Deutschland durfte es keine Sperrklausel geben*

„Vor diesem Hintergrund kann jedenfalls die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Drei-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften in die Ver-

tretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen. Deshalb genügt die bloße „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung nicht. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände kann die Drei-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen (...).

Die Drei-Prozent-Sperrklausel findet keine Rechtfertigung im Hinblick auf zu erwartende politische und institutionelle Entwicklungen und damit verbundene Änderungen der Funktionsbedingungen des Europäischen Parlaments in der nächsten Wahlperiode.“

## 6. Das Europäische Parlament – ein Parlament wie der Bundestag?

*Informationen zur politischen Bildung aktuell 25 / 2014*

*Kompetenzen und Aufgaben*

Das Europäische Parlament hat im Verlauf seiner Geschichte eine rechtliche und politische Aufwertung sowie einen erheblichen Zuwachs an Kompetenzen und Aufgaben erhalten. Neben dem Recht, über jede Frage der EU zu beraten, verfügt es über das Gesetzgebungsrecht, das Haushaltsrecht, Kontrollrechte sowie über eine Systemgestaltungs-, Informations- und Wahlfunktion. Dennoch ist es nicht ein Parlament wie die Parlamente in den Mitgliedstaaten: Im Gegensatz zu nationalen Parlamenten hat das EP keine Gesetzesinitiative und kann auch nicht die Regierung abwählen. Um das Gewicht des EP im Integrationsprozess nachdrücklich einzubringen, müssen – vor allem – die großen Fraktionen zusammenarbeiten, wenn seine Beschlüsse Wirksamkeit erreichen sollen.

*Gesetzgebungsrecht*

Eine der wichtigsten Aufgaben des Europäischen Parlaments ist die Gestaltung europäischer Gesetze. Der Weg der Gesetzgebung in der EU unterscheidet sich aber grundlegend von den Verfahren in den Mitgliedstaaten. Gemeinsam mit dem Ministerrat ist das Europäische Parlament für die Verabschiedung europäischer Gesetze zuständig. Je nach Politikbereich werden verschiedene Verfahren angewendet, die dem Parlament unterschiedlich große Möglichkeiten der Einflussnahme zuweisen. Ein förmliches Recht zur Gesetzesinitiative steht dem EP, anders als den nationalen Parlamenten, nicht zu. In der EU hat die Kommission alleiniges Initiativrecht für Gesetze. Somit werden Gesetzgebungsverfahren immer von ihr eingeleitet.

<http://www.bpb.de/izpb/183758/kompetenzen-und-aufgaben>

## 7. EU: Wer regiert? Die Rolle des Europäischen Parlaments in der EU

*Maurizio Bach in GWP 1-2014:*

Demokratisierung der Europäischen Union – Ideal oder Irrweg?

„Nicht das Europäische Parlament, sondern die Kommission hat daher die Federführung beim europäischen Gesetzgebungsprozess. Diese muss sie mit dem Ministerrat, bei dem in den meisten Fällen die finale Beschlusskompetenz liegt, teilen. Bei beiden Institutionen handelt es sich aber letztlich um Organe, die im Wesentlichen von Vertretern der nationalen Exekutiven beherrscht werden. Eine verfassungsgeschichtliche Anomalie stellt diese vorbildlose Kompetenzanordnung aber nicht nur deshalb dar, weil damit das für moderne politische Ordnungen grundlegende Prinzip der Gewaltenteilung außer Kraft gesetzt bzw. neu ausgelegt wird. Problematisch ist die Machtverteilung in der Union vor allem auch, weil der Großteil der Rechtssetzung der europäischen Ebene lediglich unter indirekter Beteiligung der einzig direkt demokratisch legitimierten Instanz der Europäischen Union, des Parlaments, zustande kommt. Durch diese paradoxe Situation verpufft die demokratische ...“, „...Aber Gesetzgebungsvorschläge der Kommission abzulehnen oder nennenswerte inhaltliche Änderungen zu verlangen, erweist sich in jedem Fall als ein schwieriges prozedurales Unterfangen mit vielen Hürden.“

## 8. Europawahlen in Deutschland: Parteien, Kandidaten

Eine der besten der zahlreichen Übersichten über die in Deutschland zur Wahl antretenden Parteien und ihre Kandidaten bietet die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg  
<http://www.europawahl-bw.de/kandidaten.html>

## 9. Die Programmatiken der Bundestagsparteien

Redaktion: Programme und programmatische Aussagen von Parteileuten sind meist blumige Sonntagsreden. Wenn man gezielt abfragt, was denn zu bestimmten Themen gesagt wird, kommt man trotzdem zu Richtungsorientierungen. Bei Redaktionsschluss für diesen Beitrag fand sich eine Reihe von Statements (später wird es sehr viele geben), aus denen wir hier jeweils einen Satz zitieren. Die vollständigen Quellen sind angegeben.

*SPD: Entwurf des Europawahlprogramms*

Wichtiger als je zuvor sind darum heute ... Mut im politischen Handeln und die Bereitschaft, Europas Zusammenhalt und Einheit zu verteidigen und zu stärken.

<https://www.vorwaerts.de/artikel/wahlprogramm-diesen-themen-will-spd-europawahlkampf-ziehen>

*CDU: Aus dem Wahlprogramm*

Wir wollen daher mit unserer Politik das Vertrauen der Bürger in die Europäische Union wieder stärken.

<https://www.cdu.de/artikel/europawahl-programm-der-cdu-deutschlands>

*CSU: Manfred Weber, Spitzenkandidat der Union. Aus einem dpa-Interview zitiert die CSU auf ihrer Internetseite*

Dabei kann er sich auch eine Rückübertragung von Kompetenzen auf die Nationalstaaten vorstellen.

<https://www.csu.de/aktuell/meldungen/januar-2019/partnerschaft-statt-nationalismus/>

*FDP: Parteichef Christian Lindner auf dem Parteitag im Januar 2019:*

Wir wollen das europäische Einigungsprojekt erneuern und revitalisieren.

<https://www.liberales.de/content/diese-europawahl-wird-eine-gestaltungswahl-fuer-die-zukunft-europas>

*AfD: Jörg Meuthen, Bundesvorsitzender der Partei im Interview mit der Zeitung DIE WELT:*

Deshalb wollen wir, dass die meisten Zuständigkeiten wieder den tatsächlich demokratischen Nationalstaaten zurückgegeben werden.

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article186545888/AfD-Plan-fuer-Deutschlands-EU-Austritt-Fuer-Meuthen-zu-rigoros.html>

*DIE LINKE: Gregor Gysi im Interview mit der Plattform „euractiv.de“*

(EURACTIV ist ein unabhängiges und pan-europäisches Mediennetzwerk spezialisiert auf EU-Politik):

Um eine Zukunft zu haben, muss die EU wieder mit sozialer Wohlfahrt und Friedensinitiativen verbunden werden.

<https://www.euractiv.de/section/europawahlen/interview/gysi-brauchen-zusammenschluss-aller-liberalen-und-linken-gegen-rechts/>

*Bündnis 90/Die Grünen: aus der Präambel des Wahlprogramms (197 Seiten):*

Wir haben mit dem gemeinsamen Europa einen Raum geschaffen, in dem Bürger\*innen mitbestimmen können, Parlamente und nicht Heere entscheiden und alle Menschen vor dem Recht gleich sind.

<https://www.gruene.de/ueber-uns/2018/gruenes-wahlprogramm-zur-europawahl-2019.html>

## 10. Die Wählerinnen und Wähler

*Umfrage*

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat in einer repräsentativen Umfrage Ende 2018 erhoben, was die Deutschen von Europa erwarten.

<https://www.fes.de/politik-fuer-europa/umfrage-was-die-deutschen-von-europa-erwarten/>

### *Der Wahlomat*

Redaktion: Wie man seine eigene Wahlentscheidung anhand von Themen entwickeln kann, erlaubt einem der Wahlomat. Auch zur Europawahl 2019 wird ein solches Instrument wieder zur Verfügung stehen. Die Bundeszentrale für politische Bildung arbeitet zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Manuskripts noch an der Erstellung der Thesen.

<http://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/285273/banner-europawahl-2019>

Zur vergangenen Europawahl hat sich die Bundeszentrale für politische Bildung mit 13 weiteren europäischen Institutionen vernetzt, die in ihren Ländern Wahl-O-Mat ähnliche Tools für nationalen Wahlen online stellten: (<http://www.votematch.eu/>)

## 11. Weitere Fundstellen im GWP-Online-Archiv

Zum Stichwort: Europa (Suchbegriff europ\*). Hier finden sich zahlreiche Beiträge über die EU, mit denen sich die Behandlung der Europawahlen ergänzen und vertiefen lässt.

*Anna Wenz-Temming*, Die Finanzierung der Europäischen Union nach 2020 **GWP 4-18**

*Heiner Adamski*, Flüchtlinge in der EU und europäische Solidarität **GWP 4-17**

*Roland Sturm*, Nach dem Brexit und dem Wahlsieg Macrons – eine neue Chance für Europa? **GWP 3-17**

*Hans-Jochen Lubmann*, Europas Staatsversagen im Abgas-Fall. Eine „race to the bottom“ aus dem Lehrbuch **GWP 2-17**

*Roland Sturm*, Regionalismus in den Ländern der Europäischen Union **GWP 4-16**

*Roland Sturm*, Die Europäische Union: Der europäische Integrationsprozess in der Krise? **GWP 3-16**

*Roland Sturm*, Die Zukunft der EU: Visionen und Szenarien, Pro und Kontra **GWP 1-14**

*Roland Sturm*, Europa – Wunsch und Wirklichkeit **GWP 3-13**

*Peter Hampe*, Zur Logik der Europäischen Währungsunion und ihrer Krise **GWP 3-13**

*Werner Weidenfeld*, Die deutsche Europa-Diskussion **GWP 1-13**

*Heiner Adamski*, EuGH und ESM: Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist europarechtskonform **GWP 1-13**

*Roland Sturm*, Zur Weiterentwicklung der Wirtschafts – und Währungsunion **GWP 1-13**

*Heinrich Peble*, Ist das Europaparlament ein Parlament? **GWP 1-12**

*Thorsten Hippe*, Die Euro-Krise. Eine ökonomisch-politische Analyse **GWP 1-12**

*Dan Krause*, Die Fortentwicklung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon **GWP 2-11**

*Steffen Mau*, *Roland Verwiebe*, Die Europäisierung sozialer Ungleichheit **GWP 4-10**

*Michèle Knodt*, *Daniela Kietz*, *Nicolai von Ondarza*, Politische Führung in der Lissabonner EU **GWP 4-10**

*Heinrich Peble*, Das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts **GWP 4-09**

*Stefan Fröblich*, Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union **GWP 1-08**

*Patrick Thalacker*, Die EU-Sozialpolitik nach der Erweiterung **GWP 2-06**

*Martin Große Hüttmann*, *Tim-C. Bartsch*, *Jane Öispuu*, Die neue Lissabon-Strategie in der erweiterten Europäischen Union **GWP 1-06**

*Stefan Marschall*, Europäische Parteien **GWP 4-05**

*Matthias Chardon*, Die Regionalpolitik der EU vor der Osterweiterung **GWP 3-03**

*Claus Giering*, Die EU vor dem „Vertrag von Nizza“. **GWP 3-00**

*Hans-Hermann Hartwich*, Nizza-Konferenz und Post-Nizza-Prozess. **GWP 1-01**

# Jagd auf Lehrer statt Beutelsbacher Konsens Kommentar zum Portal „Neutrale Schulen“ der AfD in Hamburg

*Sibylle Reinhardt*

## I. Die „Alternative für Deutschland“ und die Verfassung

Die Fraktion der „Alternative für Deutschland“ (AfD) in der Hamburger Bürgerschaft hat im September 2018 ein Portal eingerichtet, das zum anonymen Handeln gegen Lehrer und Lehrerinnen aufruft. Inzwischen haben einige weitere AfD-Fraktionen in verschiedenen Bundesländern ebenfalls Portale geschaltet oder haben dies angekündigt. Heftige Diskussionen sind entbrannt, so laut FAZ (15. November 2018, S. 4) in Berlin über die Frage, ob ein offener Brief einer Initiative gegen das AfD-Portal im Lehrerzimmer aufgehängt werden dürfe. Die „Berliner Zeitung“ berichtet über ironische Selbstanzeigen von Lehrern und in SPIEGEL ONLINE wehrt sich Professor Johannes Varwick (Halle) am 25.11.2018 mit einem „Geständnis“ gegen die AfD – mit riesiger zustimmender Resonanz. Auch Pizza-Bestellungen werden empfohlen, damit das Portal ertrinkt.

Diese Aktionen sind wichtig, damit Lehrerinnen und Lehrer für ihren Politik-Unterricht unterstützt werden! Wichtig ist auch die Analyse der Argumente, die benutzt werden – da geht manches durcheinander. Zum Beispiel wird dem Beutelsbacher Konsens unterstellt, er wolle „Neutralität“.

Wissen schützt vor fake – auch das Wissen um Urteile und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes!

Ein Bezug für die von der AfD geforderte „Neutralität“ ist (ohne dass dies im Portal genannt wird) das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Februar 2018: „Verletzung des Rechts einer Partei auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb



**Prof. i.R. Dr. Sibylle Reinhardt**  
Mitherausgeberin von GWP

durch Pressemitteilung einer Bundesministerin“. Die antragstellende Partei war in dem Fall von 2015 die AfD, die Antragsgegnerin war die damalige Ministerin für Bildung und Forschung. Der Kontext ist also der Artikel 21 des Grundgesetzes und das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit im Wettbewerb. Aus diesem Kontext entfernt sich das Portal und wendet das Neutralitätsgebot abstrakt nicht nur auf die Schule als *Institution*, sondern auf politisch bildenden *Unterricht* an. Dieser verkürzte verfassungsrechtliche Bezug thematisiert den staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag aus Artikel 7 GG nicht und lässt Kriterien zur Beurteilung von Interaktionen im Unterricht offen.

In dem Portal werden Bürger und Bürgerinnen zudem nicht ausreichend über rechtsstaatliche Wege informiert und hier wird eine Tendenz zum Denunzieren gefördert. Zum Nachlesen: <https://afd-fraktion-hamburg.de/tipps-zum-vorgehen-bei-verstoessen/>

## II. Aus Sorge wird Denunziation

In dem Internetportal werden unter „Aktion“ *Sorgen* geschildert. „Kein Schüler in Hamburg soll Angst haben, im Unterricht seine Meinung zu sagen.“ „Demokratie braucht gegensätzliche Meinungen und eine Streitkultur.“ Dem ist zuzustimmen. Unter „Rechtsvorschriften“ finden sich Hinweise auf das Neutralitätsgebot, den Beutelsbacher Konsens, das Hamburger Schulgesetz, Äußerungen der Schulbehörde und anderes mehr. In „Tipps zum Vorgehen bei Verstößen“ wird empfohlen, das Gespräch mit dem Fachlehrer oder auch der Schulleitung zu suchen. „In der Regel lässt sich mit einem persönlichen Gespräch die Sache klären (...).“ So weit korrekt.

Korrekt wäre es an dieser Stelle aber auch gewesen, dann auf die verwaltungsrechtlichen Verfahren in Behörden konkret hinzuweisen, also auf den Weg der Beschwerde, den jedermann gehen kann, wenn er/sie die vorgenannten Wege nicht gehen will oder schon gegangen ist. Stattdessen schlägt die AfD vor, „sich an Dritte zu wenden“ – als brauche es Dritte für den Zugang zur Aufsichtsbehörde! Und dieser Dritte will dann konkret die AfD sein: „Mutmaßliche Verstöße gegen das Neutralitätsgebot können uns anonym (...) gemeldet werden.“ Die AfD werde dann den Vorgang an die Schulbehörde zur Überprüfung weiterleiten. (Hier fehlen die Adresse, die Telefonnummer und das Kontaktformular der Behörde als pragmatische Information.)

Die Tipps der AfD zum Vorgehen enthalten zwei gravierende Probleme:

- a) Es wird die Vorstellung erweckt, als brauchten Bürger und Bürgerinnen die AfD, wenn sie allgemeine rechtsstaatliche Verfahren nutzen wollen. Die zuständige Behörde wird an dieser Stelle nicht genannt. Provoziert wird der Eindruck, es gehe nicht ohne die AfD.
- b) Der anonyme Weg über die AfD ist eine Einladung zur Denunziation von Lehrerinnen und Lehrern. Die Vokabeln „Anfangsverdacht“ und „Verstoß gegen (...) Rechtsvorschrift“ (auf der Internetseite) sind geeignet, Ängste und Befürchtungen

bei Lehrenden zu wecken, wenn im Unterricht politisch-kontroverse Themen behandelt und dafür Positionen kontrovers betrachtet und beurteilt werden – das aber ist die Aufgabe von professionellem Unterricht für demokratische politische Bildung. Das Bekenntnis, „Demokratie braucht gegensätzliche Meinungen und eine Streitkultur“ (vgl. oben), wird hier von der AfD selbst dementiert, weil die Praxis von Unterricht nach dem Kontroversprinzip durch die Aktion der AfD unter den Verdacht des Verstoßes gegen das sog. Neutralitätsgebot geraten kann und wird.

### III. Ein Bürgerleitbild für autoritäre Staaten

Ein zentraler Baustein in der Argumentation und Aktion der AfD ist das Neutralitätsgebot als Gebot an staatliches Handeln, aus dem für das Handeln von Lehrenden im Unterricht – so die AfD - die Pflicht zur Neutralität gegenüber unterschiedlichen Positionen folge. Hier gehen Begriffe durcheinander: Das Neutralitätsgebot des Urteils vom 27. Februar 2018 betrifft *staatliches Handeln* für die Bedingungen und den Rahmen des politischen Wettbewerbssystems. Im Urteil erläutert das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der „Offenheit des Prozesses der Meinungsbildung“ und den „Wettbewerb der politischen Parteien“ für die freiheitliche Demokratie des Grundgesetzes. „Die chancengleiche Beteiligung an der politischen Willensbildung des Volkes macht es erforderlich, dass Staatsorgane im politischen Wettbewerb der Parteien Neutralität wahren.“ Der Sinn dieser Neutralität ist, dass die Bürgerinnen und Bürger als einzelne Staatsbürger sich entscheiden können, also als „Wählerinnen und Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fällen können“.

Wahrlich kein Aufruf zur Neutralität der Wähler und Wählerinnen! Denn wären sie politische Neutra, würden sie entweder nicht zur Wahl gehen oder bei allen Parteien ihr Kreuz setzen und damit ihre Stimme ungültig machen. Wir müssen unterscheiden: die Ebene des politischen Systems, was hier das demokratische System des GG mit der tragenden Funktion politischer Parteien und deren Wettbewerb untereinander bedeutet, und die Ebene persönlicher Entscheidung und Wahl, die sich in dem institutionellen Rahmen abspielt. **Neutralität des Bürgers als Bildungsziel taugt für autoritäre Staaten, nicht für die Demokratie.**

Politische Bildung hat die Aufgabe, den (künftigen) Staatsbürgern zu helfen, ihre eigene Stimme zu finden, zu begründen und auszudrücken (vgl. die Schulgesetze der Länder). „Mündigkeit“ wird von allen Autoren, die für Demokratie-Lernen eintreten, als Ziel geteilt. Der Prozess des Lernens muss den Zugang zum politischen Wettbewerb der Parteien öffnen – und das geht nur über die *Kontroverse* als Prinzip der Betrachtung und auch der Auseinandersetzung im schulischen Unterricht, der Meso-Ebene.

Seit Jahrzehnten ist der Beutelsbacher Konsens das Markenzeichen politischer Bildung (so auch das AfD-Portal, aber nur in Teil II). Drei Prinzipien machen ihn aus: das Verbot der Überwältigung oder Indoktrination, das Gebot der Kontroverse und die Orientierung am Interesse des Schülers (Reinhardt 2017a). Diese Prinzipien sind die Leitlinien für die Prozesse der unterrichtlichen Interaktionen in der Schule. In allen fachdidaktischen Prinzipien und den zugehörigen Methoden im Unterricht sind



sie zu finden. Das Verbot der Überwältigung achtet die Mündigkeit politischer Subjekte, das Gebot der Kontroverse operationalisiert dieses Verbot und materialisiert das System der Konkurrenz um Stimmen in einer pluralistischen Gesellschaft, und die Orientierung am Schülerinteresse wendet sich gegen blinde Unterordnung und Einordnung.

Auch wenn für öffentliche *Schulen* das Neutralitätsgebot gilt, so muss seine Auslegung in diesem Zusammenhang den spezifischen Bedingungen des Politik-Unterrichts angemessen sein. In einer Demokratie kann die Neutralität von Lehrern nicht bedeuten, dass sie im Konzert der Stimmen im Unterricht schweigen müssten, zumal auch Lehrer Inhaber von Grundrechten sind. Und natürlich haben Lehrende häufig persönliche Auffassungen in politischen Streitfragen. Richtig ist es, von Lehrern zu verlangen, dass sie ihre eigene Position in den Reigen widersprechender Positionen einreihen müssen und dass sie ihre eigene Position nicht als die maßgebende und richtige ausgeben dürfen. Das genau verlangt der Beutelsbacher Konsens.

Die Alternative für Deutschland setzt den wichtigen Grundsatz staatlicher Neutralität (vgl. dazu auch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 27. Januar 2015 zum Kopftuchverbot in Schulen) im falschen Kontext ein und will damit möglicherweise verhindern, dass Positionen der AfD im Unterricht behandelt werden. Der Beutelsbacher Konsens wird zwar dargestellt (in Teil II des Portals), aber durch die Gleichsetzung mit dem staatlichen Neutralitätsgebot (im Teil III zum Portal) falsch interpretiert und instrumentalisiert. Auch falls die AfD alles das nicht beabsichtigt, sind die Konsequenzen ihres Vorstoßes mit Händen zu greifen: sie macht Angst.

#### IV. Angst zerstört die Arbeitsbeziehung

Es ist eine Binsenweisheit, dass vertrauensvolle, freundliche und verlässliche pädagogische Beziehungen zwischen Lehrenden und Lernenden zum Gelingen des Lernens wesentlich beitragen. Diese pädagogische Solidarität ist nicht die einer Familie, denn Schule ist in andere gesellschaftliche Funktionen eingebunden als die Primärgruppe. Aber inter-generationales Lehren und Lernen findet in der Regel als Interaktion zwischen Personen statt, und zwar zwischen einem Lehrer/einer Lehrerin und einer Gruppe von Schülern und Schülerinnen.

Die Einbindung von Schule in staatliche Aufsicht verbürgt Regeln und gibt Distanz. Diese Einbindung garantiert im Konfliktfall den Zugang zu hierarchisch übergeordneten Instanzen (vom Schulleiter bis zur Aufsichtsbehörde und zum Rechtsweg). Das Beschreiten des Rechtswegs (über die Beschwerde bis hin zum Verwaltungsgericht) findet relativ selten statt, diese Möglichkeit für Schüler und Eltern gibt aber Rechtssicherheit und überschreitet die personale Beziehung durch ihre formale Qualität. Zur personalen Qualität der pädagogischen Beziehung steht sie im Widerspruch, weshalb sie nicht für den Alltag, sondern für den relativ dramatischen Konfliktfall, der sich nicht in Gesprächen bearbeiten und lösen lässt, konstruiert worden ist.

Der öffentliche Appell der AfD wirbt um *anonymes Vorgehen* gegen Lehrer durch die Meldung behaupteten Fehlverhaltens über ein Internet-Portal. Die AfD gibt diese

Meldung eventuell an die Aufsichtsbehörde weiter. Die Behörde müsste dann die konkrete Untersuchung des angeblichen Vorfalls veranlassen. Der Appell hat destruktives Potential, denn:

Die AfD verbreitet mit ihrem öffentlichen Appell bei Lehrkräften unter Umständen Angst vor ständig drohenden „Anzeigen“. Bei Schülern und Eltern mag sie Illusionen über ihre Machtstellung gegenüber Lehrkräften auslösen. Was bezweckt die AfD eigentlich? Falls sie sich zum Anwalt von angeblich Überwältigten stilisieren will – den brauchen die nicht, denn der Rechtsstaat gibt ihnen angemessene Verfahren. Jedenfalls lädt die AfD ein zu Drohungen gegenüber Lehrern, was das Handeln in komplexen Situationen extrem belastet. Verstummen, Vermeiden, Blockieren, Aus-dem-Felde-Gehen sind Standard-Reaktionen in als bedrohlich empfundenen Situationen. Nicht die Mündigkeit der Schüler(innen) wird das Resultat des Portals sein, sondern eher das Erstarren der Interaktionen.

Denkbar ist sogar, dass auf anti-demokratische, menschen-verachtende Äußerungen überhaupt nicht reagiert wird, weil Verunsicherung an die Stelle professioneller Souveränität getreten ist. Die Basis der pädagogischen Arbeitsbeziehung wird durch die Drohung mit Denunziation zerstört. So kann Schule nicht arbeiten, so können Lehrende und Lernende nicht mit einander leben.

## V. Die AfD hat keine Ahnung von Unterricht

Das Handeln von Lehrkräften in der und für die Demokratie ist normativ entschiedenes Handeln. Das Grundgesetz verfasst die Bundesrepublik Deutschland als demokratischen, sozialen, föderalen Rechtsstaat (Artikel 1 und 20 GG). Diese freiheitlich-demokratische Grundordnung ist vor Jahrzehnten in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes zu Parteiverboten erläutert worden (1952, 1956). Diese grundsätzliche Werte-Entscheidung steht außer Frage. Grundsätzliche Maßstäbe müssen auf konkrete Situationen angewendet werden, wobei häufig politische Konflikte etwa um die Auslegung und auch um die Konkurrenz von Grundrechten entstehen. Nur ein Beispiel: Wie weit reicht die Freiheit der Meinung eines einzelnen, und wo beginnt der schutzwürdige Bereich der Rechte anderer und der der verfassungsmäßigen Ordnung?

Die Behandlung politischer Konflikte mit dem Ziel der Förderung der Mündigkeit der Lernenden wird grundiert durch den Beutelsbacher Konsens. Probleme für das lehrende Handeln entstehen daraus, dass der Beutelsbacher Konsens keine – quasi technische oder bürokratische – Anleitung geben kann und darf. Die unfassbar große Zahl von möglichen Situationen der unterrichtlichen Interaktionen lässt sich nicht vorab aufzählen und als richtig oder falsch klassifizieren. „Unterricht“ bezeichnet extrem vielfältige und deshalb komplexe Interaktionen, weshalb die Planung von Unterricht auch nicht wirklich voraussagen kann, was passieren wird. Dies gilt umso mehr, je konfliktreicher und aktueller die verhandelten Themen sind. Die professionelle Kompetenz der Lehrenden gibt im jeweiligen Augenblick eine konkrete Antwort. Wir können dabei zwei Problem-Komplexe unterscheiden – den Umgang mit Situationen und den Umgang mit bestimmten Lernenden.

Der Umgang mit Situationen bedeutet zu fragen: Sind die unterrichtlichen Interaktionen in ihrem Verlauf kontrovers – und zwar für wen und wie? Haben die Lehrkraft oder die Schülergruppe einzelne oder viele überwältigt – und zwar politisch und/oder moralisch (und sei es ungewollt)? Für die Behandlung solcher Fragen muss die Szene präsent sein. Es reicht also nicht aus, einzelne Äußerungen aufzuspießen und an einen Pranger zu stellen und dann zu beschimpfen. Interaktionen nehmen sich Zeit und Raum und erhalten ihre Bedeutung vielleicht auch erst über eine lange Dauer. Die Experten für die Situation sind die Beteiligten selbst. Der Königsweg für die Bearbeitung ist deshalb die Reflexion im Unterricht. Ich habe als Lehrerin meine Klassen, wenn unser Unterricht ein wenig eingespielt war, auf die Gefahren von Indoktrination und Einseitigkeit hingewiesen und habe eingeladen zur Kritik.

Gemeinsame Kritik des gemeinsamen Tuns ist notwendig, denn Fehler passieren mit Sicherheit. Die Situationen sind zu komplex für jederzeit eindeutiges und jederzeit fehlerfreies Handeln – und die Beteiligten sind zu unterschiedlich für identische Wahrnehmungen. Ein kleines Beispiel: Mein Leistungskurs und ich lasen eine soziologische Originalschrift, Kapitel für Kapitel (nach meiner Erinnerung) auch mit Überlegungen, die die Schrift gegen ihren Strich bürsteten. Eines Tages riefen mehrere Schüler(innen): Was wir da machten, das seien doch „linke“ Sozialwissenschaften! Einige Momente Ruhe folgten. Dann platzten andere heraus: Was wir da machten, das seien doch ganz klar „bürgerliche“ Sozialwissenschaften! (Wer zurückblicken kann wird sofort ahnen, dass die Szene in den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts spielte.) Schließlich amüsierte sich eine dritte Gruppe und meinte, wir hätten wohl vieles richtig, nämlich kontrovers, gemacht. Wir haben sicherlich alle gelernt, jedenfalls dies: Identischer Unterricht wird nicht identisch wahrgenommen, jedenfalls nicht in einer heterogenen Schülergruppe.

Solche fruchtbaren Konflikte würden gar nicht stattfinden können, wenn Schüler oder auch Eltern nach Gesprächen beim Abendbrot auf die schnelle Idee kämen, an die Stelle von Gesprächen unvermittelt die formale Beschwerde – und dann noch über ein Internet-Portal einer politischen Partei – zu setzen. In der didaktischen Literatur zur politischen Bildung finden sich viele Beschreibungen und Auswertungen von Szenen, die ich für die Lektüre empfehlen kann (Autorengruppe Fachdidaktik 2016, 23-33; Reinhardt 2017a).

Anders sind die Probleme beim Umgang mit (einzelnen) Lernenden, die extreme Orientierungen ausdrücken. Wenn jemand die Bundesrepublik Deutschland zum Teufel wünscht oder jemand ungebremsten Hass auf Ausländer artikuliert, dann ist nicht die Frage, dass Lehrende tätig werden müssen. Das Problem ist: wie denn? Unklar ist – abstrakt gesprochen – schon der Status solcher Schüleräußerungen: Will der oder die mich nur provozieren? Soll hier die Klasse unterhalten werden? Will da jemand die Aufmerksamkeit erlangen, die er/sie aus irgendeinem Grunde benötigt? Ist nur totale Unkenntnis der Verfassung und ihrer Bedeutung für unser aller Existenz der Hintergrund? Besteht aus irgendeinem Grund diffuse Angst vor dem Leben und vor Anderen? Gibt es einen Erfahrungshintergrund oder eine Gruppenzugehörigkeit, die Druck ausübt? Kurzum: Rausgeworfen wird die Person nicht (das käme nur bei Ge-

fahr für andere oder den Unterricht in die Frage). So wenig Lernende, die das System der Mathematik durch Ahnungslosigkeit demontieren, aus dem Mathematik-Unterricht fliegen, werden Lernende, die die verfassungsmäßige Ordnung im Geiste demontieren, des Unterrichts verwiesen.

Der Umgang mit extremen Äußerungen von Schülern wird – je nach Diagnose der Situation – ganz unterschiedlich sein. Es mag sogar sinnvoll sein, als Lehrerin erst einmal gar nichts zu tun (was natürlich auch Handeln ist), in der Routine des Unterrichts fortzufahren und später in Ruhe nachzudenken. Vielleicht ist dann das Mittel der Wahl, in einer Pause auf dem Schulhof mit dem(r) Schüler(in) zu reden. Unbedingt ist die Beratung mit Kollegen und Kolleginnen zu empfehlen! Wie sind ihre Erfahrungen? Wie sehen und empfinden sie jene von mir geschilderte Szene? Gibt es vielleicht gleichlaufende oder unterschiedliche Erlebnisse? Auch hier bietet die fachdidaktische Literatur Schilderungen und Analysen (Reinhardt 2017b mit weiteren Literatur-Hinweisen; May 2018 zu „Hate Speech“, Petrik 2018 zu Lehrerstrategien).

## VI. Fazit

Zurzeit ist die Atmosphäre – für den Bereich der politischen Bildung in Schulen auch verursacht durch das AfD-Portal – ähnlich aufgeheizt wie in den 70er-Jahren. Politik-Unterricht ist wieder brisant geworden. Heute haben wir aber den Schatz der Erfahrungen von damals, den wir nutzen können. Lehrende der politischen Bildung brauchen die Solidarität und den Schutz der Öffentlichkeit (auch durch Kritik), der Kollegen und der Schulen, der Lernenden und der Eltern, der Verbände, der Aufsichtsbehörden und der Ministerien. Zu hoffen und zu beobachten ist, dass sich eine Welle streitiger Diskussionen und empathischer Unterstützungen entfaltet – und auch Satire und Ironie, die das Portal mit Gelächter umgeben.

## Literatur

- Autorengruppe Fachdidaktik (2016): Was ist gute politische Bildung? Leitfaden für den sozialwissenschaftlichen Unterricht. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag
- Bundesverfassungsgericht: Chancengleichheit von Parteien, Urteil vom 27. Februar 2018, 2 BvE 1/16
- Bundesverfassungsgericht: Kopftuchverbot für Lehrkräfte, Beschluss vom 27. Januar 2015, 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10
- May, Michael (2018): Hate Speech analog – Eine situative Herausforderung in Schule und Unterricht. In: Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP), Heft 3, S. 399-408
- Petrik, Andreas/Köhler, Anke/Hentschel, Jannis (2018): Lernort Schule: die „Dorfgründung“ als demokratischer Prozess. Halle-Wittenberg: Universitätsverlag
- Reinhardt, Sibylle (2017a): Wie politisch darf eine Politiklehrkraft sein? In: Achour, Sabine/Gill, Thomas (Hg.): Was politische Bildung alles sein kann. Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 105-114
- Reinhardt, Sibylle (2017b): Unterricht mit rechts orientierten Schülern und mit Empörten – Probleme und Ideen. In: Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP), Heft 2, S. 281-291



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

# Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik im Zeitalter der Globalisierung

## Fragen an Professor Hermann Adam

*Redaktion:* Was sind für Sie die Hauptmerkmale des Zeitalters der Globalisierung?

*Adam:* Dank günstiger Transportkosten und schneller Kommunikation werden Waren überall auf der Welt produziert und verkauft, je nachdem, wo es am günstigsten ist und wo sich die höchsten Preise erzielen lassen. Ebenso werden Dienstleistungen, z. B. der Touristikbranche, über nationale Grenzen hinweg angeboten und verkauft. Besonders der grenzüberschreitende Kapitalverkehr, die Kapitalanlage und Kreditaufnahme in anderen Ländern, hat durch die seit den 1980er Jahren erfolgte Liberalisierung der Finanzmärkte eine enorme Bedeutung erlangt. Im EU-Raum kommt außerdem die Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt dazu: EU-Bürger können sich frei bewegen und im EU-Ausland arbeiten.

Folge der Globalisierung ist eine fortschreitende Zunahme der internationalen Arbeitsteilung. Industrielle Massenproduktion, für die nur geringe Qualifikationen erforderlich sind, wird in Billiglohnländer verlagert, Arbeitsplätze in Hochlohnländern wie Deutschland werden in hoher Zahl vernichtet. Profiteur der Globalisierung ist das Kapital. Es ist im Unterschied zur Arbeit sehr mobil und kann dort auf der Welt investiert werden, wo es die höchste Rendite abwirft. Seit der Liberalisierung der Finanzmärkte werden Unternehmensgewinne auch immer weniger in Realkapital, also in Maschinen reinvestiert, sondern in Wertpapieren angelegt, die kurzfristig höhere Renditen versprechen. Die Gleichung „Hohe Gewinne = mehr Investitionen in Real-



**Prof. Dr. Hermann Adam**

lehrt Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.  
Sein Buch „Bausteine der Wirtschaft“ ist 2015 in 16. Auflage erschienen.

kapital = mehr Arbeitsplätze“, die früher galt, geht heute nicht mehr auf.

*Redaktion:* Die SPD war immer eine Partei, die über die politische Steuerung der Wirtschaft nachgedacht hat. Muss sie heute solche Gedanken ad acta legen?

*Adam:* In der Geschichte folgten auf Phasen, in denen mehr Marktfreiheit durchgesetzt wurde, immer auch Zeiten, in denen mehr staatliche Eingriffe in die Wirtschaft erfolgten. Beispiel Wohnungsmarkt: Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Wohnungsmarkt in der alten Bundesrepublik 30 Jahre lang stark reguliert. Es gab staatlich massiv geförderten sozialen Wohnungsbau sowie staatlich festgesetzte Mieten. Ab den 1980er Jahren zog sich der Staat schrittweise aus dem Wohnungsbau zurück, die Gemeinnützigkeit des sozialen Wohnungsbaus wurde aufgehoben, seine staatliche Förderung durch den Bund abgeschafft. Heute wird der soziale Wohnungsbau wieder belebt und mit der Mietpreisbremse massiv in die Preisbildung auf den Wohnungsmärkten eingegriffen.

Ähnliche politische Zyklen, in denen sich Phasen stärkerer staatlicher Intervention und Phasen der Deregulierung und Liberalisierung abwechselten, sind auf den Finanzmärkten zu beobachten. Nach der Weltwirtschaftskrise 1929/30 wurden unter Präsident Franklin D. Roosevelt der Finanzsektor in den USA strikt reguliert und die Realwirtschaft durch öffentliche Investitionen und Arbeitsbeschaffungsprogramme belebt. Danach wurden eine Arbeitslosenversicherung geschaffen, Mindestlöhne und eine Höchstarbeitszeit gesetzlich verankert und ein progressiver Einkommensteuertarif eingeführt. Diese als „New Deal“ in die Geschichtsbücher eingegangene wirtschaftspolitische Strategie war in den USA bis 1981 Konsens. Mit Amtsantritt des Republikaners Ronald Reagan begann 1981 der weltweite Paradigmenwechsel hin zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik mit Steuersatzsenkungen und Deregulierung der Finanz- und Arbeitsmärkte. Zwar gab es bisher nach der letzten Finanzmarktkrise keinen ähnlichen wirtschaftspolitischen Kurswechsel wie nach der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre. Aber es ist zu hoffen, dass das Pendel demnächst wieder in Richtung mehr Staatsintervention ausschlägt. Dann muss die SPD ein umsetzbares Konzept parat haben. Also: Gedanken über mehr staatliche Steuerung sollten nicht ad acta gelegt werden.

*Redaktion:* Die Volkswirtschaftslehre produzierte nationale Theorien politischer Intervention. Stoßen solche Theorien im globalen Kontext nicht an Grenzen?

*Adam:* Genau das ist das Problem. Bis Ende der 1970er Jahre war es im nationalen Rahmen möglich, eine keynesianische Wirtschaftspolitik zu betreiben und eine Konjunkturkrise durch höhere, schuldenfinanzierte Staatsausgaben zu überwinden. In dieser Zeit waren die Finanzmärkte reguliert, und die nationalen Regierungen konnten durch Abwertung ihrer Währung die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen sichern. Seit die Volkswirtschaften durch den immens gewachsenen Welthandel und den freien Kapitalverkehr über alle Grenzen hinweg eng miteinander verflochten sind, funktioniert diese wirtschaftspolitische Strategie nur noch, wenn sie zeitgleich in den wirtschaftlich bedeutendsten Ländern angewandt wird. Wird sie aber isoliert in einem Land praktiziert, geht es schief. Das mussten die sozialistische Regierung in Frank-

reich und später auch die sozialdemokratische Regierung in Schweden leidvoll erfahren.

So versuchten die Sozialisten unter ihrem Präsidenten François Mitterrand Anfang der 1980er Jahre ihre Vorstellungen von einer sozial gerechten Wirtschaft umzusetzen, indem sie die Mindestlöhne erhöhten, zahlreiche Sozialleistungen verbesserten, 180.000 neue Stellen im öffentlichen Dienst schufen, die Wochenarbeitszeit auf 39 Stunden verkürzten, eine zeitlich begrenzte Sonderabgabe auf Höchstehkommen einführen und Sondersteuern auf Spekulationsgewinne erhoben. Das Ergebnis waren eine Inflationsrate von 14 Prozent, ein Einbruch der Exporte, wachsende Importe und eine rasch steigende Staatsverschuldung. Nach einem Jahr musste die Regierung einen radikalen Kurswechsel vollziehen und zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zurückkehren.

Auch der sozialdemokratischen Regierung in Schweden blieb in den 1990er Jahren nichts anderes übrig, als ihre keynesianische Vollbeschäftigungspolitik aufzugeben. Als sie im Mai 1991 die Schwedenkrone an die europäische Verrechnungseinheit ECU koppeln musste, um der wachsenden Kapitalflucht entgegenzuwirken, konnte sie fortan das Instrument der Abwertung nicht mehr einsetzen, mit der sie die durch die generöse Lohn- und Sozialpolitik entstandenen Wettbewerbsnachteile der schwedischen Wirtschaft immer wieder ausglich. Die Arbeitslosigkeit schoss auf eine bis dahin für Schweden unvorstellbare Höhe von über 8 Prozent. In dieser Situation reagierten die Sozialdemokraten ab 1994 mit dem größten wirtschaftspolitischen Systemwechsel seit den 1930er Jahren und betrieben eine Austeritätspolitik mit Kürzung der Sozialausgaben und dem Abbau öffentlicher Beschäftigung.

*Redaktion:* Für die SPD ist Gerechtigkeit ein zentrales Thema. Wie gerecht kann eine globalisierte Wirtschaftsordnung sein?

*Adam:* Die Globalisierung hat viele Menschen aus der Armut herausgeholt: 2002 mussten noch rund 26 Prozent der Weltbevölkerung mit weniger als 1,90 US-Dollar am Tag auskommen, zuletzt waren es laut Weltbank nur noch knapp zehn Prozent. So gesehen ist die Globalisierung eine Erfolgsgeschichte. Allerdings sind in den reichen OECD-Ländern die Realeinkommen der unteren Einkommensschichten in den letzten drei Jahrzehnten gesunken, während die oberen Schichten überproportionale Einkommenszuwächse verzeichneten. Dabei konzentrierte sich der Einkommensanstieg vor allem auf das oberste ein Prozent. Diese sich immer weiter öffnende Schere zwischen Arm und Reich ist zweifellos die Schattenseite der Globalisierung. Anders als noch in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten profitieren nicht mehr alle gleichmäßig vom wirtschaftlichen Aufschwung. Die Armen in den reichen Ländern werden vom Wohlstandszuwachs weitgehend ausgeschlossen. Insofern ist die globalisierte Wirtschaftsordnung ungerecht. Die wachsende Ungleichheit ist jedoch kein Naturgesetz, sondern Folge einer politisch ungesteuerten Globalisierung und des naiven Glaubens, dass die sich selbst überlassenen Märkte alles zum Besten regeln.

*Redaktion:* Welche Art von Steuerpolitik ist angesichts des internationalen Steuerwettbewerbs (Steuern als Standortfaktor für Investitionen) in Deutschland möglich?/



Müssen internationale Akteure auf den Finanzmärkten stärker zur Finanzierung nationaler Haushalte herangezogen werden?

*Adam:* Der internationale Steuerwettbewerb hat zu einem Wettlauf um niedrigere Steuersätze geführt. So senkten die USA ihren Einkommensteuerspitzensatz von 70 Prozent im Jahr 1980 auf 47,3 Prozent 2016. Der Unternehmenssteuersatz wurde von 46 Prozent auf 35 Prozent 1997 reduziert, inzwischen aber wieder auf 39,2 Prozent angehoben. In Großbritannien wurde der Einkommensteuerspitzensatz von 60 Prozent auf 45 Prozent, der Unternehmenssteuersatz von 52 Prozent auf 20 Prozent herabgesetzt.

Da Regierungen um die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihres Landes fürchten, trauen sie sich nicht, wesentlich höhere Steuersätze festzulegen als ihre Handelspartner. Das gilt auch für die deutschen Regierungen. Bei uns wurde der Einkommensteuerspitzensatz von 56 Prozent auf 47,5 Prozent, der Unternehmenssteuersatz von 56 Prozent auf 29,8 Prozent reduziert. In der Folge brachen bei uns in der ersten Hälfte der 2000er Jahre, verstärkt durch den gleichzeitig stattfindenden Konjunkturrückgang, die Steuereinnahmen massiv ein, obwohl zeitgleich viele Steuervergünstigungen gestrichen wurden.

Der Steuerwettbewerb hat die Situation der öffentlichen Haushalte viele Jahre lang angespannt, den politischen Handlungsspielraum der Regierungen auf nationaler Ebene erheblich eingeschränkt und die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in allen OECD-Ländern gefördert. Von daher wäre dringend notwendig, beispielsweise durch eine Finanztransaktionssteuer nicht nur die Spekulation einzudämmen, sondern auch die internationalen Akteure auf den Finanzmärkten zur Mitfinanzierung der gesellschaftlichen Aufgaben jedes Landes heranzuziehen.

Auch eine gemeinsame Unternehmenssteuer, zumindest ein Mindeststeuersatz in den OECD-Staaten, wäre erforderlich. Dafür brauchte man einheitliche Regeln zur Berechnung der steuerpflichtigen Unternehmensgewinne. An einer solchen gemeinsamen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage arbeitet die EU seit vielen Jahren. Doch die Materie ist kompliziert, und die nationalen Interessen sind unterschiedlich. Deshalb kommt man nur im Schnecken tempo voran. Eine wirksame Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerflucht der großen Konzerne setzt Einigkeit und ein gemeinsames Vorgehen der Regierungen der wichtigsten Industrieländer voraus. Ein Alleingang nur eines Landes dürfte auf Dauer nicht erfolgversprechend sein.

*Redaktion:* Müssen Sozialdemokraten angesichts des demographischen Wandels Rückschritte bei der Ausgestaltung der Sozialpolitik akzeptieren?

*Adam:* 2017 wurden knapp 970 Mrd. Euro oder fast 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Sozialleistungen ausgegeben. Am Ende der Amtszeit Willy Brandts betrug die Sozialleistungsquote noch weniger als 22 Prozent, vor Einführung von Hartz IV lag sie bei 29 Prozent. So gesehen kann von Rückschritten in der Sozialpolitik keine Rede sein.

Allerdings verlangt der demographische Wandel, dass ein größerer Teil des erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts für die nicht-erwerbstätige ältere Generation abge-

zweigt wird. Das bedingt höhere Renten- und Krankenversicherungsbeiträge und wachsende staatliche Zuschüsse zur Renten- und Krankenversicherung. Wenn immer mehr Rentner versorgt werden müssen, können auch die Renten künftig nicht mehr in dem Maße ansteigen wie in der Vergangenheit. Und wenn dank höherer Lebenserwartung die Senioren immer länger leben, wird man auch das Renteneintrittsalter anheben müssen.

Das klingt im ersten Moment alles ganz furchtbar, ist aber vor dem Hintergrund eines weiteren realen Wirtschaftswachstums nicht so dramatisch. Höhere Renten- und Krankenversicherungsbeiträge bedeuten dann für die aktive Generation lediglich einen langsameren Anstieg ihrer realen Nettoeinkommen und für die Rentner lediglich einen geringeren Zuwachs ihrer Altersbezüge. Der künftigen Rentnergeneration wird es dabei keineswegs schlechter gehen als der heutigen. Im Gegenteil: Nach Berechnungen des Münchner Zentrums für die Ökonomie alternder Gesellschaften wird die Kaufkraft der nächsten Rentnergeneration um ca. 25-30 Prozent höher sein. Anderslautende Nachrichten sind interessengeleitete Panikmache. Die Kredit- und Versicherungswirtschaft möchte, dass die Menschen aus Angst, ihre künftige Rente könnte zum Leben nicht ausreichen, vermehrt privat vorsorgen und Spar- und Lebensversicherungsverträge abschließen.

*Redaktion:* Was wären für Sie die Eckpunkte einer sozialdemokratischen Position zur Digitalisierung?

*Adam:* Nach heutigem Kenntnisstand wird die Digitalisierung zwar viele Arbeitsplätze vernichten, aber auch genau so viele wenn nicht sogar mehr neue Arbeitsplätze schaffen. Nicht alle neuen Arbeitsplätze werden am gleichen Ort und auch so gut bezahlt sein wie die alten. Deshalb muss die SPD den Menschen klar machen, dass sie ihr Erwerbsleben weder in ein und demselben Betrieb, noch an ein und demselben Ort werden verbringen können. Und sie muss die Menschen auch darauf vorbereiten, dass kontinuierliche Erwerbsbiographien mit ständig steigenden Realeinkommen nicht für alle garantiert werden können. Der rasante Strukturwandel kann vielmehr manche hart treffen und ohne eigenes Verschulden den Arbeitsplatz kosten. Wenn dann kein neuer, gleichwertiger gefunden wird, bedeutet das sozialen Abstieg und Statusverlust.

Der Sozialstaat kann deshalb weder jedem den einmal erreichten sozialen Status für den Rest des Lebens garantieren, noch den Kindern den gleichen sozialen Status wie den ihrer Eltern versprechen. In einer sich rasant verändernden Welt lassen sich allenfalls die Risiken eines Statusverlusts vermindern, indem alle darauf vorbereitet und dazu angehalten werden, mehrmals im Leben umzulernen, regional mobil und beruflich flexibel zu sein. Lebensbegleitendes Lernen muss für jeden so selbstverständlich sein wie für einen aktiven Sportler das ständige Training. Die Politik müsste einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung, finanziert vom Arbeitgeber und/oder dem Jobcenter schaffen, aber auch eine Pflicht zur regelmäßigen Weiterbildung ähnlich der allgemeinen Schulpflicht gesetzlich verankern. Auch die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte sollten verbessert werden, etwa durch Einführung eines Initiativrechts für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen.

*Redaktion:* Sollte die SPD sich der Forderung nach einer Abschaffung der Hartz-Gesetzgebung und dem Übergang zu einem bedingungslosen Grundeinkommen anschließen?

*Adam:* Auf keinen Fall! Der Kern der Hartz-Gesetzgebung besteht in der Kombination aus Fördern und Fordern: Arbeitssuchende sollen vom Job-Center bestmöglich unterstützt werden, damit sie einen neuen Arbeitsplatz finden. Gleichzeitig müssen sich die Arbeitssuchenden aber auch selbst ernsthaft um Arbeit bemühen und bereit sein, die dafür nötigen Qualifikationen zu erwerben und Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zu absolvieren. Folgen sie den Auflagen des Jobcenters nicht, werden Sanktionen verhängt.

Ein emanzipatorisches bedingungsloses Grundeinkommen, das deutlich über der heutigen Mindestsicherung liegen müsste und damit den Zwang zu arbeiten beseitigen würde, wäre nicht finanzierbar. Deshalb wäre allenfalls ein konservativ-liberales Modell umsetzbar, bei dem das bedingungslose Grundeinkommen lediglich auf dem Niveau des heutigen Hartz IV-Sätze liegt. Für einen Langzeitarbeitslosen ohne Schul- oder Berufsabschluss wäre dadurch nichts gewonnen. Im Gegenteil: Da solche Modelle gleichzeitig die meisten Institutionen des Sozialstaats abschaffen wollen, gäbe es auch kein Jobcenter mehr, das sich um seine Re-Integration in den Arbeitsmarkt bemüht. Er wäre völlig auf sich allein gestellt und mit hoher Wahrscheinlichkeit dauerhaft von der sozialen Teilhabe ausgeschlossen.

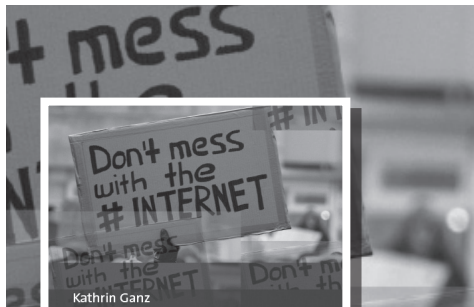
*Redaktion:* Warum schafft es die SPD nicht, ihre Arbeit in einem besseren öffentlichen Licht erscheinen zu lassen? Warum wird die sozialdemokratische Politik nicht positiver wahrgenommen? Oder hat die SPD gar kein Vermittlungsproblem?

*Adam:* Das hat zwei Gründe: In der Bevölkerung, aber auch in breiten Kreisen der SPD-Mitglieder, ist ein Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge nur rudimentär vorhanden. Die Ökonomie ist aber zu komplex, als dass man sie in fünf Minuten verständlich erklären könnte. Die SPD hat zu diesem Problem mangelnder ökonomischer Bildung aber selbst beigetragen. In ihrer politischen Bildungsarbeit hat sie ihre Schwerpunkte zu sehr auf die Theorie des demokratischen Sozialismus gelegt, statt ökonomisches Grundwissen zu vermitteln. Es reicht nicht aus, die Grundwerte Freiheit – Gerechtigkeit – Solidarität durchzubuchstabieren, daraus eine Wunschliste abzuleiten und Maßnahmenkataloge aufzustellen, die die SPD umsetzen sollte. Das erzeugt hohe Erwartungen und führt uns zum zweiten Grund: Die Bürgerinnen und Bürger verkennen, wie eng die Handlungsspielräume sind, die die Politik heute hat. Sie glauben, wenn nur der politische Wille vorhanden ist, „die da oben“ wieder mehr Bodenhaftung gewinnen und die SPD sich wieder auf ihre Grundwerte besinnt, sei alles machbar.

Dem ist aber nicht so. Zwar gilt grundsätzlich: Was von Menschen gemacht ist, kann auch von Menschen verändert werden. In jeder konkreten historischen Situation gab und gibt es aber Restriktionen, die der Realisierung des großen SPD-Fernziels „Demokratischer Sozialismus“ entgegen stehen. Heute sind das in der Steuerpolitik der internationale Steuerwettbewerb sowie die Veto-Position des Bundesrates, die bei

gegenläufigen politischen Mehrheiten in der zweiten Kammer die Durchsetzung eines progressiven Steuersystems zum Scheitern verurteilt. Auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit macht die demographisch bedingte Belastung der Sozialsysteme langfristig höhere Beiträge und Staatszuschüsse, ein höheres Renteneintrittsalter und ein niedrigeres Rentenniveau unvermeidlich, selbst wenn eine zukünftig höhere Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotentials die Finanzlage der Rentenversicherung etwas entspannen könnte. Durch den rasanten Wandel der Technologie in Gestalt der Digitalisierung wird es außerdem in Zukunft nicht mehr in jedem Einzelfall möglich sein, Statusverluste zu vermeiden. Wenn aber soziale Gerechtigkeit, verstanden als Umverteilung durch ein progressives Steuersystem, und soziale Sicherheit, verstanden als Erhalt des einmal erreichten sozialen Status, unter den gegenwärtigen Bedingungen durch die SPD derzeit nicht gewährleistet werden kann, ist die Enttäuschung ihrer Klientel verständlicherweise groß.

Dagegen hilft nur, die hochgesteckten Erwartungen zurückzuschrauben und sich die Grenzen real umsetzbarer Politik einzugestehen, auch wenn das für viele schmerzhaft sein mag. Dann wird man vielleicht auch die kleinen sozialen Verbesserungen, die die SPD in jeder Regierungskonstellation durchgesetzt hat, nicht nur wieder besser wahrnehmen, sondern auch mehr schätzen. Denn ohne die SPD gäbe es nicht einmal diese kleinen Fortschritte wie z. B. den Mindestlohn, die abschlagsfreie Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte oder die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente.



## Die Netzbewegung

Subjektpositionen im politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft

Verlag Barbara Budrich



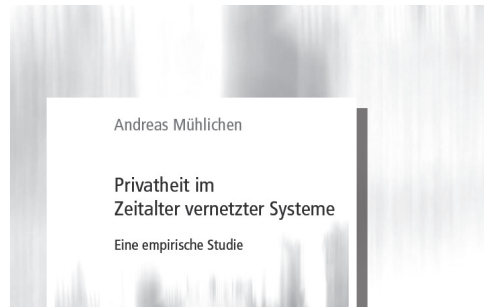
Kathrin Ganz

## Die Netzbewegung

**Subjektpositionen im politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft**

Die Netzbewegung setzt sich für Informationsfreiheit, Datenschutz und Netzneutralität ein, gegen Zensur und Überwachung, kurz: für ein freies Internet. Mit ihrer intersektionalen und hegemonietheoretischen Analyse zeigt die Autorin, wie die Forderungen der Netzbewegung und auch die Akteur\_innen selbst gesellschaftlich verortet sind und geht der Frage nach, wie sich soziale Ungleichheit in den politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft einschreibt.

2018 • 310 S. • Kart. • 38,00 € (D) • 39,10 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2139-9 • eISBN 978-3-8474-1129-1



Andreas Mühlichen

## Privatheit im Zeitalter vernetzter Systeme

Eine empirische Studie

Bonner Reihe der Empirischen Sozialforschung Band 2

Verlag Barbara Budrich



Andreas Mühlichen

## Privatheit im Zeitalter vernetzter Systeme

**Eine empirische Studie**

Dieses Buch widmet sich theoretisch und empirisch dem Thema Privatheit. Es untersucht, was Privatheit eigentlich ist, inwiefern sich unser Verständnis davon durch die Digitalisierung verändert hat, warum wir sie gewahrt wissen wollen und sollten, warum wir jedoch gleichzeitig bereit sind, sie unter bestimmten Umständen aufzugeben und was die Konsequenzen davon sind.

2018 • 281 S. • Kart. • 36,00 € (D) • 37,10 € (A)  
Bonner Reihe der Empirischen Sozialforschung, 2  
ISBN 978-3-8474-2145-0 • eISBN 978-3-8474-1152-9

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

# Die Europäische Union im Kampf um den Rechtsstaat

*Heinrich Pehle*

## 1. Die Europäische Union als Wertegemeinschaft

Die Europäische Union versteht sich selbst nicht nur als Wirtschafts- und Rechts-, sondern auch als eine „Wertegemeinschaft“. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) nennt mit Artikel 2 an prominenter Stelle die Werte, auf die sich die Union gründet. Es sind dies „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“. Der Rechtsstaatlichkeit kommt dabei ein besonderes Gewicht zu, ist es doch dieses Prinzip, das die Einhaltung der anderen Werte im Zweifel garantieren soll.

Am 1. Januar dieses Jahres ist die EU-Ratspräsidentschaft von Österreich turnusgemäß an Rumänien übergegangen. Damit steht bis zum 30. Juni 2019 ein Mitgliedstaat an der Spitze der Europäischen Union, dem die Europäische Kommission in ihrem vorerst letzten Fortschrittsbericht vom 13. November 2018 unter anderem vorwirft, mit der Unabhängigkeit der Justiz eine

der zentralen Säulen der Rechtsstaatlichkeit massiv in Frage zu stellen. Nachdem die von der Kommission in diesem Zusammenhang an Rumänien bereits in der Vergangenheit adressierten Empfehlungen von der Regierung in Bukarest nicht nur nicht umgesetzt wurden, sondern im Gegenteil deutliche Rückschritte in Bezug auf die Bewahrung rechtsstaatlicher Prinzipien zu konstatieren waren, scheint es nicht unwahrscheinlich, dass den im aktuellen Fortschrittsbericht erneut formulierten Handlungsempfehlungen ein ähnliches Schicksal droht. Deshalb werden derzeit mögliche Sanktionen gegen die rumänische Regierung diskutiert. Im Zentrum entsprechender Überlegungen steht das sogenannte Rechtsstaatsverfahren nach Artikel 7 EUV

Das Rechtsstaatsverfahren soll dazu dienen, die europäische Wertegemeinschaft im Falle ihrer Gefährdung zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Mitgliedstaaten, welche die gemeinsamen Werte verletzen, sollen wieder auf den rechten Weg gebracht werden. Ein entsprechendes Verfahren wurde bisher erst in zwei Fällen aktiviert, nämlich zu Beginn des Jahres 2016 gegen die polnische, im



**Prof. Dr. Heinrich Pehle**

war bis zu seiner Pensionierung Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

September 2018 gegen die ungarische Regierung. In beiden Fällen ging es nicht nur, aber vor allem um den Kern des Rechtsstaatsprinzips – die Unabhängigkeit der Justiz und in Verbindung damit um die Entscheidungsfähigkeit der Gerichte, insbesondere der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Justizreformen, die in beiden Ländern von der jeweiligen Regierungsmehrheit durchgesetzt wurden, ermöglichen den politischen Zugriff auf die Organe der dritten Gewalt vor allem durch entsprechende Änderungen der Wahlmodi für die Richterschaft und willkürliche Eingriffe in die Pensionsregelungen. In der Summe führten diese Regelungen nicht nur zu Einschränkungen der formalen Kompetenzen der (Verfassungs-)Gerichte, sondern auch zur vorzeitigen Entlassung einer Vielzahl von Richterinnen und Richtern, womit in der Folge die Möglichkeit eröffnet wurde, die Richterschaft Schritt für Schritt mit politisch gefälligen Kandidaten zu besetzen.

Beide Fälle liefern mithin Anschauungsmaterial, das helfen kann, die Einschätzung zu überprüfen, ob der EU, wie etwa Mayr (2018: 40) meint, in Gestalt des Verfahrens nach Artikel 7 EUV sowie finanzieller Sanktionen tatsächlich wirksame Instrumente im Kampf um die Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.

## 2. Artikel 7 EUV und der „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“

Artikel 7 EUV sieht ein mehrstufiges Verfahren vor, das mittels eines „begründeten Vorschlags“ entweder durch ein Drittel der Mitgliedstaaten, durch die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament eröffnet wird. In der Folge, so heißt es in Artikel 7 (1) „kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht.“ Bevor der Rat allerdings eine derartige Feststellung trifft, muss er den betroffenen Mitgliedstaat anhören. Auch kann er Empfehlungen an ihn beschließen. Erst nachdem diese Hürde genommen ist, sind die Staats- und Regierungschefs am Zuge, denn nunmehr kann der Europäische Rat entsprechend Artikel 7 (2) wiederum auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission feststellen, dass eine „schwerwiegende

und anhaltende Verletzung“ der gemeinsamen Werte tatsächlich vorliegt. Bevor eine derartige Feststellung getroffen wird, muss dem betroffenen Mitgliedstaat allerdings Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben werden. Die gegebenenfalls folgende Entscheidung des Europäischen Rates ist an die Zustimmung des Europäischen Parlaments gebunden und – dies ist die entscheidende Hürde – sie muss einstimmig (aber ohne Mitwirkung des betroffenen Mitgliedstaates) erfolgen.

Erst auf dieser Grundlage wird es dem Rat dann möglich, mit qualifizierter Mehrheit wirkliche Sanktionen zu beschließen. Sie bestehen, so bestimmt es Absatz 3, in der Aussetzung bestimmter Rechte, „die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaates im Rat.“ Diese Bestimmung zielt auf die Aussetzung von Verfahrensrechten; finanzielle Sanktionen sind damit ausdrücklich nicht angesprochen.

Das Verfahren nach Artikel 7 EUV ist, wie gesehen, denkbar kompliziert und läuft selbst nach Brüsseler Maßstäben gemessen auf ein äußerst langwieriges Procedere hinaus. Zudem kann es angesichts der erforderlichen Einstimmigkeit bei der alles entscheidenden Abstimmung nur schwer bis an ein erfolgreiches Ende geführt werden, weil der betroffene Mitgliedstaat nur einen Verbündeten benötigt, der ihn mit seinem Veto vor Eingriffen schützt.

Diese Einsicht bewog die Europäische Kommission dazu, im Jahr 2014 ein neues Verfahren einzuführen, das im Bedarfsfall dem Procedere nach Artikel 7 EUV vorgeschaltet werden kann. Dabei handelt es sich um den „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“. Der Rahmen hat die Form einer Mitteilung der Kommission an den Rat, begründet also keinerlei neue Pflichten für die Mitgliedstaaten. Die Kommission selbst führt dazu aus, „dass mit diesem Rahmen [...] Gefahren für das Rechtsstaatsprinzip abgewendet werden [sollen], bevor die Voraussetzungen für die Aktivierung des Mechanismus in Artikel 7 EUV gegeben sind. Er ist keine Alternative zu Artikel 7 EUV, sondern er ergänzt ihn und dient eher dazu, eine Lücke im Vorfeld zu schließen [...]. Der neue EU-Rahmen soll die Kommission in die Lage versetzen, zusammen mit dem betroffenen Mitgliedstaat eine Lösung zu finden, um zu verhindern, dass sich in diesem Mitgliedstaat eine systemimmanente Gefahr für das Rechtsstaatsprinzip herausbildet, die sich zu einer ein-

deutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Artikels 7 EUV entwickeln könnte und die Aktivierung der dort vorgesehenen Verfahren erforderlich machen würde“ (COM/2014/0158 final: 4 und 8).

Der EU-Rahmen setzt also auf einen Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaat. Er sieht seinerseits ein dreistufiges Verfahren vor, das aus einer Sachstandsanalyse durch die Kommission, einer Stellungnahme des Mitgliedstaats und schließlich einer Empfehlung der Kommission für „rasche und konkrete Maßnahmen gegen die systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit und zur Abwendung des Verfahrens nach Artikel 7 EUV besteht“ (ebd.: 9). Führt auch dieses Verfahren nicht zu einer Lösung des Problems, hat die Kommission, will sie nicht untätig bleiben, nur noch eine Option: die Aktivierung des Artikel 7-Verfahrens.

Der Rahmen wurde bisher nur einmal aktiviert, nämlich zu Beginn des Jahres 2016 gegen die Regierung Polens. In verschiedenen Stellungnahmen hatte die Kommission seitdem ihre Bedenken gegen die dortige Justizreform dargelegt und insgesamt vier Empfehlungen ausgesprochen. Die erhoffte Reaktion aus Warschau blieb jedoch aus, sodass der Rechtsstaatsdialog im Dezember 2017 ergebnislos beendet wurde. Am 21. Dezember 2017 übermittelte die Kommission entsprechend Artikel 7 EUV dem Rat der Europäischen Union daher einen „begründeten Vorschlag“, der im Kern darauf hinauslief, dass die polnische Republik die Unabhängigkeit und Legitimität ihres Verfassungsgerichts innerhalb von drei Monaten wiederherstellen möge. Nach der Zustimmung durch das Europäische Parlament bestand der vorerst letzte Verfahrensschritt in einer Anhörung Polens durch den Rat, die in der Sache keinerlei nennenswerten Fortschritt erbrachte. Entsprechende Ratsbeschlüsse stehen noch immer aus.

Im Falle Ungarns ist es nicht zu einem Vorverfahren entsprechend des EU-Rahmens gekommen. Stattdessen beschloss das Europäische Parlament im September 2018 die unmittelbare Einleitung des Verfahrens nach Artikel 7 EUV. Der Rat, der nunmehr am Zuge ist, hat die ungarische Regierung im Oktober 2018 zu einer offiziellen Stellungnahme aufgefordert. Weiter ist das Verfahren bislang noch nicht gediehen.

Vom seinerzeitigen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso stammt die Charakterisierung des Rechtsstaatsverfahrens als „nukleare Option“. Nimmt man diese Metapher einmal auf, so

liegt der Hinweis nahe, dass die Logik der nuklearen Abschreckung im Kalten Krieg ja gerade darin bestand, sie niemals Realität werden zu lassen, käme ihre Anwendung doch der Selbstvernichtung gleich. Insofern erscheint die Aktivierung von Artikel 7 als Akt der politischen Verzweiflung, und es verwundert nicht, dass selbst die Initiatorin des EU-Rahmens – die damalige EU-Justizkommissarin Viviane Reding – die Meinung vertritt, dass die Anwendung von Artikel 7 schon aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses im Europäischen Rat politisch letztlich hypothetisch bleibe, weshalb die europäischen Institutionen „neue Werkzeuge“ benötigten, um Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit durch einzelne Mitgliedstaaten überzeugend begegnen zu können (Bertelsmann-Stiftung 2017).

### 3. Auf der Suche nach Alternativen: „Neue Werkzeuge“ für die EU?

#### Verbindung von Rechtsstaatsverfahren?

Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, dass es möglich sei, die Rechtsstaatsverfahren gegen Polen und Ungarn zu verbinden. In der Folge würde im Europäischen Rat nur einmal abgestimmt, sodass sowohl Polen als auch Ungarn im gemeinsamen Verfahren nicht abstimmungsbe-rechtigt wären. Die Gefahr, dass sich beide mittels eines Vetos gegenseitig schützen könnten, wäre damit gebannt. Allerdings wäre eine derartige Verfahrensverbindung dem Verdikt der Willkür ausgesetzt, denn damit würde man „aus der Einstimmigkeits- faktisch eine Mehrheitsentscheidung“ (Thiele 2017, o.S.) machen. Dieses Gedankenspiel Realität werden zu lassen, ist politisch kaum denkbar, denn die EU muss ihrerseits auch und besonders im Rechtsstaatsverfahren darum bemüht sein, rechtlich unanfechtbar zu agieren. Hinzu kommt die Gefahr, dass weitere Mitgliedstaaten – etwa Rumänien, das ja selbst im begründeten Verdacht steht, vom rechtstaatlichen Pfad abgekommen zu sein – den Regierungen in Warschau und Budapest mit dem Einsatz ihrer Vetomacht zur Seite stehen könnten.



## Vertragsverletzungsverfahren als Ausweg?

Weil es gerade im Zusammenhang mit dem Kampf um die Bewahrung der Rechtsstaatlichkeit wichtig ist, nach juristisch einwandfreien Wegen zu suchen, liegt es nahe, den Blick auf den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zu richten. Schließlich sei es, so etwa Puhl (2018:6) „seine Sache festzustellen, welche neue Verordnung in Polen, Ungarn, Rumänien oder anderswo rechtswidrig ist.“ Nahrung bekam diese Sichtweise erstmals im Jahr 2012, weil es seinerzeit der Europäischen Kommission gelang, die ungarische Regierung mittels eines Vertragsverletzungsverfahrens durch den EuGH zur Rücknahme der vorzeitigen Zwangspensionierung vieler Richter zu zwingen. Der Gerichtshof begründete sein Urteil mit einem Verstoß Ungarns gegen die europarechtlich verbotene Diskriminierung wegen des Alters. Damit bestätigte sich zunächst der Grundsatz, dass der Anwendungsbereich von Vertragsverletzungsverfahren auf diejenigen Fälle begrenzt ist, in denen ein Staat seinen unionsrechtlich kodifizierten Verpflichtungen nicht nachkommt. Der Tenor des einschlägigen Schrifttums läuft bisher denn auch darauf hinaus, dass auf einen umfassenden Schutz der Rechtsstaatlichkeit mittels Vertragsverletzungsverfahren nur sehr eingeschränkt gesetzt werden könne, weil Probleme der Rechtsstaatlichkeit eben meist im Bereich des nationalen Rechts entstünden (vgl. etwa Koenig 2018:4).

Es gibt allerdings die Hoffnung, dass sich diesbezüglich doch eine alternative Sichtweise durchsetzen könnte. Sie wird genährt durch eine einstweilige Anordnung des EuGH, die im November 2018 auf Antrag der Europäischen Kommission auf einstweiligen Rechtsschutz erging. Sie verpflichtete die polnische Regierung, die von ihr nach ungarischem Vorbild vollzogene Zwangspensionierung von Richtern des Obersten Gerichts auszusetzen. Die endgültige Entscheidung in diesem Vertragsverletzungsverfahren ist noch nicht ergangen. Ein Indiz dafür, dass sie im Sinne eines umfassenden, nicht nur auf das europäische Recht bezogenen Schutzes der Unabhängigkeit der Justiz hinauslaufen könnte, wird in einem Urteil des EuGH gesehen, das im Zusammenhang mit der haushaltstechnisch begründeten Kürzung der Gehälter der portugiesischen Richterschaft im Februar 2018 erging. Der Gerichtshof stützte sich in diesem Urteil auf das Argument, dass die Unterscheidung zweier voneinander un-

abhängiger Rechtskreise letztlich nicht haltbar sei. Die nationalen Gerichte agierten sowohl im nationalen wie auch im europäischen Recht, weil sie es seien, die letzteres zur Anwendung bringen müssten (Kovács 2018:75). Ihre Unabhängigkeit müsse deshalb im umfassenden Sinne gewährleistet werden.

Könnte der Weg über das Vertragsverletzungsverfahren tatsächlich eine tragfähige Alternative zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit bieten? Zweifel sind schon deshalb angebracht, weil die anderen in Artikel 2 EUV genannten Werte dadurch nicht mit abgedeckt werden können (Koenig 2018: 4). Und im Falle Polens muss daran erinnert werden, dass etliche Gesetzesänderungen, wie etwa die Möglichkeit, jedes rechtskräftige Urteil der Vergangenheit nachträglich aufzuheben, von dem anhängigen Verfahren überhaupt nicht berührt werden.

## Finanzielle Sanktionen?

Schon seit Längerem wird diskutiert, ob nachhaltige Verhaltensänderungen in Bezug auf den Schutz bzw. die Bewahrung rechtsstaatlicher Strukturen nicht am ehesten mittels finanzieller Sanktionen erreicht werden könnten. Das Stichwort heißt „Rechtsstaatskonditionalität im EU-Haushalt“. Die Europäische Kommission hat dazu im Mai 2018 einen Vorschlag für eine Verordnung „über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten“ vorgelegt (Com/2018/324 final). Sie begründet ihren Vorschlag damit, dass nur ein funktionierender Rechtsstaat gewährleisten könne, dass die EU-Ausgaben in den Mitgliedstaaten ausreichend vor missbräuchlicher Verwendung geschützt werden könnten. Die Aussetzung oder Reduzierung von Zahlungen soll durch einen auf Kommissionsvorschlag ergehenden Ratsbeschluss erfolgen. Weiter heißt es in dem Kommissionsvorschlag, dass der Beschluss als vom Rat angenommen gelten soll, wenn dieser nicht mit qualifizierter Mehrheit beschließt, ihn abzulehnen. Nach dem Willen der Kommission soll die Verordnung auf dem Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, also mit qualifizierter Mehrheit im Rat, erlassen werden. Ob es dazu kommt, steht derzeit noch dahin, denn der Vorschlag ist Teil eines ganzen Pakets zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU für den Zeitrahmen 2012-2017, welcher vom Rat einstimmig beschlossen werden muss. Dass diejeni-

gen Mitgliedstaaten, deren Rechtsstaatlichkeit in Frage steht, alles in ihrer Macht stehende tun werden, um die Rechtsstaatskonditionalität im EU-Haushalt zu verhindern, dürfte außer Frage stehen.

#### 4. Fazit

In der Gesamtschau offenbart sich die faktische Machtlosigkeit der EU im Kampf um den Rechtsstaat. Das Dialogverfahren nach dem „EU-Rahmen“ scheiterte im Fall Polen schlicht schon an der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Regierung in Warschau, so dass es in Bezug auf Ungarn gar nicht mehr zum Einsatz kam. Die Anwendung des Artikel 7-Verfahrens bleibt angesichts der aus dem Einstimmigkeitserfordernis im Europäischen Rat resultierenden Vetomacht potenziell betroffener Mitgliedstaaten hypothetisch, und ob es tatsächlich zur Einführung der Rechtsstaatskonditionalität im EU-Haushalt kommt, erscheint aus demselben Grund mehr als fraglich. Und wer auf den EuGH als Retter in der Not setzt, muss sich nicht nur nach der Reichweite von Vertragsverletzungsverfahren fragen lassen, sondern vor allem, ob sich ein Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten der Europäischen Union, das sich nicht in bloßer Rhetorik erschöpft, sondern handlungsleitend wirkt, tatsächlich auf rechtlchem Wege erzwingen lässt. Wie der Kampf um den Rechtsstaat gewonnen werden kann, ist nach wie vor ungeklärt.

#### Literatur

- Bertelsmann-Stiftung (2017): Rechtsstaat in Polen und Ungarn unter Beschuss: „Unsere Grundwerte werden angegriffen“, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2017/september/rechtsstaat-in-polen-und-ungarn-unter-beschuss-unsere-grundwerte-werden-angegriffen/>
- Koenig, Nicole (2018): Wie die EU Rechtsstaat und Werte verteidigt: Ein lückenhaftes Puzzle, <https://www.delorsinstitut.de/publikationen/all-e-publikationen/wie-die-eu-rechtsstaat-werte-verteidigt-lueckenhaftes-puzzle/>
- Kovács, Kriszta (2018): Das Ringen um Demokratie. Wie die EU die unabhängige Justiz in Polen und Ungarn retten will, in: WZB-Mitteilungen, H. 162, S. 74f.
- Mayr, Walter (2018): Demokratie in Gefahr, in: DER SPIEGEL Nr. 48, S. 80.
- Puhl, Jan (2018): Vor Gericht! Die Europäische Union muss sich in eine wehrhafte Demokratie verwandeln, in: DER SPIEGEL Nr. 52, S. 6.
- Thiele, Alexander (2017): Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten, <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/>

# Amerika nach den „Midterms“ – Anfang vom Ende oder Ende des Anfangs der Trump-Ära?

*Philipp Adorf*

## Einleitung

Das Jahr 2018 endete in den Vereinigten Staaten auf einer chaotischen Note, die Donald Trumps zweites Amtsjahr in gewisser Hinsicht perfekt abschloss. Agierte der Präsident in den ersten zwölf Monaten noch zumeist als konventioneller Republikaner in Fragen der Außen-, Sicherheits-, Handels- und Wirtschaftspolitik, so entschied er sich im Frühjahr einen Handelskonflikt mit „Gegnern“ wie China und Verbündeten wie der EU und Kanada zu entfachen. Vormalige Weggefährten wie der ehemalige Außenminister Rex Tillerson wurden von Trump öffentlich als „dumb as a rock“ denunziert während insgesamt ein beispielloser Verschleiß an Führungspersonal fortgeführt wurde, der im Dezember in der Suche eines neuen – und nunmehr dritten – Stabschefs des Weißen Hauses sowie Verteidigungsministers gipfelte. Hinzu kam der längste „Government Shutdown“ in der Geschichte des Landes, ausgelöst durch Trumps Entscheidung, in letzter Sekunde einem Übergangshaushalt seine Unterschrift zu verwehren, da dieser keine Mittel für seine Grenzmauer vorsah.

Der Haushaltsdisput gibt Aufschluss über potenzielle zukünftige Konflikte in der amerikanischen Hauptstadt. Am 3. Januar übernahm die Demokratische Partei die Kontrolle über das Repräsentantenhaus. War Donald Trump schon in den beiden Jahren davor eher selten in der Lage, legislative Erfolge zu feiern, so ist zu erwarten, dass die Demokraten in der unteren Kammer alles daransetzen werden, die Vorstöße der Regierung im Keim zu ersticken. Dazu kommen die Möglichkeiten, mit den neuerlangten Vorsitzen der Ausschüsse des Repräsentantenhauses fragwürdigen Verstrickungen Trumps sowie seiner Regierungsmitglieder nachzugehen beziehungsweise offen zu legen. Dies dürfte nicht zuletzt auch Folgen für die Besetzung von Ämtern innerhalb der Trump-Regierung haben. Eine Vielzahl von potenziellen Kandidaten für die Neubesetzung der Position des Stabschefs des Weißen Hauses nahmen ihre Namen aus dem Rennen für diesen Posten; wohlwissend, dass die Demokraten in den nächsten beiden Jahren jede Person in der Sphäre Donald Trumps und deren Vergangenheit genau inspizieren werden.



**Dr. Philipp Adorf**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

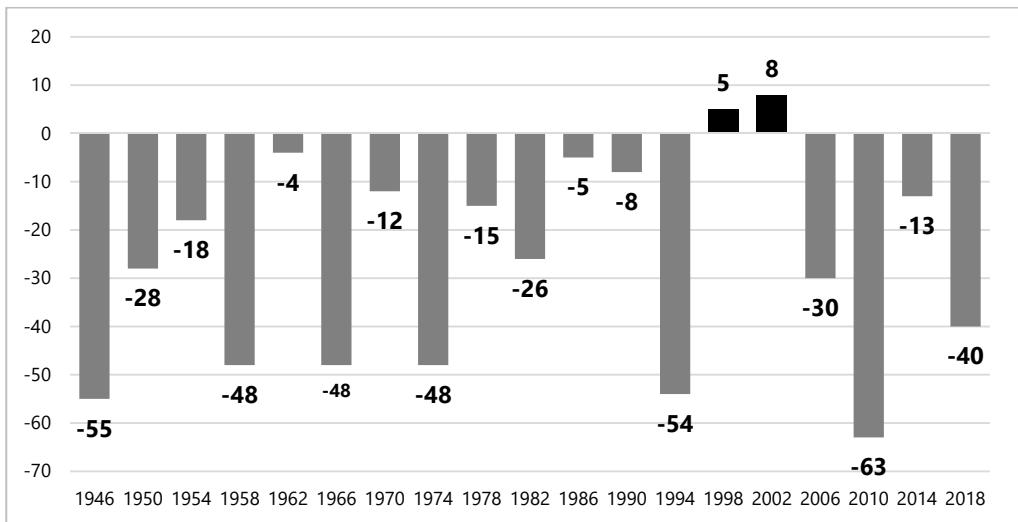
Es stellt sich also die Frage, ob wir uns bereits inmitten der Dämmerung der Trump-Ära befinden. Gab es vom ersten Tag seiner Amtszeit Forderungen, der Präsident müsse des Amtes enthoben werden, so kann dank der Mehrheitsverhältnisse das Amtsenthebungsverfahren nunmehr einzig und allein mit demokratischen Stimmen im Repräsentantenhaus eingeleitet werden. Um Trump aber schlussendlich aus dem Weißen Haus zu entfernen, müssen auch fast 40 Prozent aller republikanischen Senatoren von einem verfassungswidrigen Verhalten des Präsidenten überzeugt werden. Die für Trumps unmittelbare Zukunft zentrale Frage lautet somit, inwieweit das schlechte Zwischenwahlergebnis und die ersten beiden Jahre im Amt die Position des Präsidenten in den eigenen Reihen in einem Ausmaß erschüttert haben, dass ein vorzeitiges Ende der Trump-Ära durch die republikanische Elite eingeleitet werden könnte.

### Die Zwischenwahlen – Wie geschwächt geht Trump aus ihnen hervor?

Im November 2018 musste die Republikanische Partei eine schmerzliche Niederlage in den Wah-

len zum Repräsentantenhaus hinnehmen. Kontrollierten die Republikaner seit ihrem historischen Wahlsieg in den Zwischenwahlen 1994 die Kammer für 20 der letzten 24 Jahre, so konnten die Demokraten dieses Mal insgesamt 40 Wahlkreise hinzugewinnen, um 235 Sitze und zum ersten Mal seit acht Jahren eine Mehrheit zu erhalten (Mehrheit ab 218 Sitzen). Ein genauerer Blick zeigt jedoch auf, dass die republikanischen Verluste historisch gesehen auf einem für die Partei des Präsidenten eher zu erwartenden Niveau lagen. Lag die Zustimmungsqute zur Arbeit des Präsidenten unter 50 Prozent (bei Trump stand dieser Wert im November 2018 bei ungefähr 42 Prozent), so zeigen Daten des Meinungsforschungsinstituts Gallup auf, dass die Partei des Präsidenten seit der ersten Zwischenwahl nach dem Zweiten Weltkrieg (1946) durchschnittlich 37 Sitze verloren hat (vgl. J. Jones 2018). Sowohl Bill Clinton (ein Verlust von 54 Sitzen; 1994) als auch Barack Obama (ein Verlust von 63 Sitzen; 2010) mussten gar größere Verluste als Donald Trump in ihren ersten *Midterms* hinnehmen.

Abbildung 1: Zahl der verlorenen/gewonnenen Sitze der Partei des Präsidenten in den Zwischenwahlen zum Repräsentantenhaus, 1946-2018:



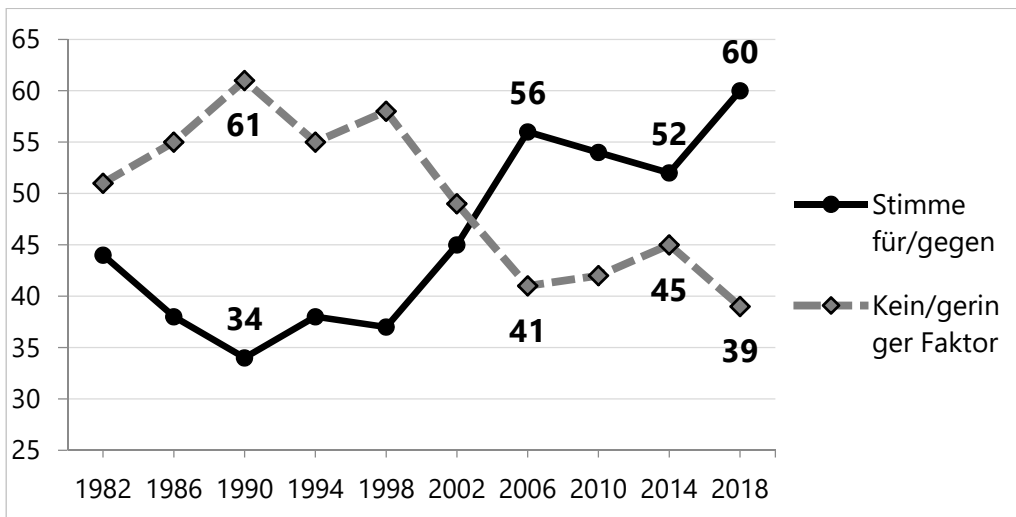
Daten: Clerk of the U.S. House of Representatives

Die komfortable Wiederwahl beider Präsidenten zwei Jahre später zeigt nicht zuletzt auch auf, dass ein desaströses Zwischenwahlergebnis nicht als Zeichen für den unvermeidlichen Abgang eines Amtsinhabers gewertet werden sollte. Besorgniserregend für Trump-Unterstützer ist jedoch, dass zum Zeitpunkt ihrer Wiederwahl deutliche Mehrheiten der Bevölkerung der Arbeit Obamas (+8) und Clintons (+18) zustimmten – Trumps Zustimmungquote befindet sich hingegen fast vom ersten Tag an im negativen Bereich (Januar 2019: -22 Prozentpunkte; Umfragewerte von Gallup). Gleichzeitig sollte das Wahlergebnis jedoch auch nicht als Indikator einer Schwächung des Präsidenten in den eigenen Reihen gesehen werden. Im Senat konnten die Republikaner ihre Mehrheit ausbauen und besitzen nunmehr 53 der 100 Sitze (51 vor der Wahl), gerade da 2018 Wählerinnen und Wähler in vier von Trump gewonnenen Einzelstaaten sich gegen die dortigen demokratischen Amtsinhaber entschieden (Florida, Indiana, Mis-

souri, North Dakota). Zum Zeitpunkt der Zwischenwahl genoss der Präsident in diesen Einzelstaaten zudem eine positive Zustimmungswerte. Die neuen republikanischen Sensoren wissen also, dass eine Zusammenarbeit mit der anderen Partei gegen den eigenen Präsidenten für die persönlichen Zustimmungswerte hingegen desaströse Folgen haben kann.

Trotzdem lässt sich konstatieren, dass die Niederlage im Repräsentantenhaus insbesondere mit der fehlenden Popularität des Präsidenten innerhalb der Gesamtwählerschaft verbunden war. Spielte der Präsident in der Vergangenheit im Entscheidungsprozess der Wählerinnen und Wähler in den Zwischenwahlen eine eher untergeordnete Rolle, so antwortet seit 2006 eine Mehrheit der Amerikaner, dass ihre Stimmabgabe in der Kongresswahl als Stimme für oder gegen den jeweiligen Präsidenten gewertet werden kann. 2018 wiesen lokale Faktoren eine geringere Relevanz denn je vor (Abbildung 2).

Abbildung 2: Sehen sie Ihre Stimme in der Kongresswahl als Stimme für den Präsidenten, gegen den Präsidenten, oder spielt dieser keine oder eine untergeordnete Rolle?



Daten: Pew Research Center 2018.

Diese Bedeutung der nationalen Politik und die persönlichen Ansichten zum Präsidenten erklären auch die republikanischen Gewinne im Senat. Insgesamt traten in den Zwischenwahlen 2018 zehn demokratische Senatorinnen und Senatoren in Einzelstaaten an, die Trump zwei Jahre zuvor oft komfortabel gewinnen konnte. Wie bereits erwähnt, mussten vier von ihnen schlussendlich ih-

ren Platz im Senat räumen. Dies ist in Anbetracht der jüngeren Zwischenwahlergebnisse ein Wert durchaus historischen Ausmaßes. In den neun *Mid-terms* zwischen 1982 und 2014 traten insgesamt 42 Senatorinnen und Senatoren der „Oppositionspartei“ (also der Partei, die nicht das Weiße Haus kontrolliert) aus Einzelstaaten zur Wiederwahl an, die zwei Jahre zuvor den Kandidaten der anderen Par-

tei zum Präsidenten gemacht hatten. In 39 dieser 42 Fälle (93%) traten sie als Sieger hervor – insgesamt mit einem durchschnittlichen Vorsprung von 22 Prozentpunkten (vgl. Enten 2017). Auch gerade aufgrund der Popularität Trumps innerhalb der konservativen Wählerschaft, konnten Demokraten in „tiefroten“ Regionen des Landes dieses Mal ihre Plätze im Senat jedoch deutlich seltener behaupten.

## Donald Trumps präsidentielle Agenda und seine Stellung in der eigenen Partei

Nach nunmehr zwei Jahren im Amt ist Trump weiterhin ein Präsident, dessen Zustimmungswerte im historischen Vergleich niedrig sind. Diese Statistiken sollten jedoch nicht zur Interpretation verleiten, der Präsident werde in den eigenen Reihen infrage gestellt. Während unter Amerikanern, die der Demokratischen Partei nahestehen die Zustimmung zur Arbeit des Präsidenten 2018 fast durchweg im einstelligen Bereich lag, fanden sich unter Republikanern Werte zwischen 85 und 90 Prozent vor. Diese Zahl übertrifft gar die Zustimmung, die Barack Obama in seinem zweiten Amtsjahr unter Demokraten erhielt. Insgesamt vertrauen republikanische Wähler auch eher dem Präsidenten als der eigenen Partei: 67 Prozent sind der Ansicht, die Politik des Präsidenten bewege das Land definitiv in die richtige Richtung; ein Wert der bei nur 55 Prozent bezogen auf die generelle Republikanische Partei liegt (vgl. Vandermaas-Peeler et al. 2017).

Diese Zahlen verdeutlichen, warum die republikanische Elite sich dem Präsidenten in nur wenigen Aspekten widersetzt. Ein weiterer elementarer Punkt, der die Popularität Trumps innerhalb der Basis und die Akzeptanz seines unorthodoxen Regierungsstils in der Parteiführung erklärt, lässt sich in den politischen Vorstößen der Regierung finden. Alle Flügel der Republikanischen Partei – gerne auch von Ronald Reagan als „Stuhl mit drei Beinen“ bezeichnet – wurden zumindest in den ersten zwölf Monaten der Trump-Präsidentschaft fast gänzlich zufrieden gestellt: Forderungen von „Falken“ (*national security conservatives*), den sozio-kulturell und religiös konservativen Gruppen (*social conservatives*) sowie den Befürwortern eines schlanken Staates (*free-market conservatives*) schafften es auf die Agenda der Regierung. Deren einzig wahrlich bemerkenswerter legislativer Erfolg kam im Dezember 2017 mit einer

Steuerreform, die insbesondere die hohen Einkommen und Unternehmen entlastete.

In den Bereichen der Deregulierung und des Umweltschutzes hat Trump die traditionelle republikanische Forderung nach einem passiven Staat umgesetzt wie kaum ein zweiter Republikaner. Im Vergleich zu den ersten 18 Monaten der Obama-Präsidentschaft brach die Regulierungstätigkeit der Bundesbehörden um ungefähr 70 Prozent ein (vgl. Dudley 2018). Den Vorsitz der Umweltbehörde EPA (*Environmental Protection Agency*) erhielt mit Scott Pruitt ein Politiker, der in seiner Kapazität als Generalstaatsanwalt Oklahomas die Behörde aufgrund ihrer vermeintlich zu restriktiven Umweltstandards 14 Mal verklagt hatte – in 13 Fällen zusammen mit Unternehmen aus dem Industrie- und Energiesektor, die von den Regularien direkt betroffen waren (vgl. Lipton/Davenport 2017). Die Führung der nach der jüngsten Finanzkrise gegründeten Verbraucherschutzbehörde für Finanzdienstleistungen (CFPB) übernahm im November 2017 Mick Mulvaney, der diese vormals als „kranken, traurigen Witz“ bezeichnet hatte. Direkt nach der Übernahme ordnete Mulvaney eine Überprüfung aller bestehenden Ermittlungen gegen Finanzunternehmen an und setzte Neueinstellungen aus (vgl. Silver-Greenberg/Cowley 2017).

Auch wenn in der öffentlichen Wahrnehmung Trump gerne ein befremdliches Ausmaß an Russophilie vorgeworfen wird, erscheint die offizielle Politik des Präsidenten alles andere als russlandfreundlich. Sanktionen gegen Russland sowie die Lieferung von Waffen an die Ukraine wurden vom Präsidenten unterzeichnet. In anderen Bereichen der Außenpolitik agierte Trump oft ferner wie ein konventioneller Republikaner. Anstatt Truppen in die Heimat zurückzuholen, stockte Trump im August 2017 gar die Zahl der amerikanischen Soldaten in Afghanistan auf. Die christlich-konservative Basis steht ebenso unerschütterlich hinter Trump – trotz seiner Skandale und außerehelichen Affären. Dies ist nicht zuletzt der Fall, da Trump sich – zumindest auch hier entsprechend seiner offiziellen Agenda – als Kämpfer für konservative gesellschaftspolitische Werte bewährt hat. Fortschritte bei den Rechten Homo- und Transsexueller wurden unter ihm wieder zurückgedreht und Maßnahmen gegen Abtreibung auf föderaler Ebene in einer Dimension umgesetzt, wie man sie selbst unter dem evangelikalen Christen George W. Bush nicht sah (vgl. Greenberg 2017).

Seit dem Beginn der „Handelskriege“ scheint Trump immer wieder Versuche zu unternehmen,

sich vom Partei-Establishment zu emanzipieren. Wie die Zustimmungswerte unter republikanischen Wählern zeigen, nicht unbedingt zum Nachteil des Präsidenten. Dass Freihandel in der republikanischen Wählerschaft allgemein mit mehr Argwohn betrachtet wird als unter Demokraten (vgl. R. Jones et al. 2016, S. 51), zeigt auf, warum das konservative Establishment in diesem Politikbereich ebenfalls nur zaghafte Versuche unternommen hat, die Kompetenzen des Präsidenten zu begrenzen. Auch wenn seitens führender republikanischer Politiker gerne behauptet wird, die Partei sei in der amerikanischen Politik der größte Befürworter von freien Märkten und freiem Handel, müssen auch sie konstatieren, dass der Abbau von Handelsbarrieren an der Basis heute wenig Zuspruch genießt.

## Der Kongress wird wieder seiner Kontrollfunktion nachkommen

Mag die Stellung Trumps in den eigenen Reihen sicherer denn je sein, so wird das jüngste Wahlergebnis trotzdem dafür sorgen, dass die zweite Hälfte seiner ersten Amtszeit für Trump und sein gesamtes Regierungsteam erheblich strapaziöser als die ersten 24 Monate sein wird. Nachdem die Demokraten im Repräsentantenhaus die Mehrheit übernommen haben, können sie ohne jegliche Unterstützung ihres politischen Gegners ein Amtsenthebungsverfahren einleiten. Zum *Impeachment* reicht eine einfache Mehrheit in der unteren Kammer des Kongresses aus. Wichtig zu verstehen ist hierbei, dass ein *Impeachment* allein nicht zum Ende einer Präsidentschaft führt. In der Geschichte der Vereinigten Staaten wurden bis jetzt zwei Präsidenten *impeached*: Andrew Johnson (1868) und Bill Clinton (1998). Beide blieben jedoch im Amt, da die notwendige Mehrheit zur schlussendlichen Amtsenthebung im Senat (zwei Drittel) nicht erreicht wurde. Auch bezogen auf Präsident Trump erscheint dies gerade aufgrund seiner Popularität in der eigenen Wählerschaft unwahrscheinlich. Um Trump des Amtes zu entheben, müssten neben allen Demokraten im Senat zudem 20 der 53 republikanischen Senatoren dem demokratischen Vorstoß ihre Unterstützung erteilen. Der dadurch an der Basis ausgelöste Zorn könnte enorme negative Auswirkungen auf die Wiederwahlchancen der entsprechenden republikanischen Akteure haben. Dazu kommt, dass beispielsweise nur noch zwei republikanische Senato-

ren aus Einzelstaaten kommen, die 2016 von Hillary Clinton gewonnen wurden (Susan Collins [Maine] und Cory Gardner [Colorado]). Generell ist die Zahl der Republikaner, die durch eine Opposition zu Trump versuchen könnten, in ihrer Heimat zu punkten, verschwindend gering.

Zudem stellt sich die fundamentale Frage, inwieweit es im Interesse der Demokratischen Partei ist, ein Verfahren anzustrengen, dessen erwünschter Ausgang höchst fragwürdig ist. Im Herbst 1998 stiegen Bill Clintons Zustimmungswerte inmitten der republikanischen Versuche, ihn aus dem Amt zu entfernen. Neben der ersten Kongress-Zwischenwahl nach dem 11. September 2001, war Clinton seit dem Zweiten Weltkrieg der einzige Präsident, dessen Partei in den Zwischenwahlen Sitze im Repräsentantenhaus hinzugewinnen konnte (1998; siehe auch Abbildung 1). Ein *Impeachment*-Verfahren birgt in sich die Gefahr, dass es den Zusammenhalt der gegnerischen Seite intensiviert und Trumps Wählerschaft dazu motiviert, dessen Wiederwahlgesuch zu unterstützen. Dementsprechend versucht die demokratische Parteiführung um Nancy Pelosi (Repräsentantenhaus) und Chuck Schumer (Senat) auch die Hoffnungen des linken Flügels in dieser Frage zu dämpfen, wenn nicht gar im Keim zu ersticken.

Wichtiger als das Werkzeug des *Impeachment* kann vielmehr der demokratische Vorsitz in den Ausschüssen des Repräsentantenhauses, insbesondere der Justiz- und Überwachungsausschüsse, sein. Unter anderem mit der Aufgabe der Kontrolle der Arbeit des Präsidenten und Justizministeriums bedacht, haben die Demokraten in den letzten beiden Jahren beklagt, dass viele ihrer Anfragen in beiden Ausschüssen unbeachtet blieben und die republikanischen Mehrheiten nicht ihrer Kontrollfunktion nachkamen. Seit einer durch die damalige republikanische Mehrheit umgesetzte Regeländerung im Jahre 2015 besitzen die Vorsitzenden mehrerer Ausschüsse auch das Recht, auf eigene Initiative Personen vorzuladen. Anfragen nach Dokumenten und eben diese Vorladungen können in den nächsten beiden Jahren den Trump'schen Regierungsapparat zum Erliegen bringen. Fast in Vergessenheit geratene Fragen wie beispielsweise Donald Trumps immer noch geheim gehaltene Steuererklärungen werden aller Voraussicht nach erneut Aufmerksamkeit erhalten. Der Geheimdienstausschuss des Repräsentantenhauses erkundet bereits rechtliche Schritte, um Dokumente der privaten Konversationen zwischen Donald Trump und Wladimir Putin zu erlangen.

In Anbetracht des Schicksals Paul Manafort – Trumps Wahlkampfmanager für zwei Monate im Sommer 2016, der inzwischen aufgrund verschiedener Vergehen, die seiner Zeit in der Kampagne vorausgingen, im Gefängnis gelandet ist – werden es sich zukünftige potenzielle Mitarbeiter der Trump-Regierung gründlich überlegen, ob ein Posten die verbundenen rechtlichen Kosten und die Durchleuchtung der eigenen Vergangenheit wert ist. Manafort wäre ohne sein Amt kaum ins Fadenkreuz der Mueller-Ermittlungen gekommen. Diese Bedenken mögen auch einer der Gründe sein, warum sich Trumps Suche nach einem neuen Stabschef des Weißen Hauses im Dezember 2018 als durchaus langwierig erwies und er nach mehreren Absagen den bereits erwähnten Mick Mulvaney als „amtierenden“ Stabschef einsetzte.

## 2019, 2020, oder erst 2024 – wann kommt das Ende der Trump-Ära?

Auch wenn sich Donald Trump in den nächsten beiden Jahren mit einem Kongress konfrontiert sieht, der die Arbeit des Präsidenten deutlich stärker durchleuchtet, muss dies für die Wiederwahlchancen des Republikaners nicht unbedingt von Nachteil sein. Trump liebt den Konflikt und die Dämonisierung seiner politischen Gegner – egal welcher Partei diese angehören. Eigene Erfolge scheint Trump nur dann zu genießen, wenn sie mit der Demütigung der Kontrahenten einhergehen. Die Arbeit eines demokratischen Repräsentantenhauses mag republikanischen Wählern zudem gar die Notwendigkeit einer zweiten Amtszeit Trumps mit Nachdruck aufzeigen, insbesondere wenn der gewachsene linksliberale Flügel der Demokraten mehr Einfluss für sich beansprucht.

Aus den eigenen Reihen scheint Trump nur wenig Opposition befürchten zu müssen, wie der „Government Shutdown“ noch einmal eindrucksvoll bewiesen hat. Für seine in einem Kommentar in der Washington Post publizierte Kritik an Trump wurde Mitt Romney von seinen republikanischen Kollegen aus dem Senat gar scharf zu rechtgewiesen. Die Entscheidung des Präsidenten, durch die Erklärung des Notstands an der Grenze zu Mexiko Finanzmittel für seinen Grenzwall abzuzweigen, führte hingegen durchaus auch auf konservativer Seite zu Kritik. Die Befürchtung lautet, dass zukünftige demokratische Präsidenten zur Umsetzung ihrer Ziele (Klimapolitik, Verschärfung der Waffengesetze) ebenso den Kon-

gress umgehen könnten. Generell lösten in den ersten beiden Amtsjahren Trumps zahlreiche Skandale sowie seine Missachtung demokratischer Normen und Konventionen unter den Republikanern im Kongress nur zaghafte Kritik aus – zu gefährlich erschien und erscheint weiterhin eine klare Positionierung gegen den an der Basis populären Präsidenten. Ebenso setzte dieser zumindest in den ersten zwölf Monaten die Wünsche des konservativen Establishments in fast allen Politikbereichen um. Es erscheint somit unwahrscheinlich, dass ein Ende der Trump-Ära aus den eigenen Reihen eingeläutet wird.

Bleibt somit die Frage offen, ob Donald Trump als erster Präsident in fast drei Jahrzehnten das Weiße Haus nach nur einer Amtszeit verlassen muss (zuletzt war dies 1992 George H.W. Bush). Bezogen auf Trumps Wiederwahlgesuch scheint die „magische Zahl“ bezüglich der Zustimmungquote bei 49 Prozent zu liegen: Seit 1940 hat jeder Präsident mit diesem Wert seine Wiederwahl gewonnen. Lag die Zustimmungsrate zu seiner Arbeit zum Zeitpunkt der Wahl hingegen bei 48 Prozent oder weniger, musste er nach vier Jahren im Weißen Haus wieder ausziehen (vgl. Silver 2011). Diese Zahl sollte bei Trump und seinen Unterstützern zu erheblichen Sorgen führen. Seit der traditionellen Hochphase zu Anfang seiner Präsidentschaft (in der Trump auch nur eine Zustimmung von ungefähr 45 Prozent vorwies), schafft es Donald Trump nur selten über 42 bis 43 Prozent hinauszukommen. Diese Werte beinhalten bereits ein Ausmaß an Zustimmung in den eigenen Reihen, das sich kaum ausbauen lässt. Der für eine erfolgreiche Wiederwahl wahrscheinlich notwendige Popularitätsanstieg von einigen Prozentpunkten bedarf somit eines moderateren Kurses, der eher unabhängige Wähler anspricht.

Eine Kurskorrektur der Mäßigung erscheint bei Trump äußerst unwahrscheinlich. Das zweite Amtsjahr und die Wahlkampfstrategie in den *Midterms* haben aufgezeigt, dass der Präsident in schwierigen Zeiten zu den Themen zurückkehrt, mit denen er das Präsidentschaftsamt gewinnen konnte und die seine Basis zufriedenstellen: Migration und Nationalismus. Dies lässt sich auch an der Ausrufung des nationalen Notstands an der Grenze erkennen; eine Entscheidung, die in der allgemeinen Wählerschaft noch unpopulärer als die Mauer selbst ist (vgl. Silver 2019). Dazu kommt Trumps Umfeld im Weißen Haus, das seinen Vorstößen immer weniger Einhalt gebietet. Während des Shutdowns beklagte der Präsident



auf Twitter, dass er „all alone“ im Weißen Haus sei (während die Abgeordneten des Kongresses sich im Weihnachtsurlaub befanden). Dies wird in den nächsten beiden Jahren wahrscheinlich stärker denn je der Fall sein. Potenzielle Mitarbeiter, die eh durch Trumps Beratungsresistenz abgeschreckt sind, werden sich zweifelsfrei die Frage stellen, ob es für ihre Karriere sinnvoll ist, Teil einer Regierung zu sein, deren Wiederwahlchancen eher gering erscheinen und deren Mitarbeiter zudem nunmehr in allen Bereichen durch die Demokraten in den Ausschüssen des Repräsentantenhauses schlechter werden. Die sogenannten „Erwachsenen im Raum“, die Trumps impulsive Art bändigen sollten – dies aber schlussendlich auch nur mit geringem Erfolg getan haben – sind am Anfang des Jahres 2019 nach dem Rücktritt von Verteidigungsminister Mattis nunmehr alle verschwunden. Die nächsten beiden Jahre versprechen somit noch turbulenter als die ersten 24 Monate der Trump-Regierung zu werden.

## Quellen

- Dudley, Susan E. (2018): Documenting Deregulation. *Forbes*, 14. August, <https://www.forbes.com/sites/susandudley/2018/08/14/documenting-deregulation/> (Abruf am 17.01.2019).
- Enten, Harry (2017): Why The 2018 Senate Elections Are Looking Bad For Both Parties. *FiveThirtyEight*, 22. Mai, <https://fivethirtyeight.com/features/why-the-2018-senate-elections-are-looking-bad-for-both-parties/> (Abruf am 17.01.2019).
- Greenberg, Jon (2017): Yes, Trump's 'Mexico City' abortion policy puts global health money at risk. *Politifact*, 1. Februar, <https://www.politifact.com/global-news/statements/2017/feb/01/jeanne-shaheen/yes-trumps-abortion-policy-puts-global-health-mone/> (Abruf am 17.01.2019).
- Jones, Jeffrey M. (2018): Midterm Seat Loss Averages 37 for Unpopular Presidents. *Gallup*, 12. September, <https://news.gallup.com/poll/242093/midterm-seat-loss-averages-unpopular-presidents.aspx> (Abruf am 17.01.2019).
- Jones, Robert/Cox, Daniel/Dionne, Jr., E.J./Galston, William A./Cooper, Betsy/ Lienesch, Rachel (2016): How Immigration and Concerns About Cultural Changes are Shaping the 2016 Election. *Public Religion Research Institute/ Brookings Institution*, 23. Juni, <https://www.prii.org/wp-content/uploads/2016/06/PRRI-Brookings-2016-Immigration-survey-report.pdf> (Abruf am 17.01.2019).
- Lipton Eric/Davenport, Coral (2017): Scott Pruitt, Trump's E.P.A. Pick, Backed Industry Donors Over Regulators. *New York Times*, 14. Januar, <https://www.nytimes.com/2017/01/14/us/scott-pruitt-trump-epa-pick.html> (Abruf am 17.01.2019).
- Pew Research Center (2018): Voters More Focused on Control of Congress – and the President – Than in Past Midterms. 20. Juni, <http://www.people-press.org/2018/06/20/voters-more-focused-on-control-of-congress-and-the-president-than-in-past-midterms/> (Abruf am 17.01.2019).
- Silver, Nate (2019): Trump Keeps Doubling Down On The Same Failed Strategy. *FiveThirtyEight*, 14. Februar, <https://fivethirtyeight.com/features/trump-border-wall-national-emergency/> (Abruf am 18.02.2019).
- Silver, Nate (2011): Approval Ratings and Re-Election Odds. *FiveThirtyEight*, 28. Januar, <https://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2011/01/28/approval-ratings-and-re-election-odds/> (Abruf am 17.01.2019).
- Silver-Greenberg, Jessica/Cowley, Stacy (2017): Consumer Bureau's New Leader Steers a Sudden Reversal. *New York Times*, 5. Dezember, <https://www.nytimes.com/2017/12/05/business/cfpb-mick-mulvaney.html> (Abruf am 17.01.2019).
- Vandermaas-Peeler, Alex/Cox, Daniel/Frisch-Friedman, Molly/Jones, Robert P. (2017): One Nation, Divided, Under Trump: Findings from the 2017 American Values Survey. *Public Religion Research Institute*, 5. Dezember, <https://www.prii.org/research/american-values-survey-2017/> (Abruf am 17.01.2019).

# Nord Stream 2 und die Energiesouveränität Europas

*Jens van Scherpenberg*

Die seit einigen Jahren schwelende innereuropäische wie transatlantische Kontroverse um das Projekt einer zweiten direkten Erdgas-Pipeline zwischen Russland und Deutschland – Nord Stream 2 – erfuhr zu Beginn des Jahres 2019 eine neuerliche Verschärfung, als bekannt wurde, dass der Botschafter der USA in Berlin, Richard Grenell, unter grobem Verstoß gegen diplomatische Usancen einen Brief an deutsche Firmen schrieb, die mit dem Projekt geschäftlich verbunden sind, in dem er ihnen offen mit amerikanischen Sanktionen gegen das Projekt und seine Beteiligten drohte, da dieses vitale amerikanische, aber auch europäische politische und Sicherheitsinteressen verletze.

Aber auch innereuropäisch stehen sich Gegner und Unterstützer des Projekt zum Teil erbitert gegenüber, aus unterschiedlichen Gründen.

Um so wichtiger ist es, die kontroversen Positionen auf ihre Stichhaltigkeit, ja auf ihre Lauterkeit hin zu hinterfragen. Sind es nur Sicherheitsinteressen, die die Gegnerschaft der USA, Polens und der baltischen Staaten gegen das Projekt bestimmen? Oder spielen hier auch wirtschaftliche

Aspekte eine Rolle? Und sind die „rein wirtschaftlichen“ Motive für das Projekt plausibel? Verfolgen Deutschland und die anderen an dem Projekt indirekt beteiligten EU-Staaten damit keinerlei politische Absichten?

## Das Projekt, seine Beteiligten und seine Gegner

Die Erdgas-Pipeline Nord Stream 2, die derzeit im Bau ist und noch 2019 fertiggestellt sein soll, wird mit zwei Strängen überwiegend parallel zu der schon Ende 2011 in Betrieb genommenen, ebenfalls zweisträngigen Nordstream-Pipeline verlegt. Während letztere bei der russischen Stadt Wyborg nahe der russisch-finnischen Grenze beginnt, wird die russische Landstation von Nord Stream 2 bei Ust-Luga nahe der russisch-estnischen Grenze liegen. Im Finnischen Meerbusen und damit an der Grenze zwischen der russischen und finnischen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) laufen die Trassen beider Pipelines zusammen und durchque-



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

ren nahe der Insel Gotland die schwedische AWZ. Ein Problem gab es auf der folgenden Strecke an der dänischen Insel Bornholm vorbei. Hier durchquert die erste Nordstream Pipeline kurz dänisches Hoheitsgebiet. Diesen Trassenabschnitt hat Dänemark, nicht zuletzt auf Grund erheblichen diplomatischen Drucks seitens der USA, für Nord Stream 2 bislang nicht genehmigt. Daher hat die Nord Stream 2-AG hier im August 2018 in Dänemark eine Alternativtrasse nordwestlich an Bornholm vorbei beantragt, die nun nicht mehr durch die Dreimeilenzone, sondern nur mehr die AWZ Dänemarks führt. Hierfür kann die Genehmigung nicht aus politischen Gründen versagt werden; lediglich eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist erforderlich, für die die dänische Genehmigungsbehörde bis zu einem Jahr ab Antragstellung Zeit hat. Anlandestation für Nord Stream 2 ist wie für die schon bestehende Nordstream Pipeline Lubmin nahe Greifswald.

Auftraggeber des Pipelinebaus ist die im schweizerischen Zug registrierte Projektgesellschaft Nord Stream 2 AG. Deren Gesellschafter waren ursprünglich neben dem mehrheitlich staatlichen russischen Erdgasunternehmen Gazprom, auf das ein Anteil von 50% entfiel, auf EU-Seite mit je 10% Kapitalbeteiligung die deutschen Gesellschaften Uniper, ein von der E.ON AG abgespaltener Energieerzeuger, und Wintershall, die Energietochtergesellschaft des Chemiekonzerns BASF; ferner die österreichische Energiegesellschaft OMV, der niederländisch-britische Öl- und Gaskonzern Royal Dutch Shell sowie das französische Energieunternehmen Engie.

Wettbewerbsrechtliche Einwände der polnischen Wettbewerbsbehörde führten jedoch dazu, dass die fünf westeuropäischen Firmen sich aus der AG zurückzogen, deren Alleineigentümer nunmehr Gazprom ist. Jedoch erklärten sich die fünf bisherigen Anteilseigner bereit, sich als Kreditgeber mit je 10% an den geplanten Kosten des Projekts von insgesamt 9,5 Mrd. Euro zu beteiligen.

Am Bau von Nord Stream 2 sind schließlich als wichtigste nichtrussische Firmen die italienische Gesellschaft Saipem und die niederländisch-schweizerische Allseas mit ihren großen Spezialschiffen zur Offshore-Pipelineverlegung beteiligt. Stand Januar 2019 ist etwa ein Drittel der 1280 km langen Trasse verlegt.

Staatliche Kreditbürgschaften oder sonstige Erleichterungen sind für den Bau von Nord Stream 2 im Unterschied zur ersten NordStream

Pipeline, an deren Finanzierung unter anderem die deutsche staatliche Bank KfW beteiligt war, nicht vorgesehen. Insoweit wird das Projekt tatsächlich in der alleinigen Verantwortung privater Unternehmen durchgeführt, so dass die Bundesregierung keine rechtliche Handhabe sieht, sich in seine Durchführung einzumischen.

Nord Stream 2, mit 55 Mrd. m<sup>3</sup> jährlicher Durchleitungskapazität, ist die vierte bedeutende Gas-Pipeline-Verbindung zwischen Russland und der EU, nach der schon 1973 fertiggestellten Transgas-„Bruderschafts“-Pipeline durch die Ukraine und die Slowakei mit maximal 120 Mrd. m<sup>3</sup> (zur Zeit wegen unzureichender Wartung und Modernisierung wohl nur etwa 70 Mrd. m<sup>3</sup>), der durch Weißrussland und Polen führenden Jamal-Pipeline (in Betrieb seit 1999) mit einer Kapazität von 33 Mrd. m<sup>3</sup> und der 2011 in Betrieb gegangenen Nord Stream Pipeline (55 Mrd. m<sup>3</sup>).

Gegner des Pipelineprojekts sind auf EU-Seite, aus unterschiedlichen Gründen, vor allem Polen und die drei baltischen Staaten, außerdem wie erwähnt Dänemark, das sich in dieser Frage als Anwalt der baltischen Staaten versteht. Aber auch die EU-Kommission und das Europäische Parlament sprechen sich gegen Nord Stream 2 aus. Der Kommission geht es dabei um ihre Zuständigkeit für den Europäischen Energie-Binnenmarkt, wie er im Dritten Energiepaket von 2009 formuliert wurde. Darin war für Inner-EU-Gaspipelines festgelegt worden, dass Gasproduzent einerseits, Pipelineigentümer und -betreiber andererseits nicht ein und dasselbe Unternehmen sein dürfen und dass Pipelines für Gas mehrerer Anbieter nutzbar sein müssen. Diese Regelung auch auf Pipelines aus Nicht-EU-Staaten auszuweiten, war Ziel der EU-Kommission und damit konnte sie sich entgegen den ursprünglichen Erwartungen Deutschlands schließlich auch durchsetzen. Der Entwurf einer Neufassung der Pipeline-Richtlinie wurde Anfang Februar dem Rat der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Bundesregierung hatte damit gerechnet, dass Frankreich als Mutterland von Engie, einem der fünf beteiligten europäischen Unternehmen sich ihrer Ablehnung anschließen, die notwendige qualifizierte Mehrheit für die Annahme der Richtlinie also nicht erreicht würde. Als jedoch Frankreich im letzten Moment seine Zustimmung signalisierte, war kurzfristig ein Kompromiss erforderlich, den nicht nur alle 28 EU-Mitglieder, auch die Nord Stream 2-Gegner Polen und die baltischen Staaten, billigten, sondern am 12. Februar auch die Vertre-

ter des EU-Parlaments, so dass die Richtlinie im Parlament verabschiedet werden und voraussichtlich noch im ersten Halbjahr 2019 in Kraft treten kann.<sup>1</sup> Die neuen Wettbewerbsregeln für Gaspipelines werden nicht für bestehende Leitungen aus Drittstaaten wie die Nordstream Pipeline gelten, jedoch für nach dem Inkrafttreten der Richtlinie neu an das europäische Gasverbundnetz angeschlossene Leitungen wie eben Nord Stream 2. Zuständig für die Anwendung der Regulierung ist zwar der Anlandestaat, also Deutschland für Nord Stream 2; er kann auch eine Ausnahme von der Anwendung der Richtlinie beantragen, etwa weil eine Pipeline bei Inkrafttreten der neugefassten Richtlinie bereits in einem fortgeschrittenen Baustadium ist. Die Oberaufsicht bleibt jedoch bei der EU-Kommission.

## Zur Wirtschaftlichkeit von Nord Stream 2

In der kontroversen öffentlichen Debatte um die neue Erdgas-Pipeline wird häufig deren Wirtschaftlichkeit bezweifelt, und zwar sowohl für Produzenten wie Abnehmer. Der Schluss, der aus diesen Zweifeln an der Wirtschaftlichkeit gezogen wird, liegt auf der Hand: Ist das Projekt nicht wirtschaftlich, müssen es „geopolitische“ Absichten sein, die damit verfolgt werden. Und da der Hauptinteressent an der Pipeline Russland sei, seien diese Absichten per definitionem finsterster Natur. Abgesehen davon, dass diese Argumentation ihren Ausgangspunkt in einem vorgefassten Feindbild und dessen Pflege hat, offenbart sie auch auffallende logische Fehlschlüsse. Sie sollen im folgenden aufgezeigt werden.

### *Pipeline-Ökonomie*

Exemplarisch für diesen Argumentationsgang ist etwa eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)<sup>2</sup>. Die Studie stellt zunächst auf die Energieversorgungssicherheit der EU und in deren Rahmen auf die Analyse des künftigen Bedarfs an Erdgas ab und leitet aus der bereits heute hochdiversifizierten Versorgungsstruktur ab, dass es keinen Bedarf für die zusätzlichen Gasimportmengen gebe, die Nord Stream 2 ermöglicht, dass Europa seinen Erdgasbedarf sogar ganz ohne russisches Gas decken könne. Wegen der strukturellen Überkapazitäten an Erdgasangebot auf dem europäischen Markt werde

Nord Stream 2 kaum zu erhöhten russischen Importen führen, werde also nicht hinreichend ausgelastet, sei daher als Investition ein Verlustgeschäft für Gazprom, das sich nur politisch rechtfertigen lasse. Richtig daran ist, dass der Erdgasverbrauch in der EU in den nächsten Jahrzehnten möglicherweise nur langsam zunehmen wird. Während die Kapazität der bestehenden Nord Stream 1 Pipeline zuletzt zu etwa 97% ausgelastet war, wird die Nord Stream 2-Leitung möglicherweise nur zu etwa 60% ausgelastet sein und möglicherweise zu Lasten der Liefermengen über die Pipelines durch Weißrussland/Polen sowie durch die Ukraine gehen.

Damit aber löst sich das Argument der „politischen Motivation“ von Nord Stream 2 bei näherem Hinsehen auf in eines des komplexen Zusammenspiels von Pipeline-Ökonomie und Marktverhältnissen auf dem für den Produzenten und Pipelinebetreiber Gazprom mit Abstand wichtigsten Markt.<sup>3</sup>

Pipelines für Erdgas erfordern zwar für ihren Bau sehr hohe Anfangsinvestitionen, sind jedoch, einmal in Betrieb, dank ihrer niedrigen laufenden Betriebskosten das kostengünstigste Transportmittel. Die Rentabilität der Anfangsinvestition hängt also wesentlich davon ab, in welchem Umfang und über welchen Zeitraum diese über die laufenden Gastransporte durch die Pipeline wieder amortisiert werden kann. Je höher die Kapazitätsauslastung und je gesicherter der langfristige Betrieb, desto rentabler ist die Pipeline.

Verlaufen die Pipelines allerdings über das Gebiet dritter Staaten – etwa Polen oder die Ukraine – so werden die entsprechenden Abschnitte dort von nationalen Gesellschaften betrieben, die dafür Durchleitungsgebühren beanspruchen, was wiederum ein zusätzlicher Kostenfaktor für den Exporteur ist – aber im Fall eines politischen Konflikts dem Transitland auch ein politisches Druckmittel in die Hand gibt, um so mehr, je weniger es selbst vom Gasimport abhängig ist. Das hat sich im Fall der Ukraine als bislang wichtigstem Transitland für russisches Erdgas gezeigt, als es zwischen 2006 und 2015 mehrfach zu Lieferstörungen aufgrund russisch-ukrainischer Differenzen über den von Gazprom für die Ukraine berechneten Gaspreis einerseits, die von der Ukraine geltend gemachten Transitgebühren andererseits kam. Durch die ukrainischen Transitgebühren ist heute der Transport von Erdgas über die Ukraine rund 20% teurer als über die direkte Nord Stream Pipeline.<sup>4</sup>

Gazprom als wichtigster Produzent und ausschließlicher Exporteur von Erdgas aus den riesigen russischen Lagerstätten hat all diese Faktoren in seine Kalkulation einzubeziehen, ist zugleich aber auch davon abhängig, durch einen hohen Absatz auf dem europäischen Markt, seinen Kapitaleinsatz für die Erschließung der Lagerstätten zu amortisieren und einen Gewinn aus dem Verkauf erzielen. Und dies ist auch eine Abhängigkeit des russischen Staates, für den die Gewinne von Gazprom ein sehr bedeutender Posten in seinem Budget und seiner Devisenbilanz sind. Als Lagerstätte im Boden repräsentiert es allenfalls potentiellen Wert, der bei längerfristig abnehmender Nachfrage nach Erdgas bzw. zunehmendem Angebot aus anderen Quellen auf den Hauptabsatzmärkten sogar abnehmen könnte.

Die Entscheidung von Gazprom für den Bau von Nord Stream 2 ebenso wie zuvor schon der ersten Nord Stream Pipeline ist also zuvorderst von dem wirtschaftlichen Interesse bestimmt, seinen europäischen Marktanteil von etwa 35-40% möglichst zu halten,<sup>5</sup> da alternative Abnehmer von gleichem Gewicht nicht oder nur zu wesentlich ungünstigeren Bedingungen (China) zu gewinnen sind. Dafür ist das Unternehmen auch bereit, erhebliche Preiszugeständnisse an die europäischen Abnehmer zu machen, die den Amortisationszeitraum für den Pipelinebau verlängern. Unwirtschaftlich ist dieser dadurch noch keineswegs, wie die SWP-Studie von Lang/Westphal<sup>6</sup> zeigt – es sei denn, man hielte es für „wirtschaftlich“, das Gas im Boden zu lassen.

*Das wirtschaftliche Interesse Deutschlands und der übrigen Befürworter von Nord Stream 2*

Die Pipeline Nord Stream 2 wird in einen „Käufermarkt“ für Erdgas hinein gebaut. Seit Beginn des laufenden Jahrzehnts haben sich die Verhältnisse auf dem internationalen Gasmarkt wesentlich geändert. Es wird immer mehr verflüssigtes Erdgas (LNG) zu immer günstigeren Preisen gehandelt. Neben dem schon bestehenden wichtigsten LNG-Anbieter auf dem europäischen Markt, Qatar, sind die USA durch die Fortschritte der Fracking-Technik zu einem der größten LNG-Exporteure geworden. Im Mittelmeer werden durch Israel und Zypern bedeutende Gaslagerstätten erschlossen und dank immer billigerer Verflüssigungsanlagen und LNG-Tanker entwickelt sich ein weltweiter Spotmarkt für LNG in direkter Konkurrenz zu Pipeline-Gas. Entsprechend wächst auch in Euro-

pa die Zahl der Terminals, in denen das LNG angelandet und wieder in gasförmigen Zustand gebracht wird, um in das europäische Pipeline-Verbundnetz für Erdgas eingespeist zu werden. Schon heute gibt es über 20 solcher Terminals, die zur Zeit im Durchschnitt nur zu 20-30% ausgelastet sind. Die Bundesregierung hat 2018, als Entgegenkommen gegenüber den USA formuliert, durchaus aber auch im deutschen Interesse an einem wettbewerbsintensiven, diversifizierten deutschen und europäischen Gasmarkt, eine gute halbe Milliarde Euro zur Förderung des Baus eines deutschen LNG-Terminals bei Wilhelmshaven zugesagt. Weitere Terminals bei Stade und Brunsbüttel sind angedacht. Zusammen mit dem zusätzlichen Angebot durch Nord Stream 2 ist damit eine längerfristige Erdgasschwemme auf dem EU-Markt gegeben, angesichts derer es absurd erscheint, von einer Abhängigkeit Deutschlands und der EU von russischem Gas, gar einer „Erpressbarkeit“ durch Russland zu reden.

Zudem haben die Bestimmungen des Dritten Energiepakets der EU zur Herstellung eines Energiebinnenmarktes, das seit 2011 umgesetzt wird, die starke Stellung von Gazprom als Hauptanbieter bei der Gestaltung der Lieferkonditionen deutlich geschwächt.

Erklärtes Ziel dieser Regelungen, aber auch zentrales energiepolitisches Ziel Deutschlands und der anderen beteiligten Abnehmerstaaten ist es, den Erdgaspreis auf dem EU-Markt deutlich zu senken. Und dieses Ziel ist im Kontext der Verhandlungen mit Gazprom in den letzten Jahren in vollem Umfang erreicht worden. Der russische Gasproduzent hat sich bereit erklärt, sich in seinen Lieferungen an den Preisen auf dem europäischen Spotmarkt für Erdgas zu orientieren, wo er täglich mit anderen Anbietern in Konkurrenz steht, also das Preisrisiko weitgehend selbst zu tragen. Und vor allem: Gazprom musste zustimmen, dass die europäischen Abnehmer des russischen Gases dieses in der gesamten EU weiterverkaufen dürfen, als „reverse flow“ auch in die osteuropäischen Staaten, in Konkurrenz zu den Lieferverträgen, die Gazprom mit diesen Ländern hat. So soll sich tendenziell ein Ziel des Energiebinnenmarktes realisieren: ein in der EU weitgehend einheitliches niedriges Preisniveau für Erdgas, das sich möglichst dem Preisniveau für Gas auf dem US-amerikanischen Binnenmarkt annähert. Die Anwendung der neuen Gaspipeline-Richtlinie der EU wird diesen Preisdruck auf Gazprom noch verstärken.

Das über die neue Pipeline sichergestellte reichliche Angebot an russischem Erdgas in Europa wird auch mittelfristige Angebotsrückgänge aus anderen Quellen kompensieren. Die Produktion aus EU-Quellen geht mit der Abnahme der Nordsee-Gasförderung und dem Auslaufen der jahrzehntelangen bedeutenden Förderung aus den sich leerenden niederländischen Erdgaslagerstätten zurück. Und auch die Versorgung durch norwegisches Gas stagniert. Zugleich erwartet die EU-Kommission eine Zunahme des Verbrauchs von Erdgas zur Stromerzeugung. Hierbei geht es nicht nur um die Kompensation der sukzessiven Abschaltung von Kern- und Kohlekraftwerken. Vor allem ist Erdgas durch die schnelle Anlaufähigkeit von Gaskraftwerken am besten geeignet, die unvermeidlichen wetter- und jahres- bzw. tageszeitbedingten Schwankungen aus der Stromerzeugung durch Windkraft- und Photovoltaikanlagen zu puffern. Da die Verbrennung von Erdgas zur Stromerzeugung zudem wegen seines hohen Wasserstoffgehalts je erzeugter Kilowattstunde nur halb so viel CO<sub>2</sub> freisetzt wie die von Steinkohle (von Braunkohle ganz zu schweigen), nimmt es auch klimapolitisch eine wichtige Stellung ein im Übergang von der fossilen zur nicht-fossilen Energiewirtschaft.<sup>7</sup>

Gesichert ist so zum einen die langfristige Verfügbarkeit einer wichtigen und preisgünstigen Energiequelle, zum anderen die durchaus profitable Schlüsselstellung Deutschlands als des wichtigsten „Hubs“, des zentralen Verteilers und Marktplatzes für russisches Erdgas und damit des wichtigsten Akteurs auf dem europäischen Erdgas-Binnenmarkt.

## Die politische Kontroverse um Nord Stream 2

### *Die deutsche Position*

Politisch fügt sich die Unterstützung des Nord Stream 2-Projekts in die lange Tradition verlässlicher Lieferbeziehungen zwischen Deutschland und Russland, wie sie seit dem Erdgas-Röhren-Geschäft von 1970 bestehen, mit dem ein auf Druck der USA durch die NATO 1962 beschlossenes Großröhren-Embargo gegen die Sowjetunion überwunden wurde. Von Anfang an verfolgte die damalige Bundesrepublik, erst recht das vereinigte Deutschland, mit den energiewirtschaftlichen Beziehungen zu Russland nicht nur ein rein

wirtschaftliches Anliegen, wozu auch das Bestreben gehörte, sich von der Dominanz der vor allem amerikanischen großen Ölkonzerne unabhängig zu machen, sondern auch das politische Interesse an möglichst weitgehender Einbindung von Russland in den europäischen Markt, nicht zuletzt, um einen gewissen politischen Hebel gegenüber Russland zu behalten. Spätestens seit den 1960er Jahren war es deutsches Interesse, sich aus der auferlegten rein feindlichen Frontstellung gegenüber Russland im Rahmen der Weltmachtrivalität zwischen den USA und der Sowjetunion zu lösen und stattdessen aus der Einbettung in das westliche Bündnis und damit aus einer Position der Stärke heraus zu versuchen, mit der Sowjetunion bzw. Russland politisch wie wirtschaftlich ins Geschäft zu kommen. Und heute ist es die enge Einbindung in den Energiebinnenmarkt der EU mit seinem marktorientierten Regelwerk und seinem ausgebauten Verbundnetz, der Deutschland eine zusätzliche Position der Stärke für seine Erdgasbeziehungen zu Russland gibt.

Diese Politik wird seit jeher von dem Vorhalt begleitet, Deutschland mache sich mit den Erdgaslieferungen aus der Sowjetunion und nach ihrer Auflösung aus Russland erpressbar gegenüber dem Feind im Kalten Krieg, und nun gegenüber der wiedererstarkten euro-asiatischen Großmacht unter Putin.

Die Wahrheit war – und ist heute erst recht, wie gezeigt – umgekehrt: Für Russland sind die Exporterlöse aus dem Verkauf von Öl und vor allem Erdgas der wichtigste Posten seiner Handelsbilanz und die bedeutendste Einnahmequelle für westliche Währungen.

Wahr ist auch, dass die Fälle – 2006, 2009 und 2014/15 –, als es wegen Abrechnungsstreitigkeiten und letztlich den dahinter steckenden politischen Differenzen zwischen Russland und der Ukraine tatsächlich zu vorübergehenden Lieferkürzungen bzw. -unterbrechungen für Erdgas im Transit durch die Ukraine kam, für Deutschland und die EU ein Warnschuss waren, sich von dieser bislang wichtigsten Transittrasse für russisches Erdgas unabhängiger zu machen, um nicht von der Ukraine in ihrem Konflikt mit Russland als Geisel genommen zu werden. Auch insofern sind die Nord Stream Pipelines im deutschen Interesse.

### *Die europäischen Gegner von Nord Stream 2*

Gegner von Nord Stream 2 sind in der EU vor allem die baltischen Staaten und Polen. Auch bei

ihnen fließen wirtschaftliche und politische Interessen zusammen. Den *baltischen Staaten*, die in der prinzipiellen Feindschaft der EU gegenüber Putins Russland eine Grundlage ihrer Sicherheit sehen, gilt jedes Übereinkommen mit Russland als Bedrohung. Und auch wirtschaftlich sehen sie sich im Nachteil. Bislang nahezu ausschließlich von der Belieferung durch Gazprom zu im Vergleich mit den Preisen an den westeuropäischen Gas-Hubs sehr unvorteilhaften Konditionen abhängig waren, wollen sie sich davon unabhängiger machen, sich weitere Bezugsquellen erschließen, unter anderem durch einen schwimmenden LNG-Terminal vor Klaipeda in Litauen, und so auch Wettbewerbsdruck auf Gazprom ausüben. Allerdings dürfte das durch Nord Stream 2 noch erweiterte Angebot günstigen Erdgases auf dem nordwesteuropäischen Spotmarkt die Wettbewerbsfähigkeit des von ihnen importierten LNG erheblich belasten, auch wenn sie inzwischen dank der Liberalisierungsbestimmungen des Energie-Binnenmarktes und ihrer Durchsetzung gegenüber Gazprom sehr viel bessere Lieferkonditionen erhalten haben.

*Polen* hat die wohl schärfsten geopolitischen Einwände gegen Nord Stream 2 und dessen Unterstützung durch die deutsche Bundesregierung. Zugleich hat es alle verfügbaren Mittel eingesetzt, um das Projekt zu verhindern, hat aber lediglich eine Verzögerung und die Auflösung des Mehrnationen-Konsortiums Nord Stream 2 AG bewirkt. Die polnische Außenpolitik ist seit der Wende, vor allem aber unter der amtierenden PIS-Regierung vehement Russland-feindlich eingestellt und besonders misstrauisch gegenüber der deutschen Russlandpolitik. Schließlich ist Polen ein Hauptunterstützer der ukrainischen Regierung in ihrer Auseinandersetzung mit Russland und daher äußerst kritisch gegenüber allem, was die Ukraine wirtschaftlich schwächen könnte, wie etwa eine deutliche Einbuße an Gas-Transitgebühren nach Inbetriebnahme von Nord Stream 2.

Allerdings hat Polen auch dezidierte eigene wirtschaftliche Gründe, gegen Nord Stream 2 zu sein. Das Land hat bei Swinemünde ebenfalls einen LNG-Terminal gebaut, der bislang durch einen Liefervertrag mit Qatar erst zu einem Viertel seiner Kapazität ausgelastet war. Seit 2017 wird dort allerdings auch amerikanisches LNG angelandet. Polen bezieht zudem größere Mengen von russischem Erdgas über die Jamal-Pipeline im Reverse Flow-Verfahren aus Deutschland. Aber das Land will nicht vom deutschen Erdgas-Hub und den dort notierten Preisen abhängig sein, sondern

selbst zu einem osteuropäischen Hub werden.<sup>8</sup> Da die Spotpreise auf dem deutschen Hub durch Nord Stream 2 absehbar deutlich niedriger sein werden als die aus dem polnischen LNG-Terminal, wird befürchtet, dass sich ein solcher polnischer Hub gegen den deutschen nicht am Markt durchsetzen wird.<sup>9</sup>

Zu einem solchen kleineren osteuropäischen Hub könnte sich stattdessen *Tschechien* entwickeln, das sowohl mit der großen Gaspipeline durch die Ukraine als auch, über die Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung OPAL mit den Nord Stream-Leitungen verknüpft ist.<sup>10</sup>

### Die USA

Den heftigsten Gegenwind erfährt der Bau von Nord Stream 2, wie schon gezeigt, derzeit aus Richtung der USA. Und in diesem Punkt ziehen Präsident Trump und der US-Kongress an einem Strang, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen. Für Trump geht es einerseits um eine Schwächung der Europäischen Union und ihrer Führungsnation Deutschland,<sup>11</sup> andererseits um die bessere Erschließung Europas für amerikanische LNG-Exporte. Beide Ziele fließen zusammen in seiner diplomatischen Charmeoﬀensive gegenüber dem derzeit ohnehin EU-kritischen Polen, die einen Höhepunkt mit seinem Staatsbesuch in Polen im Sommer 2017 fand; zeitgleich mit Trumps Besuch landete ein erster US-Tanker am polnischen LNG-Terminal. Dass das amerikanische Gas teurer sei, daraus machte der Präsident keinen Hehl; um so wichtiger daher für Polen und die USA, die Inbetriebnahme von Nord Stream 2 zu verhindern.

Der amerikanische Kongress zielt im Unterschied zu Trump in seiner Kritik an Nord Stream 2 vor allem auf Russland und dessen strategische Schwächung. Am 2.8.2017 trat ein neues Sanktionsgesetz gegen Russland in Kraft, der „Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act“ (CAATSA).<sup>12</sup> Es steht durchaus in der Kontinuität der bereits unter Präsident Obama beschlossenen Sanktionen gegen Russland, lässt jedoch die noch unter Obama gezeigte Rücksichtnahme auf den europäischen Energiesektor und seine enge Verknüpfung mit Russland fallen.<sup>13</sup> CAATSA Section 232 sanktioniert explizit die Beteiligung, durch Finanzierung oder Bereitstellung von Dienstleistungen oder Gütern, am Bau russischer Export-Pipelines, soweit diese Beteiligung nach Inkrafttreten des Gesetzes wirksam wurde.

Mit dieser Bestimmung dürften die fünf europäischen Konsortiumsmitglieder, die vor dem Stichtag die Mitfinanzierung von Nord Stream 2 vertraglich zugesagt haben, zunächst nicht betroffen sein. Anders jedoch die beiden großen Pipeline-Verlegefirmen Saipem und Allseas sowie eventuelle weitere Zulieferer. Auch sie wären natürlich nur mit unter US-Jurisdiktion fallenden Vermögenswerten und möglichen künftigen Geschäften mit den USA betroffen, was für die betreffenden Firmen wohl kaum Folgen hat, da sie auf ihrem Arbeitsgebiet unersetzbar sind. Jedoch werden, nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen der Kritik im Kongress an den Verbindungen Trumps zu Russland, weitere Verschärfungen der Russland-Sanktionen diskutiert.

So ist es zunächst vor allem der mit CAATSA unterstrichene politische Druck, vom Berliner US-Botschafter noch einmal verstärkt, von dem Regierung und Kongress der USA hoffen, dass er in Europa Wirkung zeigt.

Das ist fürs erste nicht zu erwarten. Zwar knüpft Präsident Trump ziemlich unverblümt an jene alten Zeiten der 1950er und 1960er Jahre an, als die eigene bedeutende Öl- und Gasförderung und die Kontrolle über die Weltölmärkte die vielleicht wichtigste wirtschaftliche Grundlage für die Weltmachtdominanz der USA war, wenn er die dank der Fracking-Technik erreichte Stellung der USA als einer der größten Exporteure von Öl und LNG in politisches Kapital ummünzen, andere Staaten, vor allem Europa, energiewirtschaftlich wieder an die USA binden will.

Doch inzwischen bestehen die EU und Deutschland nicht nur entschieden auf der energiewirtschaftlichen Souveränität Europas, sondern können sich das auch leisten. Die Erklärungen des Botschafters in Berlin, Grenell, zum Thema Nord Stream 2 haben denn auch die Unterstützung für das Projekt in Europa eher verstärkt und selbst den russlandkritischen deutschen Außenminister Maas zu der Klarstellung veranlasst: „Die Fragen der europäischen Energiepolitik müssen in Europa entschieden werden und sonst nirgendwo.“<sup>14</sup> Und genau das ist mit dem Kompromiss zur neuen EU-Gaspipeline-Richtlinie vom Februar 2019 geschehen. Allerdings wird es notwendig sein, dass sich die EU gegen eine weitere Verschärfung der US-Sanktionspolitik wappnet.

## Schlussbemerkung

Wirtschaftliche und politische Gründe für oder gegen das Nord Stream 2-Projekt lassen sich nicht trennen. Deutlich wird aber, dass sich an dieser Frage nichts geringeres als der wirtschaftliche und politische Führungsanspruch auf dem europäischen Kontinent entscheidet. Für Deutschland geht es an diesem Punkt um die energiewirtschaftliche Souveränität Europas – und seiner faktischen wirtschaftlichen und politischen Führungsmacht. Dazu gehört das Ziel, die Energiegroßmacht Russland möglichst eng in den europäischen Energiemarkt ein und damit an Europa zu binden. Die USA hingegen sind bestrebt, die Nuklear-Großmacht Russland ihrer wirtschaftlichen Basis zu berauben und sie so auf den Status einer zweit-rangigen Regionalmacht (Barack Obama) herunterzustufen. Die negativen Folgen dieser Politik für die europäische Energiewirtschaft und damit für die Wettbewerbsfähigkeit der EU werden dabei als nicht unwillkommener Kollateralschaden verbucht. Damit ist Nord Stream 2 zum derzeit wohl bedeutendsten Fall geworden, an dem sich nicht nur die unterschiedliche Russlandpolitik Deutschlands einerseits, der USA andererseits manifestiert, sondern die unter der Trump-Regierung vollzogene Abkehr von einer transatlantischen Bündnispolitik zu einer Politik harter wirtschaftlicher Rivalität mit Europa und der versuchten Spaltung der EU.

Auch in der innenpolitischen Debatte in Deutschland spiegelt sich dieser grundlegende Konflikt. Für die Befürworter von Nord Stream 2 wäre ein Stop des Projekts auf amerikanischen Druck eine Kapitulation und Preisgabe des Anspruchs auf europäische Energiesouveränität gegenüber den USA. Für die „Transatlantiker“, die das Projekt kritisieren, kann und sollte Deutschland es sich nicht leisten, sich in diesem Punkt gegen die USA und deren strategische Interessen zu stellen, auch wenn das mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden ist. Ihre Position allerdings ist mit der jüngsten Eskalation, mit der unverblühten Kapitulationsaufforderung der US-Regierung, deutlich schwächer geworden.



## Anmerkungen

- 1 „EU gas market: new rules agreed will also cover gas pipelines entering the EU“, Pressemitteilung des Europäischen Parlaments vom 13.2.2019, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190212IPR25908/eu-gas-market-new-rules-agreed-will-also-cover-gas-pipelines-entering-the-eu>
- 2 Neumann, Anne/Leonard Göke/Franziska Holz/Claudia Kemfert/Christian von Hirschhausen: Erdgasversorgung: Weitere Ostsee-Pipeline ist überflüssig, DIW Wochenbericht 27 / 2018, S. 589-597.
- 3 Hierzu sei verwiesen auf die sehr differenzierte und ausführliche Darstellung in: Bros, Aurélie/Tatiana Mitrova/Kirsten Westphal: German-Russian Gas Relations. A Special Relationship in Troubled Waters, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Research Paper 13), Dezember 2017.
- 4 Lang, Kai-Olaf/Kirsten Westphal: Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie S 21), Dezember 2016, S. 13. Diese Kostendifferenz liegt auch dem Vorbehalt von Präsident Putin gegenüber Bundeskanzlerin Merkel zugrunde, Russland wolle am Transit durch die Ukraine auch nach Inbetriebnahme von Nord Stream 2 festhalten, sofern das wirtschaftlich sei.
- 5 Der Anteil Russlands an den Erdgasimporten Deutschlands ist von 50% 1990 bis 2009 auf etwa 40% gefallen, hat dieses Niveau aber seitdem gehalten. Ebd. S. 17. Von den Erdgasimporten der EU insgesamt entfielen im 2. Quartal 2018 46% auf Russland; s. European Commission, Quarterly Report on the European Gas Markets, Vol. 11, 2/2018, [ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/document\\_s/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2018.pdf](http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/document_s/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2018.pdf).
- 6 S. Anm. 4.
- 7 Vgl. etwa die Erklärung des EU-Kommissars für Energie, Cañete, bei der Eurogas-Konferenz in Bratislava, 23.3.2017, [ec.europa.eu/energy/en/news/commissioner-arias-cañete-discuss-role-gas-clean-energy-transition](http://ec.europa.eu/energy/en/news/commissioner-arias-cañete-discuss-role-gas-clean-energy-transition).
- 8 Polens Ministerpräsident Morawiecki hatte schon 2017 den Anspruch angemeldet: „Wir wollen zum internationalen Drehkreuz für Gas werden. Das können wir dank der Zusammenarbeit mit den USA schaffen. Wir können so nicht nur unabhängig von russischen Gasimporten werden, sondern eben auch Verteilerstation für Erdgas in Zentraleuropa.“ Deutschlandfunk, 20.2.2019, [https://www.deutschlandfunk.de/kritik-an-nord-stream-2-echte-alternative-zu-gas-aus.1773.de.html?dram:article\\_id=440650](https://www.deutschlandfunk.de/kritik-an-nord-stream-2-echte-alternative-zu-gas-aus.1773.de.html?dram:article_id=440650)
- 9 Lang/Westphal, S. 34ff.
- 10 „Tschechien will Drehscheibe für Erdgas aus Russland werden“, Deutsche Wirtschafts-Nachrichten 9.9.17, [deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2017/09/09/tschechien-will-drehscheibe-fuer-erdgas-aus-russland-werden/](http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2017/09/09/tschechien-will-drehscheibe-fuer-erdgas-aus-russland-werden/)
- 11 So war Deutschland wegen seiner Erdgasimporte aus Russland eine von drei Nationen, die Trump in seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25.9.2019 kritisierte, neben Iran und Venezuela; [www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/)
- 12 [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364\\_pl115-44.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl115-44.pdf).
- 13 Für eine aktuelle Übersicht und Analyse zur US-Sanktionspolitik gegenüber Russland und ihren möglichen Wirkungen auf die europäische Energiewirtschaft siehe: Lohmann, Sascha/Kirsten Westphal, US-Russland-Politik trifft europäische Energieversorgung. Die Folgen unilateraler Sanktionen und wachsender Marktkonkurrenz, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Aktuell 1/19), Berlin, Januar 2019, [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A01\\_lom\\_wep.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A01_lom_wep.pdf).
- 14 Rede von Bundesaußenminister Heiko Maas vor dem Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft, 10.1.2019, [www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/neujahrsempfang-ostausschuss/2176704](http://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/neujahrsempfang-ostausschuss/2176704).

# Die Mitte bröckelt, die Ränder legen zu

## Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2017

*Oskar Niedermayer*

### **Zusammenfassung:**

Nach den deutlichen Veränderungen des Parteiensystems durch die Bundestagswahl 2017 vollzog sich im ersten Jahr nach der Wahl ein weiterer Wandel: Die Union und die SPD fielen bis zum Herbst 2018 auf die niedrigsten jemals gemessenen Umfragewerte zurück. Die AfD konnte ihre Wählerunterstützung bis zu diesem Zeitpunkt deutlich steigern und die Grünen erlebten einen Hype, der sie zur zweitstärksten Partei werden ließ. FDP und Linkspartei dagegen konnten von den Veränderungen nicht profitieren. Der Beitrag analysiert die Gründe für diesen Wandel, die – auf dem Hintergrund einer durch die Flüchtlingskrise seit dem Herbst 2015 gespaltenen und polarisierten Gesellschaft – nicht nur in den Rahmenbedingungen des politischen Wettbewerbs, sondern vor allem in einer Reihe von inhaltlichen und personellen Entscheidungen der parteipolitischen Eliten zu suchen sind.

Die Bundestagswahl 2017 führte zu deutlichen Veränderungen des Parteiensystems.<sup>1</sup> Für die CDU/CSU und SPD war die Wahl ein schwarzer Tag. Noch nie in der fast 70-jährigen Wahlgeschichte der Bundesrepublik mit insgesamt 19 Bundestagswahlen hatten die beiden großen Parteien zusammengenommen einen so geringen Stimmenanteil. Die Union musste gegenüber 2013 Verluste von 8,6 Prozentpunkten hinnehmen und erzielte mit 32,9 Prozent das zweitschlechteste Wahlergebnis ihrer Parteigeschichte. Damit lag sie aber immer noch deutlich vor der SPD, die mit 20,5 Prozent das schlechteste Ergebnis ihrer bundesrepublikanischen Geschichte einfuhr. Der FDP, die 2013 knapp an der 5-Prozent-Hürde gescheitert war, gelang mit 10,7 Prozent ein bemerkenswertes Comeback und die AfD, die 2013 den Einzug in den Bun-



**Prof. Dr. Oskar Niedermayer**  
Fakultät für Politik- und Sozialwissenschaften  
Freie Universität Berlin

destag ebenfalls knapp verfehlt hatte, wurde mit 12,6 Prozent zur drittstärksten Partei. Die Grünen und die Linkspartei dagegen mussten sich mit geringen Steigerungsraten zufriedengeben und kamen auf 8,9 bzw. 9,2 Prozent. Insgesamt erreichte die Zersplitterung des Parteiensystems den höchsten Wert der bundesrepublikanischen Geschichte. Im ersten Jahr nach der Wahl vollzog sich ein weiterer Wandel des Parteiensystems, der in diesem Beitrag analysiert wird.

## Der Einbruch der Volksparteien

Die Volksparteien haben aufgrund des ökonomischen und gesellschaftlichen Wandels, der zur Erosion ihrer traditionellen Wählermilieus und zum Rückgang der langfristigen Bindungen an sie geführt hat, mit längerfristigen Mobilisierungsschwierigkeiten zu kämpfen. Der langfristige Abwärtstrend kann jedoch durch politische Sach- und Personalentscheidungen der Parteien selbst verschärft, abgemildert oder sogar ins Gegenteil verkehrt werden, denn das Ausmaß der Wählerunterstützung wird nicht nur durch die langfristigen Parteibindungen bestimmt, sondern auch – und durch den Bindungsrückgang in zunehmendem Maße – von zwei kurzfristigen Faktoren: den Orientierungen der Wähler gegenüber den inhaltlichen Positionen und dem Spitzenpersonal der Parteien.

Im Bereich des inhaltlichen Politikangebots wurde der Trend vor allem durch deutliche Positionsveränderungen der Parteien auf einer der Konfliktlinien des Parteiensystems beeinflusst. Der Parteienwettbewerb wird seit längerer Zeit durch eine wirtschafts- und eine gesellschaftspolitische Konfliktlinie geprägt, die auf unterschiedlichen Wertgrundlagen fußen. Im wirtschaftspolitischen Sozialstaatskonflikt zwischen den Grundwerten soziale Gerechtigkeit und Marktfreiheit geht es um die Rolle des Staates im ökonomischen Wettbewerb. Der gesellschaftspolitische Konflikt dreht sich um die Gestaltung des menschlichen Zusammenlebens. Hier stehen linksliberale, multikulturell und globalorientierte Wertvorstellungen auf der einen und konservative bis autoritäre, die nationale Identität und Kultur betonende Werte auf der anderen Seite. In den die öffentliche Diskussion prägenden Links-Rechts-Kategorien ausgedrückt heißt dies, dass es in beiden Bereichen jeweils eine linke und eine rechte Position gibt. Die Volksparteien müssen bei der Positionierung auf den Konfliktlinien einen schwierigen Balanceakt vollführen: Einerseits müssen sie voneinander unterscheidbar sein, um den Wählern Argumente für ihre Wahl zu liefern. Andererseits müssen sie in der Nähe der Mitte bleiben, weil an den Rändern zu wenig Wähler sind, um die noch andere Parteien mit ihnen konkurrieren. Hinsichtlich der Unterscheidbarkeit helfen ihnen ihre unterschiedlichen Wertefundamente. Bei der SPD sind dies die Grundwerte der sozialen Gerechtigkeit und Solidarität, die CDU ruht in ihrem Wertefundament seit jeher auf drei Säulen: dem wirtschaftspolitischen Liberalismus, dem gesellschaftspolitischen Konservatismus und dem christlich-sozialen Menschenbild. Bei der Umsetzung dieser Grundwerte in konkrete Politik besteht ein Akzeptanzkorridor seitens ihrer Wählerschaft, innerhalb dessen sich die Parteien mit ihrem Angebot halten müssen und dessen Verlassen für sie gravierende Konsequenzen haben kann. Dies bekam

die SPD bei der Agenda 2010 zu spüren, mit der Gerhard Schröder die Partei im Sozialstaatskonflikt nach Ansicht eines Teils der Funktionäre, Mitglieder und Wähler der SPD zu weit in Richtung einer marktliberalen Positionierung verschob.

Die CDU rückte unter Angela Merkel als Parteivorsitzender sowohl wirtschafts- als auch gesellschaftspolitisch nach links, also hin zu mehr staatlicher Regulierung und weg von konservativen Werthaltungen. Mit diesen Positionsverschiebungen hatte sie einige Zeit Erfolg. Höhepunkt war das Traumergebnis der Union bei der Bundestagswahl 2013 mit 41,5 Prozent. Danach lag sie zwei Jahre lang in den Umfragen auf dieser Höhe. Das änderte sich ab dem September 2015 durch eine politische Sachentscheidung: Merkels Flüchtlingspolitik der offenen Grenze, die das Land zunehmend spaltete und zu einer immer stärkeren gesellschaftlichen Polarisierung führte. Merkels Ansehen in der Bevölkerung sank deutlich und es kam zu einer massiven Wählerabwanderung: Die Union verlor in den Umfragen etwa ein Fünftel ihres Wählerpotenzials, konnte sich bis zur Bundestagswahl 2017, von einem kurzen Zwischenhoch abgesehen, nicht mehr erholen und verlor bei der Wahl fast 1 Mill. Stimmen an die AfD. Der zentrale Grund für die Abwanderung war, dass die Kanzlerin mit ihrer Flüchtlingspolitik aus der Sicht des konservativen Teils ihrer Wählerschaft den Akzeptanzkorridor im gesellschaftspolitischen Bereich verlassen hatte. Für diese Wähler kam der Grenzübertritt von hunderttausenden Flüchtlingen und Merkels Kommentar, man sei zur Kontrolle des Zustroms nicht in der Lage, einem Offenbarungseid von Politik und einem Staatsversagen gleich. Denn zum konservativen Staatsverständnis gehört, dass der Staat die Sicherheit seines Staatsvolkes nach innen wie nach außen gewährleistet, wozu auch die Kontrolle über seine Grenzen gehört. Zudem ist bis heute die Tatsache, dass sehr viele vollziehbar Ausreisepflichtige, vor allem auch Straftäter, dennoch in Deutschland bleiben, mit ihrem Rechtsstaatsverständnis nicht vereinbar. Daher ging das Grundvertrauen vieler konservativ-bürgerlicher Wähler in die CDU als „Law-and-order“-Partei verloren.

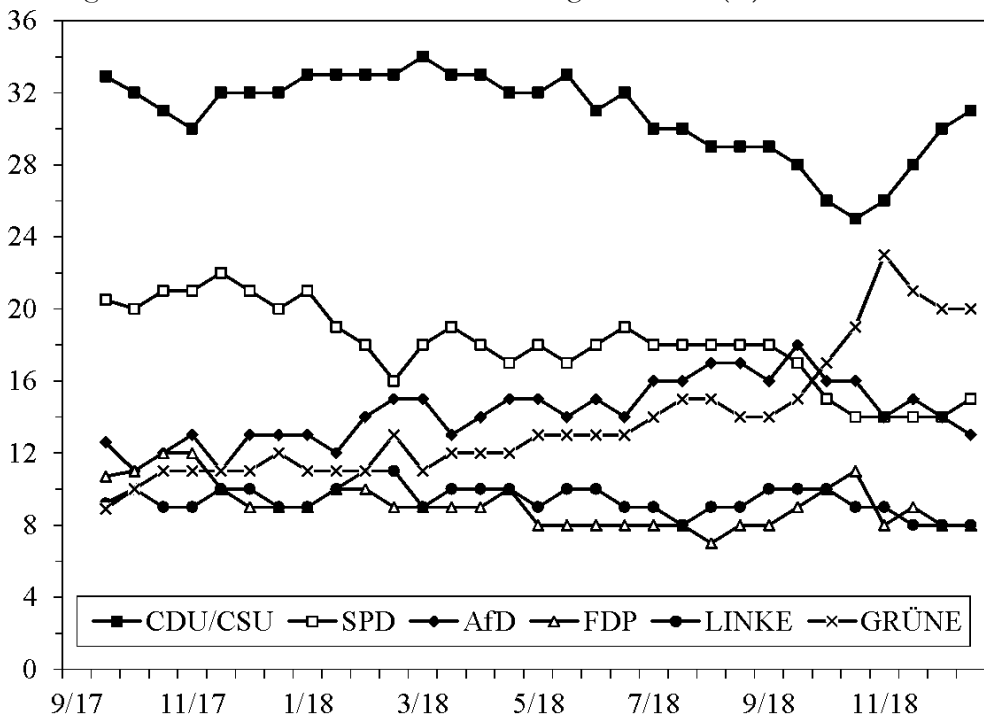
Die CSU, deren konservative Wurzeln stärker sind als die der CDU, wollte die Positionsverschiebung der CDU nicht mitmachen. Hinzu kam das persönliche Zerwürfnis zwischen Angela Merkel und dem CSU-Vorsitzenden und bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer. Auch wenn es in der CDU an Merkels Flüchtlingspolitik durchaus wachsende Kritik gab, wurde daher Seehofer – neben der AfD – zum schärfsten Kritiker der Kanzlerin. Anfang 2016 eskalierte der Konflikt, beruhigte sich ab der Jahresmitte etwas, wurde aber der Folgezeit immer wieder angeheizt. Dennoch kam es im Februar 2017 unter dem Druck der nahenden Bundestagswahl zur Kür Angela Merkels zur gemeinsamen Kanzlerkandidatin und Seehofer trimmte seine Partei auf einen gemeinsamen Unionswahlkampf, obwohl Merkel bei ihrer strikten Ablehnung der zentralen CSU-Forderung nach einer Obergrenze für den Flüchtlingszugang blieb.

Die SPD, die in der Regierung Merkels Flüchtlingspolitik mittrug, konnte von der Schwäche der Union nicht profitieren, im Gegenteil: Sie rutschte bis Ende 2016 auf 20-21 Prozent ab. Danach führte die personalpolitische Entscheidung des damaligen Vorsitzenden Sigmar Gabriel, die Kanzlerkandidatur dem bisherigen Präsidenten des

Europäischen Parlaments, Martin Schulz, zu überlassen, zu einem deutlichen Ansteigen der Umfragewerte, der die SPD an die Union heranbrachte. Der Hype um Schulz, der im März 2017 mit 100 Prozent auch zum Parteivorsitzenden gewählt wurde, währte aus den verschiedensten, auch von der SPD selbst zu verantwortenden Gründen jedoch nur zwei Monate, und bei der Wahl landete die SPD wieder bei 20,5 Prozent.

Auch der dramatische weitere Niedergang der Volksparteien nach der Bundestagswahl, der im Herbst 2018 zu den historisch niedrigsten jemals gemessenen Umfragewerten von gerade noch 25 Prozent bei der Union und 14 Prozent bei der SPD führte (vgl. Abbildung 1), war nicht durch langfristige Faktoren, sondern durch kurzfristige Sach- und Personalentscheidungen bedingt.

Abbildung 1: Wahlabtsichten nach der Bundestagswahl 2017 (%)



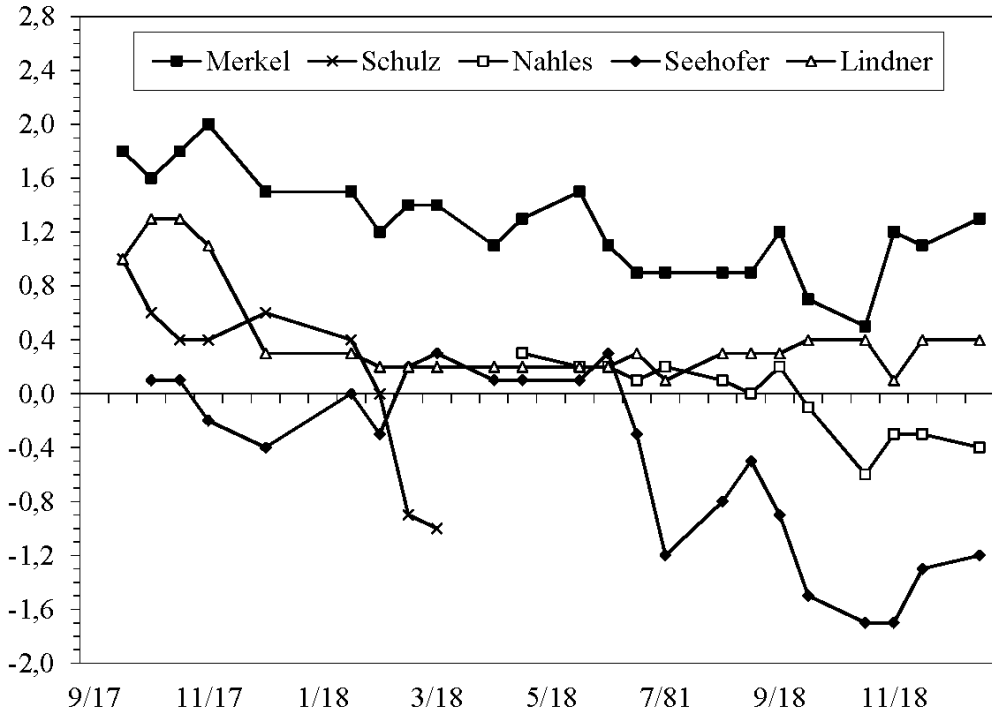
Quelle: Infratest dimap Sonntagsfragen.

Zunächst wurden aus den Wahlniederlagen in den drei Parteien sehr unterschiedliche Lehren gezogen. Angela Merkel äußerte, sie könne nicht erkennen, was man jetzt anders machen sollte, und danach wurde in der CDU mit dem Argument, man müsse jetzt nach vorne schauen und die Regierungsbildung vorantreiben, eine die Probleme offen ansprechende Aufarbeitung der Wahl vermieden. In der CSU deutete man das schlechte Wahlergebnis in Bayern mehrheitlich als Folge des letztendlichen Einknickens von Horst Seehofer in der Flüchtlingsfrage, das die CSU Stimmen gekostet und die AfD stark gemacht habe. Dies erhöhte den Druck auf Seehofer im schon lange bestehenden Machtkampf mit seinem Erzrivalen Marcus Söder und führte dazu, dass

er im Dezember 2017 einwilligte, Söder das Amt des bayerischen Ministerpräsidenten zu überlassen. Für die SPD schloss Martin Schulz mit Rückendeckung des Vorstands eine erneute Große Koalition kategorisch aus. Das war angesichts der Tatsache, dass die SPD nicht sich selbst, sondern Merkel und der Koalition die Schuld für ihre Niederlage gab, auch verständlich. Allerdings gab es nach dieser Absage nur eine weitere politisch halbwegs realistische Option für die Bildung einer Mehrheitsregierung: eine Jamaikakoalition aus CDU, CSU, der FDP und den Grünen. Neben vielen anderen inhaltlichen Differenzen gab es für eine solche Koalition aber ein zentrales Problem: Der vorher zwischen CDU und CSU mühsam ausgehandelte Kompromiss in der Flüchtlingspolitik mit einer verklausulierten Obergrenze und der Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs markierte für die CSU das Äußerste an Nachgiebigkeit und stand der Position der Grünen diametral entgegen. Es spricht vieles dafür, dass Jamaika letztlich an dieser Frage gescheitert wäre, wenn die FDP die Sondierungsgespräche nicht vorher abgebrochen hätte.

Nach dem Scheitern von Jamaika hätte man in der SPD-Führung erkennen und die Partei darauf vorbereiten müssen, dass man sich dem Druck zur Aufnahme von Gesprächen über eine erneute Große Koalition nicht mehr verschließen konnte, zumal man weder inhaltlich noch personell auf baldige Neuwahlen vorbereitet war und auch keine Einigkeit über die Tolerierung einer Minderheitsregierung bestand. Dennoch blieb Schulz zunächst bei dem kategorischen Nein und vollzog kurz danach eine Wende, die nicht nur von den Jusos und dem linken Flügel heftig bekämpft wurde. Nach dem Abschluss von Sondierungsgesprächen sprach sich im Januar 2018 ein Sonderparteitag der tief gespaltenen Partei nach kontroverser Debatte und unter dem Eindruck einer leidenschaftlichen Rede der Fraktionsvorsitzenden Andrea Nahles knapp für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen aus. Man hielt jedoch substantielle Nachbesserungen an dem von Schulz als hervorragend bezeichneten Sondierungsergebnissen für notwendig und beschloss den Einbau einer Sollbruchstelle, nach der ein Parteitag im Herbst 2019 die Entscheidung über den Fortgang der Koalition treffen soll. Nach Abschluss der äußerst zähen Koalitionsverhandlungen, in deren Verlauf die SPD den beschlossenen Mitgliederentscheid über die Ergebnisse als Druckmittel benutzte, verkündete der schwer angeschlagene Parteivorsitzende in Abstimmung mit der Führungsspitze seinen zweiten Wortbruch: Obwohl er mehrfach betont hatte, nie in eine Regierung unter Angela Merkel einzutreten, wollte er jetzt Außenminister werden. Dafür sollte Andrea Nahles den Parteivorsitz übernehmen. Die öffentliche und parteiinterne Welle an Kritik, die auf diese Ankündigung folgte und Schulz zwei Tage später zum Verzicht auf das angestrebte Ministeramt nötigte, antizipierte offenbar niemand. In der Folge stürzte Schulz in der persönlichen Bewertung durch die Bevölkerung dramatisch ab (vgl. Abbildung 2) und seine Partei erreichte mit 16 Prozent in den Umfragen einen ersten Tiefpunkt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 2: Allgemeine Bewertung: Merkel, Schulz, Seehofer, Nahles und Lindner (Mittelwerte; -5 = halte gar nichts von ..., +5 = halte sehr viel von ...)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Politbarometer.

Für das Verhältnis der beiden Schwesterparteien CDU und CSU blieb das Flüchtlingsthema, das 2018 den Umfragen gemäß für die Deutschen weiterhin das wichtigste Problem war, weiterhin bestimmend. Zu erneuten Unstimmigkeiten kam es schon im März, als Horst Seehofer – nun Innenminister – erklärte, der Islam gehöre nicht zu Deutschland, und kurz danach die Aussetzung der Grenzenlosigkeit innerhalb des Schengen-Raumes in der EU befürwortete. Nachdem im Mai der Skandal um die Bremer Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu einer erneuten öffentlichen Diskussion um die Flüchtlingspolitik geführt hatte, eskalierte im Juni der Streit zwischen Seehofer und Merkel: Merkel lehnte die in Seehofers Masterplan Asyl vorgesehene Zurückweisung von aus sicheren Drittstaaten einreisenden und dort schon registrierten Asylsuchenden strikt ab mit dem Argument, es dürfe keine nationalen Alleingänge geben, obwohl sie im September 2015 die Eskalation der Flüchtlingskrise mit einem nationalen Alleingang herbeigeführt hatte. Die Bevölkerung stand inhaltlich mehrheitlich auf Seehofers Seite, wie die Umfragen zeigten. Dieser überspannte jedoch den Bogen mit Ultimativen, persönlichen Angriffen auf Merkel und einer kurz danach wieder zurückgenommenen Rücktrittsdrohung. Der ausufernde Streit mit einer erst spät und sehr mühsam gefundenen Einigung schadete Seehofers – in geringerem Maße auch Merkels – Ansehen und ließ die Umfragewerte der Union zurückgehen (vgl. die Abbildungen 1 und 2). Ende August wurde in Chemnitz ein Deut-

scher mutmaßlich durch Flüchtlinge getötet und Merkel sprach von einer Hetzjagd auf Ausländer während der folgenden rechtsextremen Demonstrationen, was der Präsident des Verfassungsschutzes, Hans-Georg Maaßen, öffentlich bezweifelte. Vor allem auf Druck des linken SPD-Flügels forderte daraufhin Angela Nahles seinen Rücktritt. Die drei Parteivorsitzenden einigten sich schließlich auf Vorschlag Seehofers darauf, Maaßen mit deutlich mehr Gehalt ins Innenministerium zu versetzen, was ein hohes Maß an strategisch-politischem Unvermögen in der Einschätzung von Wählerreaktionen offenbarte und die persönlichen Beurteilungen aller drei Parteivorsitzenden abstürzen ließ (vgl. Abbildung 2). Die wütende Reaktion weiter Teile der Bevölkerung, die sich parallel dazu zeigende geringe Problemlösungskompetenz der Regierung im sogenannten Dieselskandal und die krachende Niederlage von CSU und SPD bei der bayerischen Landtagswahl führten dann im Oktober zum absoluten Tiefpunkt der Wählerunterstützung für Union und SPD (vgl. Abbildung 1).

Nach einer erneuten Niederlage bei der nachfolgenden Landtagswahl in Hessen gab Angela Merkel bekannt, auf dem Parteitag im Dezember nicht mehr für das Amt der CDU-Vorsitzenden zu kandidieren. Allein diese Ankündigung verbesserte ihre Bevölkerungsbeurteilung wesentlich, und der folgende innerparteiliche Wahlkampf zwischen der bisherigen Generalsekretärin Annegret Kramp-Karrenbauer, dem Gesundheitsminister Jens Spahn und dem Wiedereinsteiger Friedrich Merz, den Kramp-Karrenbauer mit einem äußerst knappen Vorsprung zu Merz für sich entschied, ließ die Umfragewerte – sozusagen als Vertrauensvorschuss für eine personell und inhaltlich erneuerte CDU – deutlich ansteigen (vgl. die Abbildungen 1 und 2).

## Die Nutznießer: Grüne und AfD

Die hohe Relevanz des Themas Flüchtlingspolitik und die starke gesellschaftliche Spaltung und Polarisierung in diesem Bereich, die Deutschland auch 2018 prägte, nützte den beiden Parteien, die von der Bevölkerung als die klaren politischen Vertreter der beiden Seiten dieses Konflikts angesehen wurden. Daher waren die Grünen und die AfD die einzigen Parteien, die 2018 in den Umfragen zulegen konnten (vgl. Abbildung 1). Während jedoch die Flüchtlingsthematik der einzig bestimmende Grund für den Anstieg der AfD-Werte war, wurde der Höhenflug der Grünen durch das Zusammenwirken einer Reihe von Gründen bewirkt, die sowohl innerparteilicher Art waren als auch durch das Verhalten der Konkurrenzparteien und die allgemeine Themenkonjunktur geschaffen wurden.

Innerparteilich legte die Führungsspitze der Grünen die Grundlagen für eine stärkere Wählerunterstützung der Partei schon im Rahmen der Jamaikasondierungen Ende 2017. Dort gelang es, die Außenwirkung der Partei nicht mehr von den ewigen Kämpfen zwischen dem linken Flügel und den sogenannten Realos bestimmen zu lassen. Stattdessen wurde Geschlossenheit demonstriert und durch Kompromissbereitschaft grundsätzliche Regierungsfähigkeit signalisiert. Die beiden vom Parteitag Ende Januar 2018 gewählten neuen Vorsitzenden Robert Habeck und Annalena Baerbock, die das neue Machtzentrum der Partei bilden, führen diese Strategie erfolgreich weiter. Sie wol-



len die Partei durch Öffnung für neue Wählermilieus und eine pragmatischere Politikkonzeption zur linksliberalen, für Regierungsbündnisse nach beiden Seiten anschlussfähigen Scharnierpartei im Parteiensystem aufbauen. Dabei ist es für die Partei äußerst hilfreich, dass sie nicht gezwungen wurde, ihre für die Regierungsfähigkeit notwendige Kompromissfähigkeit in konkreten Koalitionsverhandlungen unter Beweis zu stellen. Dies blieb ihnen schon durch den Abbruch der Jamaikasondierungen erspart, in Bayern kam es nicht zum Test, ob eine Koalition mit der CSU möglich gewesen wäre, und in Hessen reichte es schon rein rechnerisch nicht für eine grün-rot-rote Koalition, die der linke Flügel als willkommene Möglichkeit eines Politikwechsels ansah, während der Realflügel Angst davor hatte, die gerade in der Mitte gewonnenen Anhänger durch eine Koalition mit der Linkspartei wieder zu verprellen. Die Partei profitierte zudem von der Tatsache, dass sich ihre Hauptkonkurrentin, die SPD, in den ersten Monaten des Jahres selbst zerlegte und im Herbst noch weiter abstürzte. Das erlaubte es den Grünen, sich geschickt als Alternative für verunsicherte und enttäuschte SPD-Anhänger in Stellung zu bringen. Schließlich spielte auch die gesellschaftliche Themenkonjunktur jenseits der Flüchtlingsfrage den Grünen in die Hände. Eine Partei profitiert immer, wenn ihr Markenkern in der gesellschaftlichen Diskussion einen hohen Stellenwert bekommt. Der grüne Markenkern ist der Umweltbereich, konkretisiert in den letzten Jahren anhand der Themen Klimawandel und Energiewende. Diese Themen bekamen durch den Dieselskandal, die Auseinandersetzungen um den Kohleabbau im Hambacher Forst und insbesondere durch die Tatsache, dass die lange und extreme Hitzewelle im Sommer der Bevölkerung die Folgen des Klimawandels drastisch vor Augen führte, 2018 eine deutlich größere Relevanz als in den Jahren zuvor. Allerdings scheint der auch stark mediengestützte Hype um die Partei jetzt an seine Grenzen zu stoßen, wie die Umfragen am Jahresende zeigen (vgl. Abbildung 1).

Die AfD konnte ihre Wählerunterstützung seit der Bundestagswahl langsam aber kontinuierlich steigern und erreichte ihren Höhepunkt während des CDU-CSU-Streits um die Flüchtlingspolitik, der Geschehnisse in Chemnitz und des Maaßen-Desasters. Danach gingen ihre Werte deutlich zurück. Dies zeigt, dass die Zusammensetzung ihrer Wählerschaft die Achillesferse der Partei darstellt. Als Partei, die Rechtsextremisten mit völkisch-nationalistischer Gesinnung und rassistisch motivierter Fremdenfeindlichkeit in ihren Reihen hat, zieht die AfD natürlich auch rechtsextremistische Überzeugungswähler an. Die Mehrheit sind jedoch Protestwähler, die durch ihre Wahlentscheidung für die AfD den anderen Parteien wegen der Flüchtlingspolitik einen Denkzettel verpassen wollen. Dabei gibt es zwei unterschiedliche Gruppen: Zum einen die bürgerlich-konservativen Wähler, deren Motivlage schon beschrieben wurde. Zum anderen Wähler aus prekären ökonomischen Verhältnissen, Wähler mit Abstiegsängsten und Wähler – vor allem aus Ostdeutschland –, die sich vom Staat benachteiligt und alleingelassen fühlen. Bei dieser Gruppe, die vor allem von SPD und der Linkspartei abgewandert ist, produzierte der staatliche Umgang mit den Flüchtlingen das Gefühl einer neuen Form von sozialer Ungerechtigkeit. Sie argumentieren, dass der Staat für seine eigene Bevölkerung zu wenig getan habe, weil angeblich das Geld dafür fehlte, und nun plötzlich zweistellige Milliardenbeträge für Leute ausgebe,

die in Deutschland nichts erwirtschaftet hätten und zudem noch aus anderen Kulturkreisen kämen, sodass man sich zunehmend fremd im eigenen Land fühle. Da während des AfD-Abstiegs nur die Unionswerte gestiegen sind und alle drei Kandidaten für die Merkel-Nachfolge in der Flüchtlingspolitik deutlich konservativere Töne anschlugen, ist zu vermuten, dass einige abgewanderte Protestwähler zur CDU momentan zurückgekehrt sein könnten, was durch die bei den Chemnitz-Demonstrationen deutlich gewordene Nähe der AfD zu rechtsextremen Gruppen, die mögliche Beobachtung durch den Verfassungsschutz und die Spendenaffäre noch verstärkt wurde.

## Die Zuschauer: FDP und Linkspartei

Die anderen beiden im Parlament vertretenen Parteien, die FDP und die Linke, profitierten vom Rückgang der Wählerunterstützung der Volksparteien nicht. Vor allem bei der FDP war eher das Gegenteil der Fall. Kurz nach der Wahl und während der Sondierungsgespräche für eine sogenannte Jamaika-Koalition aus Union, FDP und Grünen konnte sie leicht zulegen. Nach deren Abbruch im November 2017 gingen ihre Werte jedoch unter das Wahlergebnis zurück und erholten sich, von einem kurzen Zwischenhoch abgesehen, nicht mehr. Der Abbruch der Jamaikasondierungen war aus FDP-Sicht durchaus folgerichtig: Für die Partei gab es nach ihren Erfahrungen mit früheren schwarz-gelben Regierungen und dem Ausscheiden aus dem Bundestag 2013 ein wesentliches Ziel: Sie wollte auf jeden Fall vermeiden, ihr Come-Back dadurch gleich wieder zu gefährden, dass man ihr wieder das Image der Umfallerpartei verpasste, die wegen ein paar Ministerposten in einer Regierung ihre Prinzipien aufgibt. Daher machte sie von Anfang an deutlich, dass sie die Gespräche ergebnisoffen führen und einer Koalition nur zustimmen würde, wenn sie einige ihrer wesentlichen Ziele in für sie annehmbaren Maße durchsetzen könnte. Im Verhandlungsverlauf gewann sie dann den Eindruck, dass diese Interessenlage gerade von Angela Merkel nicht ernst genug genommen wurde. Das Problem war allerdings, dass es Christian Lindner nicht gelang, den Wählerinnen und Wählern die Gründe des Abbruchs überzeugend zu erklären, wie der dramatische Einbruch seiner persönlichen Beurteilung Anfang Dezember 2017 zeigt, von dem er sich das gesamte Jahr über nicht mehr erholte (vgl. Abbildung 2). Zudem führte der Abbruch der Jamaikasondierungen zum Verlust jeglicher Machtopion. Dies war gerade für die FDP, die sich seit jeher nicht nur als inhaltliches Korrektiv sondern auch als Mehrheitsbeschafferin verstand, besonders problematisch. Auch mit ihren Inhalten drang die Partei in den öffentlichen Diskussionen nicht wirklich durch, weil ihre Positionierung kein Alleinstellungsmerkmal erkennen ließ.

Der Linkspartei gelang es ebenso wenig, ihre Wählerunterstützung zu steigern. Das lag daran, dass sie sich das gesamte Jahr über vor allem mit sich selbst beschäftigte. Ihr Bild in der Öffentlichkeit wurde geprägt von einem erbitterten Machtkampf zwischen den Fraktions- und Parteichefs, insbesondere zwischen Sarah Wagenknecht und Katja Kipping, bei dem sich inhaltliche und strategische Streitpunkte mit persönlicher Feindschaft mischten. Der zentrale inhaltliche Streitpunkt war die Flüchtlingsfrage, wo die an internationaler Solidarität und einer Willkommenskultur mit offenen

Grenzen ausgerichtete Mehrheit in der Parteiführung und Fraktion Sarah Wagenknecht und ihren Anhängern gegenüber stand, die für eine Beschränkung der Zuwanderung eintraten und vor Arbeits- und Armutsmigration mit Verteilungskämpfen unter den an den Rand Gedrängten warnten. Dies ging einher mit der strategischen Frage, ob man sich darum bemühen sollte, die zur AfD abgewanderten Wähler vor allem aus der Arbeiterschicht zurückzuholen oder sich eher am jungen, urbanen, akademischen Milieu orientieren sollte. Zur Eskalation des Streits führte zudem, dass Wagenknecht und andere eine linke Sammlungsbewegung namens „Aufstehen“ ins Leben riefen, die viele als Vorstufe einer neuen Partei sehen.

## Ausblick: 2019 wird mindestens so spannend wie 2018

Es ist zu vermuten, dass das Jahr 2019 mit der Europawahl und der Bürgerschaftswahl in Bremen im Mai, den drei ostdeutschen Landtagswahlen im Herbst in Bezug auf die Entwicklung des Parteiensystems ebenso spannend werden wird wie 2018.

Für die FDP muss es 2019 darum gehen, mit ihren inhaltlichen Positionen stärker wahrgenommen zu werden. Wenn Parteichef Lindner davon spricht, 2019 eine Reihe von Fragen gesellschaftspolitischer Liberalität aufzurufen, ist das zwar richtig: Strategisch wäre es aber sinnvoller, der wirtschaftspolitischen Positionierung Priorität zu geben, wieder eindeutig den Platz als marktfreiheitliche Polpartei im Sozialstaatskonflikt einzunehmen und sich dadurch das notwendige Alleinstellungsmerkmal im Parteiensystem zu verschaffen. In der Linkspartei gelang es im Dezember, durch ein mühselig ausgehandeltes Kompromisspapier zur Migrationspolitik die bereits weit gediehenen Pläne, Sarah Wagenknecht bei der Fraktionsklausur im Januar als Vorsitzende abzuwählen, vorerst auf Eis zu legen und damit eine drohende Spaltung der Partei zu verhindern. Eine wirklich tragfähige Lösung des fundamentalen Streits ist damit jedoch noch nicht gefunden und dies stellt auch 2019 eine Hypothek für die Außen Darstellung und die Wahlkämpfe dar.

Auch bei den Grünen ist die Flüchtlingspolitik innerparteilich nicht unumstritten, beherrscht jedoch nicht ihre Außenwahrnehmung. Die Grünen haben gute Chancen, bei der Europawahl im Frühjahr unter den klaren Gewinnern zu sein, weil ihre europainteressierte und -affine Klientel gut zu mobilisieren ist. Im Herbst wird es dann jedoch anders aussehen: Bei den drei ostdeutschen Landtagswahlen geht es nicht um hohe zweistellige Werte, sondern eher darum, den Verbleib in allen drei Landtagen sicherzustellen.

Die AfD könnte 2019 wieder Auftrieb erhalten. Zur Europawahl wird sie ihren alten Markenkern, die Kritik an der Europäischen Integration, mit dem neuen, der Flüchtlingsfrage, verbinden. Bei den ostdeutschen Landtagswahlen hat sie gute Chancen, mit einer Verknüpfung von Sozial- und Flüchtlingsfragen den zweiten Platz zu erreichen, vielleicht sogar beim Kampf um die stärkste Partei mitzuspielen. Ihr Abschneiden wird aber auch von der Strategie der anderen Parteien abhängen. Die müssen klare eigene Positionen entwickeln, sie den Wählern deutlich machen und sich inhaltlich von den AfD-Positionen abgrenzen, ohne deren Wähler pauschal auszugrenzen.

Das betrifft vor allem die CDU, die bei den anstehenden Wahlen nur gut abschneiden kann, wenn Kramp-Karrenbauer die gespaltene Partei durch Einbindung der enttäuschten Wirtschaftsliberalen und Konservativen zur Geschlossenheit zurückführt, ihr wieder ein eigenständigeres inhaltliches Profil verschafft und einen Teil der zur AfD abgewanderten Protestwähler dauerhaft zurückholt. Selbst eine wiedererstarkte CDU ist jedoch keine Garantie dafür, dass die Große Koalition 2019 überlebt, weil dies wesentlich durch die SPD bestimmt wird. Für die SPD stellt dieses Jahr die letzte Möglichkeit dar, ihren Volksparteienstatus zurückzugewinnen. Die Chancen dafür stehen aber nicht allzu gut. Personell ist die Partei in einer schwierigen Lage: Andrea Nahles ist innerparteilich angeschlagen und ihre Bewertung durch die Wähler liegt im negativen Bereich. Olaf Scholz hat bessere Werte, aber das liegt größtenteils an seiner Rolle als Finanzminister und zudem hat er in der Partei viele Gegner. Inhaltlich befindet sich die Partei in einem Erneuerungsprozess und hat noch keine in sich schlüssigen und den Wählern vermittelbaren Antworten auf die beiden für einen Großteil ihres Wählerpotenzials zentralen Fragen gefunden: Mit welchem Konzept antwortet die Partei auf die ökonomischen, kulturellen und sicherheitspolitischen Herausforderungen der Migration und wie stellt sie sich den Sozialstaat im Zeitalter der Digitalisierung vor, der die Weltwirtschaft gravierend verändern wird. Wenn sie sich weiterhin im Minderheiten-Klein-Klein verrennt, statt sich auf die Interessen ihres Kernwählerpotenzials zu konzentrieren, wird sie sich unter den schwierigen Bedingungen der Europawahl, wo die Latte mit 27,3 Prozent bei der Wahl von 2014 sehr hoch hängt, und den ostdeutschen Landtagswahlen, wo sie in Sachsen und Thüringen in den einstelligen Bereich abrutschen könnte, nicht erholen.

Wenn es 2019 erneut zu deutlichen Wahlniederlagen kommen sollte, wird der linke Flügel der SPD alles daransetzen, die Große Koalition spätestens im Rahmen des für den Herbst geplanten Parteitags aufzukündigen. Dann könnte es neue Verhandlungen über eine Jamaikakoalition geben, zu der die FDP nur ohne Angela Merkel bereit ist und die erneut die Frage nach der Vereinbarkeit der Positionen von CSU und Grünen stellen würde. Oder es gibt Neuwahlen mit kurzer Vorbereitungszeit und ungewissem Ausgang, weil eine Minderheitsregierung der Union bis 2021 innen- wie außenpolitisch schwer vorstellbar ist. Die spannendste Frage für 2019 wird daher sein, ob wir am Jahresende noch die alte oder eine neue Regierung haben werden und im zweiten Fall, welche das sein wird.

## Anmerkung

- 1 Vgl. den Beitrag des Verfassers „Die Bundestagswahl 2017: Ein schwarzer Tag für die Volksparteien“, in GWP, H. 4/2017, S. 465-470. Die Entwicklungen nach der Wahl wurden vom Verfasser in mehreren kurzen Beiträgen analysiert, deren Argumente in diesen Aufsatz eingegangen sind: „Krise der Volksparteien: CDU und SPD haben sich aus Akzeptanzkorridor entfernt“, in: Focus online vom 18.2.2018; „Die Dürre hilft den Grünen, aber ...“, in: Focus Magazin, H. 35/2018, S. 38; „Rechts von Merkel“, in: Focus Magazin, H. 46/2018, S. 28; „Angeschlagen, aber nicht am Ende“, in: Rotary Magazin, H. 12/2018; „Die Union in Schwierigkeiten“, in: Brockhaus Enzyklopädie, Jahresband 2018, S. 12-15.

# Die südliche Eurozone – eine vergessene Dauerkrise

*Andreas Nölke*

## **Zusammenfassung**

Warum lässt sich zehn Jahre nach Ausbruch der Eurokrise keine durchgreifende Besserung der Situation in Südeuropa feststellen? Und was sind die weiteren Perspektiven? Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir zunächst den Charakter der Krise und ihre Ursachen verstehen. Vor diesem Hintergrund werden dann die Reformen zur Stabilisierung des Euros eingeordnet und die weiteren Handlungsoptionen abgewogen.

In diesen Tagen könnte überall das zwanzigjährige Jubiläum der Euro-Einführung gefeiert werden. Im Gegensatz zu den Feierlichkeiten zur Festschreibung der Wechselkurse am 1. Januar 1999 ist von einer Jubelstimmung aber heute wenig zu spüren. Viele der mit der Einführung der gemeinsamen Währung verbundenen Hoffnungen haben sich nicht oder allenfalls in Ansätzen realisieren lassen. Anstatt das europäische Einigungswerk zu krönen, haben die nach einer Dekade notwendigen Stabilisierungspakete die Union zu einer Zerreißprobe geführt. Während die Gesellschaften des Nordens über die von ihnen verlangten Solidarleistungen klagen, leiden jene des Südens unter den damit verknüpften Anpassungsprogrammen. Der Euro war zudem nicht in der Lage, dem Dollar seine Rolle als globale Leitwährung streitig zu machen, sein Anteil an den globalen Devisenreserven beträgt mit etwa 20 Prozent gerade einmal ein Drittel von jenem der US-Währung und ist in jüngerer Zeit sogar wieder zurückgegangen (ECB 2018). Auch der mit der Einführung der gemeinsamen Währung



**Professor Dr. Andreas Nölke**

Goethe-Universität Frankfurt am Main. Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Beziehungen und Internationale Politische Ökonomie

erwartete Wachstumsschub durch niedrigere Transaktionskosten im innereuropäischen Handel ließ sich nur in sehr beschränkten Rahmen realisieren (Plickert 2018). Im Gegenteil, in Südeuropa hat die gemeinsame Währung nach einem kurzen Boom zu einer anhaltenden Krise geführt, zur zunehmenden Verbitterung der dortigen Bevölkerung.<sup>1</sup>

Im Gegensatz zum Drama der Griechenlandkrise hört man in jüngerer Zeit allerdings recht wenig von der schwierigen ökonomischen und sozialen Situation in der südlichen Eurozone. Allenfalls die Konfrontation zwischen der italienischen Regierung und der Europäischen Kommission fand 2018 noch in den Medien einen größeren Widerhall. Dabei hat die Krise die Länder Südeuropas weiterhin voll im Griff. So bleibt die Arbeitslosigkeit trotz eines geringfügigen Rückgangs weiterhin hoch, gerade im Vergleich zu Deutschland (vgl. Tabelle 1). Am schlimmsten ist allerdings die weiterhin hohe Jugendarbeitslosigkeit. Da jene nun schon seit fast zehn Jahren anhält, wächst in den südeuropäischen Ländern eine „verlorene Generation“ heran, der gerade in den für den weiteren beruflichen Lebensweg essentiellen Jahren nach der Ausbildung die Partizipation im Arbeitsmarkt verwehrt wird. Hinzu kommt, dass viele der jungen Menschen in Südeuropa aufgrund der andauernd schwierigen wirtschaftlichen Lage auf eine Familiengründung verzichten (Schaffner 2014). Beide Entwicklungen führen nicht nur zu sozialen Tragödien, sondern auch zu politischen und wirtschaftlichen Verwerfungen, letztere insbesondere in Bezug auf die ohnehin schon schwierige demographische Entwicklung in Europa.

*Tabelle 1:* Arbeitslosigkeit in südlicher Eurozone und Deutschland im Vergleich (jährlicher Durchschnitt, Anteil an der aktiven Bevölkerung)

	<b>Arbeits- losigkeit 2015</b>	<b>Jugend- arbeitslosigkeit 2015</b>	<b>Arbeits- losigkeit 2016</b>	<b>Jugend- arbeitslosigkeit 2016</b>	<b>Arbeits- losigkeit 2017</b>	<b>Jugend- arbeitslosigkeit 2017</b>
Deutschland	4,6	7,2	4,1	7,1	3,8	6,8
Griechenland	24,9	49,8	23,6	47,3	21,5	43,6
Spanien	22,1	48,3	19,6	44,4	17,2	38,6
Italien	11,9	40,3	11,7	37,8	11,2	34,7
Portugal	12,6	32,0	11,2	28,2	9,0	23,8

Quelle: Eurostat

Warum lässt sich auch fast zehn Jahre nach Ausbruch der Eurokrise und trotz einer fast endlosen Serie von institutionellen Reformen keine durchgreifende Besserung feststellen? Und was sind die weiteren Perspektiven? Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir zunächst den Charakter der Krise und ihre Ursachen verstehen (1.). Vor diesem Hintergrund lassen sich dann die institutionellen Reformen zur Stabilisierung des Euros und die damit verbundenen Konflikte einordnen (2.). Abschließend stellt sich die Frage nach den weiteren Handlungsmöglichkeiten (3.).

## 1. Die Krise und ihre Ursachen<sup>2</sup>

Zur Erklärung der Eurokrise ist inzwischen eine ganze Reihe von Ansätzen entwickelt wurden, die auf verschiedenen Abstraktionsebenen operieren. Auf der einen Seite stehen dabei abstrakte Theorien wie jene der „optimalen Währungsräume“ (Mundell 1961, McKinnon 1963, Kenen 1969), die die Krise des Euros – auch schon vor dessen Einführung – auf die Abwesenheit zentraler struktureller Voraussetzungen für einen solchen Verbund zurückführt. Zu diesen Voraussetzungen gehören insbesondere eine starke geographische Mobilität, sehr flexible Arbeitsmärkte und ein gemeinsames System der Risikoteilung durch massive fiskalische Transfers für Krisenregionen – alles Faktoren, die in absehbarer Zeit für die Eurozone nicht gegeben sind. Auf der anderen Seite finden wir sehr pragmatische Bestandsaufnahmen, die insbesondere die steigende Verschuldung und den Aufbau großer Ungleichgewichte in den ersten zehn Jahren des Euros hervorheben sowie Fehler bei der Eurostabilisierung, ohne größeren theoretischen Anspruch (Baldwin/Giavazzi 2015).

In den Sozialwissenschaften hat sich in den vergangenen Jahren eine Erklärung der Eurokrise etabliert, die im Kern auf Erkenntnisse der Vergleichenden Kapitalismusforschung zurückgreift und auf einer mittleren Abstraktionsebene operiert (u.a. Hall 2014, Hassel 2014, Höpner/Lutter 2014, Johnston/Regan 2015, Nölke 2016). Eine wichtige Grundannahme der Vergleichenden Kapitalismusforschung besteht darin, dass sich in den letzten Jahrzehnten in Europa sehr verschiedene Wirtschaftsmodelle herausgebildet haben, die sich – vereinfachend – zu einigen Grundtypen zusammenfassen lassen. Unterschiedliche nationale Institutionen führen zu unterschiedlichen wirtschaftlichen Fähigkeiten. Zentrale Institutionen sind dabei beispielsweise das System der Lohnfindung, das Innovationssystem und das Finanzsystem sowie der übergreifende Koordinationsmechanismus, der sich quer durch diese Institutionen zieht. In der Europäischen Union führt die Kombination dieser Institutionen zu vier unterschiedlichen Typen, die koordinierten Ökonomien etwa in Deutschland und Österreich, die abhängigen Ökonomien in Mittelosteuropa, die liberale Ökonomie in Großbritannien und die gemischten oder staatsorientierten Ökonomien in Südeuropa und Frankreich.

Aus dieser Perspektive lässt sich nun eine ganze Reihe von Aspekten der Eurokrise erklären. Zunächst muss dafür allerdings verdeutlicht werden, was genau „die Eurokrise“ überhaupt ist. In deutschen Medien wird sie beispielsweise auch als „Staatschuldenkrise“ bezeichnet. Eine starke Erhöhung der staatlichen Verschuldung in Relation zur Wirtschaftsleistung betrifft aber eigentlich nur Griechenland (und in geringerem Maße Italien). In Spanien beispielsweise ist es eher eine Krise der privaten Verschuldung, die nur durch eine Bankenrettung auch zu einer Staatschuldenkrise geworden ist. Neben diesen Schuldenkrisen ist es aber vor allem auch eine Krise der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, also einer problematischen Auseinanderentwicklung von Inflationsraten und Lohnstückkosten innerhalb der Eurozone. Und schließlich finden wir in einigen südeuropäischen Ländern – insbesondere Italien – auch eine Krise der produktbezogenen Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere in Bezug auf den

Aufstieg von Schwellenländern wie China), die ebenfalls zum Teil auf den Euro zurückzuführen ist. Eine umfassende Erklärung der Eurokrise muss alle vier Facetten abdecken, staatliche und private Verschuldung, preisliche und produktbezogene Wettbewerbsfähigkeit (Nölke 2016: 142-143).

Im Zentrum der Eurokrise steht das Problem der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, vor allem in Sektoren mit international handelbaren Gütern. Hinter diesem Problem steht die problematische Koexistenz von koordinierten und gemischten Ökonomien in einer Währungsunion. Die zentrale Institution ist das System der Lohnfindung. In Deutschland ist dieses System hochgradig koordiniert, im Regelfall gibt es in jedem ökonomischen Sektor nur eine (DGB-) Gewerkschaft, deren Tarifabschluss für die gesamte Branche verbindlich ist; konkurrierende Gewerkschaften wie bei den Lokführern sind eine sehr seltene Ausnahme. Hinzu kommt die informelle Institution eines Leitabschlusses, bei der eine der großen Gewerkschaften – in der Regel die IG-Metall – das Maximum an Lohnerhöhungen vorgibt, das in jener Tarifrunde realisiert werden kann. Bei diesen Tarifabschlüssen wird die Wettbewerbssituation der deutschen Industrie einbezogen – so hat die IG Metall in der Finanzkrise 2009/10 darauf verzichtet, überhaupt Lohnerhöhungen zu fordern. Diese Institutionen fehlen in den gemischten Ökonomien Südeuropas, hier konkurrieren in einem ökonomischen Sektor häufig mehrere Gewerkschaften unterschiedlicher politischer Färbung, die versuchen, für ihre Mitglieder individuell möglichst hohe Lohnabschlüsse durchzusetzen.

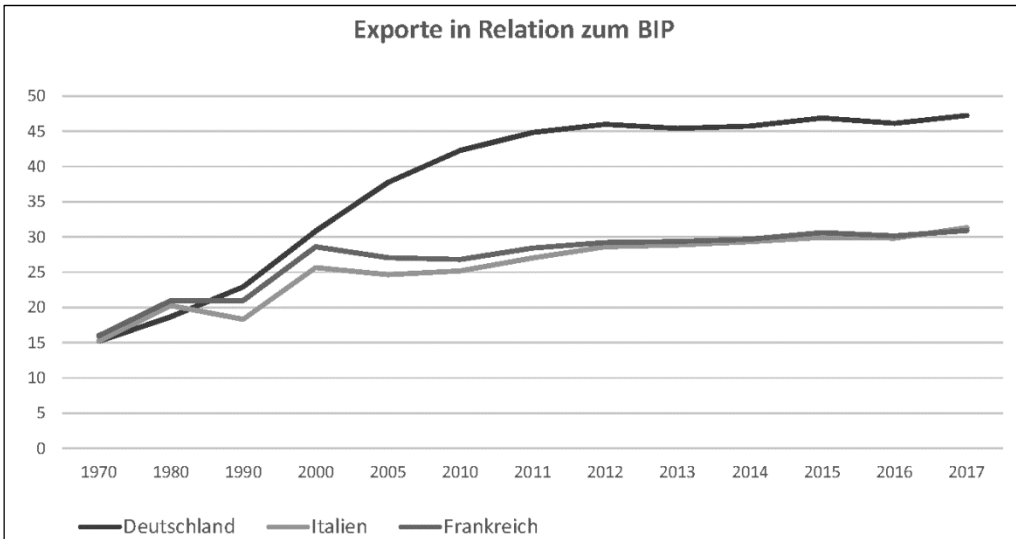
Während einer koordinierten Ökonomie wie der deutschen eine orchestrierte Strategie der Lohnzurückhaltung leicht möglich ist, fehlt diese Fähigkeit den Ökonomien Südeuropas mit ihren konkurrierenden Gewerkschaften und dem entsprechend fragmentierten System der Lohnfindung. Eine einseitige Strategie der Lohnzurückhaltung eines sehr großen Mitgliedslandes in einer Währungsunion führt dann zu den in der Eurokrise beobachteten Divergenzen von Lohnstückkosten – bei letzteren wird neben der Lohnhöhe die Produktivitätsentwicklung berücksichtigt – und Inflationsraten, die in Südeuropa weitaus stärker anstiegen als in Deutschland (Höpner/Lutter 2014, Johnston/Regan 2015). Angesichts der quasi unüberwindbaren Schwierigkeiten, ein koordiniertes System der Lohnfindung kurzfristig zu etablieren, hat man nach Ausbruch der Eurokrise in den Ländern des Südens daher mit einer institutionell leichter zu realisierenden Lohnsenkungsstrategie versucht, nämlich einer Liberalisierung der Arbeitsmärkte und Schwächung der Gewerkschaften, mit allerdings tragischen Konsequenzen für die Entwicklung der Binnennachfrage (vgl. Kapitel 2).

Allerdings hat die Einführung der gemeinsamen Währung nicht nur die Ökonomien Südeuropas strukturell verändert, sondern auch die deutsche. Deutschland ist erst mit der Einführung des Euros zu einer – für große (im Gegensatz zu kleinen) Volkswirtschaften vollkommen untypischen – extremen Exportökonomie geworden. Ein Vergleich der Exportquote Deutschland mit jener der anderen großen Ökonomien der Eurozone demonstriert, dass sich die deutsche Ökonomie mit Einführung des Euros strukturell von letzteren entkoppelt hat (Graphik 1). Während der Fall des Eisernen Vorhangs und die Öffnung der chinesischen Ökonomie in allen drei Ländern in den 1990er Jahren zu einer Steigerung der Exporte in Relation zur Wirt-



schaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt/BIP) geführt hatte, setzte sich der Anstieg nur in Deutschland nach 2000 ungebremst fort.

*Graphik 1:* Exporte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – Deutschland im Vergleich zu Italien und Frankreich



Quelle: World Development Indicators.

Vor dem Hintergrund der Vergleichenden Kapitalismusforschung kann die in Tabelle 2 dokumentierte Divergenz der Exportquoten zwischen Deutschland einerseits und Frankreich, Italien und England andererseits gut erklärt werden. Vor Einführung des Euros wurde die durch ein System koordinierter Lohnfindung und der dadurch leicht möglichen Lohnmoderation Exporterträge immer wieder durch Währungsaufwertungen kompensiert. Nach Einführung der gemeinsamen Währung fiel dieser dämpfende Effekt dann schlagartig weg. Die deutsche Wirtschaft hat sich in der Folge auf ein stark exportorientiertes Wachstumsmodell ausgerichtet (Scharpf 2018a), mit einer hohen Abhängigkeit von den Entwicklungen auf den Weltmärkten.

Nicht nur preislich, sondern auch produktbezogen kann ein Auseinanderlaufen der Wettbewerbsfähigkeit zwischen Deutschland und der südlichen Eurozone beobachtet werden. Hier hat das deutsche Modell des koordinierten Kapitalismus ein System der inkrementellen Innovation entwickelt, das beispielsweise bei Produkten wie dem hochwertigen Maschinenbau und Luxusautomobilen zu besonderen Vorteilen führt – Produkte, die sich einer starken Nachfrage aus den aufstrebenden Schwellenländern erfreuen. In dieser Hinsicht gibt es einen deutlichen Kontrast zu den südeuropäischen Ökonomien (zum Beispiel Italien), deren Innovationssystem traditionell stärker auf preissensible Produkte im mittleren Innovationssegment spezialisiert ist, etwa Textilien, Schuhe oder Möbel. In diesen Segmenten treten nun die großen Schwellenländer (und Osteuropa) vermehrt als konkurrierende Anbieter auf, was auch

ohne die Währungsunion zu einer verschärften Konkurrenz geführt hätte. Eine gemeinsame Währung mit der erfolgreichen deutschen Exportökonomie intensiviert aber die Wettbewerbsprobleme der südeuropäischen Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten in Schwellenländern, da der Wechselkurs des Euros viel härter ist, als eine imaginäre südeuropäische Währung. Letzteres ist ein gravierendes Problem bei den preissensiblen Produkten Südeuropas, nicht so sehr bei den deutschen Luxusautos (De Ville/Vermeiren 2016).

In Bezug auf die nach Einführung des Euros gestiegene staatliche Verschuldung stellt die Vergleichende Kapitalismusforschung die Verringerung der Zinssätze für südeuropäische Kreditnehmer nach Einführung der gemeinsamen Währung in den Vordergrund ihrer Analyse. Insbesondere in Bezug auf Griechenland kommt hier der übergreifende Koordinationsmechanismus zum Tragen. Zentraler Ansprechpartner für Unternehmen und Gewerkschaften ist in diesen Ländern der Staat. In einer schwierigen wirtschaftlichen Lage wird der Staat um Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen angegangen. Traditionell war eine Währungsabwertung hier ein geeignetes Mittel. Nach der Einführung der gemeinsamen Währung ist diese staatliche Ressource zwar weggefallen, wurde aber durch eine alternative Option ersetzt, eine zunehmende staatliche Verschuldung. Dieses Phänomen ließ sich am deutlichsten in Griechenland beobachten (Hassel 2014).

Auch für die Erhöhung der privaten Verschuldung in der südlichen Eurozone war der mit der Euro-Einführung einhergehende Wegfall der Risikoprämien (in Bezug auf die Möglichkeit einer Abwertung) hilfreich, insofern er es erlaubte, Haushalten und Unternehmen Kredite mit verringerten Zinssätzen zu vergeben. Angesichts der – im Vergleich zum deutschen Exportmodell – deutlich größeren Bereitschaft zur Ankurbelung der Wirtschaft über kreditfinanzierten Konsum wurde davon in den gemischten Ökonomien auch reichlich Gebrauch gemacht, ganz besonders im spanischen Immobilienboom. Diese „abhängige Finanzialisierung“ führte zu weiteren problematischen Konsequenzen für die Konvergenz der Inflationsraten in der Eurozone – weitaus stärkere Steigerungen der Lohnstückkosten im Süden im Vergleich zu Deutschland – und durch den damit einhergehenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu einer weiteren Deindustrialisierung im Süden der Eurozone (Becker 2014, Gambartotto/Solari 2014). Sowohl der Anstieg der öffentlichen als auch jener der privaten Verschuldung haben dazu geführt, dass die Ökonomien der südlichen Eurozone sich nach Einführung des Euros – in deutlichem Kontrast zu Deutschland – auf ein (innen-) konsumorientiertes Wachstumsmodell fokussiert haben, mit relativ hohem Beschäftigungsaufbau in Sektoren, die nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, etwa der Bauindustrie in Portugal und Spanien oder dem öffentlichen Sektor in Griechenland.

Zusammenfassend lässt sich die Eurokrise durch das Zusammenspannen von institutionell sehr unterschiedlichen Ökonomien in einer gemeinsamen Währungszone erklären. Insbesondere die unterschiedlichen Systeme der Lohnfindung haben dazu geführt, dass die südeuropäischen Unternehmen angesichts der deutschen Strategie der Lohnzurückhaltung massiv an Wettbewerbsfähigkeit verloren haben. Hinzu kam

der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Ökonomien außerhalb der Eurozone durch die härtere Bewertung des Euros gegenüber einer imaginären „Südwährung“. Dieser Verlust ist in der ersten Dekade nach Einführung des Euros nicht aufgefallen, da er durch den schuldenbasierten Boom in Südeuropa in Bezug auf die Wachstumsraten des Bruttoninlandsprodukts sogar überkompensiert wurde. Die globale Finanzkrise führte ab 2009 jedoch zu einer drastischen Einschränkung der Kreditvergabe in Südeuropa und in der Folge zu einem wirtschaftlichen Kollaps der binnennachfrageorientierten Wachstumsregime in dieser Region, ausgehend von Meldungen über den Schuldenstand in Griechenland, der höher war als allgemein bekannt.

## 2. Institutionelle Reformen zur Euro-Stabilisierung und ihre Effekte

Nicht nur die Einführung des Euros feiert in diesen Monaten ihr Jubiläum, sondern auch die Maßnahmen zu seiner Stabilisierung. Im Mai 2010 wurde – nach den bilateralen Krediten für Griechenland vom April 2010 – erstmals ein Euro-Rettungsschirm institutionalisiert, zunächst in Form des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFS), ab 2012 dann als Europäischer Stabilisierungsmechanismus (ESM). Alle diese Institutionen stellen bedürftigen Mitgliedsstaaten Kredite zur Verfügung, im Tausch gegen strenge wirtschaftspolitische Auflagen, etwa in Bezug auf Haushaltseinsparungen und die Liberalisierung der Arbeitsbeziehungen. Bisher wurden solche Kreditprogramme für Griechenland, Zypern, Irland, Portugal und Spanien bereitgestellt; nach Auszahlung der letzten Rate für Griechenland steht auf absehbare Zeit keine neue Auszahlung an.

Der Eurorettungsschirm ist allerdings nur ein Element der vielfältigen Maßnahmen zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung, hinzu tritt – neben den an dieser Stelle ausgeklammerten Maßnahmen zur Stabilisierung des europäischen Finanzsektors (Bankenunion) – insbesondere die wirtschaftspolitische Überwachung durch die Kommission und die expansive Geldpolitik der EZB. Diese beiden Kernpfeiler der Euro-Stabilisierung sind miteinander verbunden: die EZB war erst dann zu einer deutlich expansiveren Geldpolitik bereit, nachdem sich die Mitgliedsstaaten 2011/2012 einer stärkeren Überwachung durch die Europäische Kommission unterworfen haben, insbesondere in Bezug auf Haushaltsdefizite.

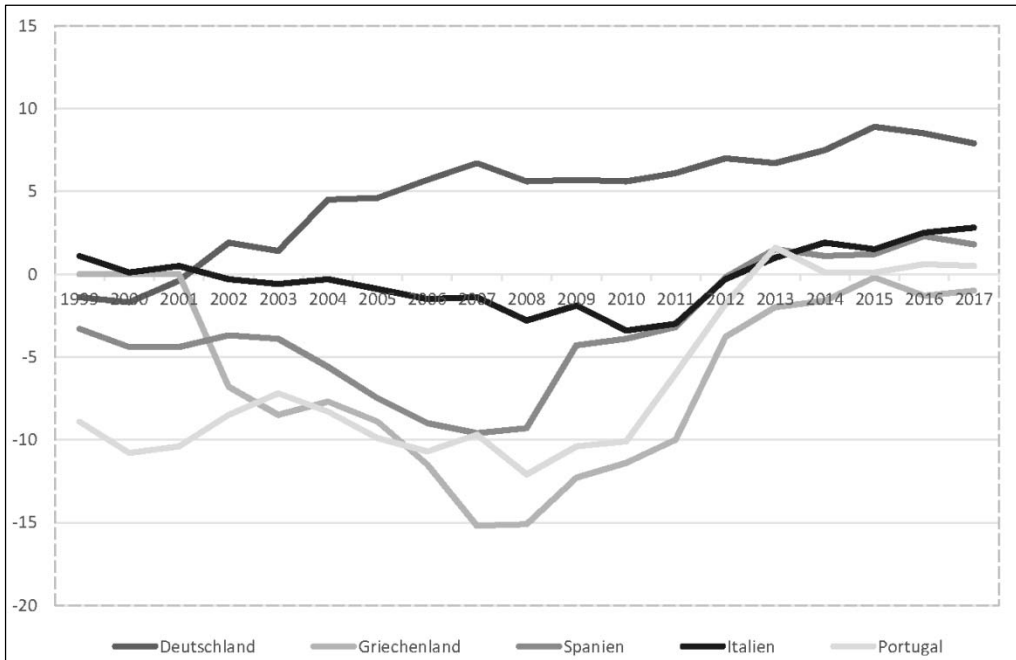
Die wirtschaftspolitische Überwachung war bereits Teil des Vertragswerks zur Einführung des Euros. Im Rahmen des 1997 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakts haben die Mitgliedsländer der Eurozone vereinbart, dass sie ihr jährliches Haushaltsdefizit auf 3% und das Gesamtvolumen auf 60% des BIPs begrenzen und für den Fall eines Verstoßes Sanktionen vereinbart. Diese Regeln wurden allerdings nicht strikt durchgesetzt, entsprechende Verstöße von Frankreich und Deutschland 2002/2003 nicht geahndet. Nach der Finanzkrise – mit einer Vielzahl weiterer Verstöße – wurde der Pakt im Rahmen des „Sixpacks“ und des „Twopacks“ 2011 weiter verschärft. Zudem wurde insbesondere auf deutsches Betreiben Ende 2011 der Europäische Fiskalpakt vereinbart, in dessen Rahmen der Großteil der EU-Staaten in ihren Verfassungen eine „Schuldenbremse“ nach deutschem Vorbild einführte. Die Zu-

stimmung zum Fiskalpakt ist nun eine Vorbedingung, um im Krisenfall Hilfskredite durch den ESM zu erhalten.

Die Europäische Zentralbank hat zwischen Oktober 2014 und Dezember 2018 im Rahmen ihres „Asset Purchasing Programmes“ zusätzliche Anleihen im Wert von etwa 2,6 Billionen Euro erworben (ECB 2019); seit Anfang 2019 werden nur noch die Erträge aus diesen Anleihekäufen neu angelegt. Offiziell begründet wird diese Politik dadurch, dass die Inflationsrate im Euroraum bereits seit längeren deutlich unter dem EZB-Ziel von knapp unter 2 Prozent liegt und angesichts eines Leitzinses von Null die üblichen Instrumente einer expansiven Geldpolitik nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Grundannahme hinter dieser expansiven Geldpolitik – die in ähnlicher Form auch von der amerikanischen Fed durchgeführt wurde – ist, dass die zusätzliche Nachfrage der EZB dazu führt, dass die Renditen der Staatsanleihen sinken. Das entlastet nicht nur die Haushalte der Eurozonenländer, sondern sollte es Unternehmen auch erlauben, günstiger Kredite aufzunehmen, um damit Investitionen zu tätigen. Zusätzliche Investitionen sollten zu einer stärkeren Nachfrage nach Arbeitskräften führen, damit zu höheren Löhnen und schließlich auch zu einer Erhöhung der Inflationsrate. Diese Erwartung hat sich bisher allerdings nur in engen Grenzen erfüllt, wie unter anderem die immer noch zu niedrige Inflation und die zu hohe Arbeitslosigkeit in Südeuropa zeigen. Restriktionen ergeben sich einerseits daraus, dass die weniger expansive Fiskalpolitik dazu geführt hat, dass Unternehmen in Südeuropa mangels Nachfrage wenig investieren. Andererseits ist auch die Kreditvergabe durch die südeuropäischen Banken nicht so expansiv ausgefallen wie erwartet, zumal die südeuropäischen Banken noch viele notleidende Kredite in ihren Bilanzen halten. Wirtschaftlich belebend haben sich allerdings die Auswirkungen der losen Geldpolitik auf den Außenwert des Euros gezeigt: jener ist – insbesondere im Vergleich zum früheren DM-Kurs – im Vergleich zum US-Dollar unterbewertet (Bundesbank 2017: 13-37), was die Exporte aus der Eurozone stimuliert und Importe in die Eurozone behindert.

Diese Politik hat aber auch erste Erfolge zu verzeichnen. Dazu gehört nicht nur das in den vergangenen Jahren zu verzeichnende Wirtschaftswachstum sowie die leichte Reduktion der Arbeitslosigkeit, sondern insbesondere auch die Erzielung von leichten Leistungsbilanzüberschüssen in den Ländern der südlichen Eurozone, mit Ausnahme von Griechenland (vgl. Tabelle 3). Deutlich wird bei einer genaueren Analyse dieser Daten allerdings auch, dass die leichte Stabilisierung der südlichen Eurozone nicht durch eine grundlegende Rebalancierung der deutschen Ökonomie – also einer starken Ausweitung von Importen auf Grundlage einer expansiven Fiskalpolitik und deutlich überproportionalen Lohnerhöhungen – erzielt wurde, sondern vor allem durch eine Reduktion der Importe der südeuropäischen Ökonomien sowie eine Stimulierung von deren Exporten in Ökonomien außerhalb der Eurozone.

Graphik 2: Leistungsbilanz in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – Deutschland im Vergleich zur südlichen Eurozone



Quelle: Eurostat

Auch die seit der Krise verfolgte Eurorettungsstrategie lassen sich aus der Perspektive der Vergleichenden Kapitalismusforschung gut einordnen. Stark exportorientierte Ökonomien wie jene Deutschlands haben eine deutliche Präferenz für stabile Wechselkurse, fiskalische Zurückhaltung, geringe Lohnerhöhungen sowie Inflationsraten und eine restriktive Geldpolitik, um ihre Exporterfolge nicht zu gefährden und eine Entwertung der durch Leistungsbilanzüberschüsse aufgehäuften Auslandsvermögen zu vermeiden (Kalinowski 2013: 486-489). Da sich in Deutschland die starke Rolle der Exportsektoren verfestigt hat (auch politisch) und daher nicht zu erwarten war, dass die deutschen Arbeitgeber und Gewerkschaften in diesen Sektoren freiwillig durch eine mehrjährige Strategie stark überproportionaler Lohnerhöhungen (und der politischen Unterstützung einer fiskalischen Stimulierung der Binnenökonomie) zu einer Konvergenz beitragen und Deutschland, war – bei einer Beibehaltung der Währungsunion – in den anderen Ländern der Versuch einer „erzwungenen strukturellen Konvergenz“ auf das deutsche Modell eine naheliegende Konsequenz (Scharpf 2016).

Im Vordergrund dieser Strategie steht neben der Reduktion der Staatsverschuldung insbesondere eine „interne Abwertung“ durch Reduktion der Lohnkosten. Es ist allerdings nicht ohne Ironie, dass im Rahmen der Strategie der strukturellen Konvergenz nun auf eine Atomisierung des Systems der Lohnverhandlungen in Südeuropa gesetzt wird: das ist nicht nur das Gegenteil des koordinierten deutschen Systems,

sondern auch der Sargnagel für jedes denkbare System einer transnationalen Lohnkoordination in der Eurozone (Höpner/Seeliger 2017); ein solches System wäre aber unabdingbar, um in Zukunft eine weitere Divergenz der Lohnkosten und Inflationsraten zwischen heterogenen Ökonomien wie in der ersten Dekade der Eurozone zu verhindern.

Aus der Perspektive der Vergleichenden Kapitalismusforschung geht es hier auch nicht nur um die Veränderung von ökonomischen Daten wie der Entwicklung der Lohnstückkosten, Inflation und Verschuldung. Es geht insbesondere auch um eine Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse. Auch in dieser Hinsicht sollen die anderen Eurozonenökonomien dem deutschen Modell angepasst werden, mit einer Ausweitung des Anteils der Bevölkerung, die in Sektoren arbeitet, die internationaler Konkurrenz ausgesetzt sind und einer Verringerung jener Anteile, die in den geschützten Sektoren – etwa dem Staatsapparat – arbeiten. Damit sollen auch in Südeuropa und Frankreich dauerhafte gesellschaftliche Mehrheiten für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik à la Deutschland geschaffen werden (Scharpf 2016). Diese strukturelle Konvergenz soll langfristig dazu führen, dass in der Eurozone schließlich jene Homogenität vorherrscht, die nach gängiger Analyse für das reibungslose Funktionieren einer Währungsunion notwendig ist.

### 3. Zukünftige Handlungsoptionen<sup>3</sup>

Grob vereinfacht existieren drei grundlegende Optionen für die langfristige Bearbeitung der Krise in der südlichen Eurozone, erstens die Fortsetzung des bisherigen Kurses der erzwungenen strukturellen Konvergenz, zweitens der Übergang zu einer Transferunion und drittens die Herauslösung von zumindest einzelnen nationalen Währungen aus dem Euro-Verbund.

Die Fortsetzung des bisherigen Kurses ist zwar die politisch immer noch wahrscheinlichste Option, stößt jedoch zunehmend auf Opposition. Rechtspopulistische Parteien nutzen Aversionen in Südeuropa gegen EU-Auflagen und in Nordeuropa gegen die Haftungsrisiken der Eurorettungsschirme für ihre Mobilisierung. In Deutschland und anderen nördlichen Euro-Staaten wächst zudem generell die Kritik an den Folgen der expansiven Geldpolitik der EZB, etwa in Bezug auf die damit einhergehende Inflation der Vermögenspreise und die geringen Sparzinsen, aber auch auf den potentiellen Risiken für die langfristige Geldwertstabilität und die Verringerung des Anpassungsdrucks für die südlichen Staaten. In den südeuropäischen Ökonomien mehrt sich hingegen der Unmut gegenüber den Sparauflagen, wie 2018 insbesondere bei der Vorlage des ersten Haushalts der neuen italienischen Regierung deutlich wurde; jene konnte sich in der Konfrontation mit der EU einer starken Unterstützung durch die Bevölkerung sicher sein. Auch die portugiesische, griechische und spanische Regierung setzen wieder zunehmend auf eine Stimulierung der Binnennachfrage, in Abkehr von der strengen Exportstrategie. Um dem zunehmenden Unmut der Bevölkerung in den südlichen Mitgliedsstaaten gegenüber der EU etwas Wind aus den Se-

geln zu nehmen, hat die sich als „politisch“ verstehende Juncker-Kommission in letzter Zeit wiederholt darauf verzichtet, die europäischen Fiskalregeln gegenüber den Mitgliedsstaaten strikt durchzusetzen, was ihr allerdings wieder Konflikte mit den nordeuropäischen Regierungen einträgt. Massive Opposition gegen diese Politik kommt schließlich auch von außerhalb der Eurozone, wo etwa die Trump-Regierung zunehmend weniger Geduld mit den entsprechenden Handelsbilanzüberschüssen der Eurozone zeigt.

Bei der zweiten Option, dem Übergang zu einer Transferunion geht es im Kern um einen „Deal“, bei dem eine weiter intensivierte Überwachung und Koordination der nationalen Wirtschaftspolitik (das Interesse von Deutschland und seinen Alliierten) gegen vermehrte fiskalische Transfers (das Interesse von Frankreich und der südeuropäischen Mitgliedern) getauscht wird. Diskutiert werden derzeit eine Reihe unterschiedlicher Optionen, von einer paneuropäischen Arbeitslosenversicherung über verschiedene Modelle von Eurobonds oder Eurokreditverbriefungen („European Safe Bonds/Esbies“) sowie einer pan-europäischen Einlagensicherung für Banken bis hin zu direkten Transfers aus einem eigenen steuerfinanzierten Haushalt der Eurozone („Fiskalkapazität“ oder „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“).

Auch wenn nicht alle Verfechter dieser Option (wie etwa Semmler/Young 2017) das in den Vordergrund stellen, wird eine Transferunion immer verknüpft sein mit zusätzlichen europäischen Eingriffsrechten in die nationale Politik der Empfänger. Letztere werden umso drakonischer ausfallen, je mehr Geld im Spiel ist („The larger and more generous the mechanism, the more national discretion will need to be limited“, so der Chef des wichtigsten EU Think Tanks Bruegel (Wolff 2017)). Jede Unterstützungsleistung ist in der Geschichte der Eurorettung mit einschneidenden Bedingungen für die Empfängerseite versehen worden, vom ersten Hilfspaket für Griechenland bis zur Einrichtung des ESM, dessen Beanspruchung von der Ratifizierung des Fiskalpakts abhängig gemacht wurde. Die Demokratie auf nationaler Ebene – insbesondere das „Königsrecht der Parlamente“ bei der Haushaltsaufstellung – würde durch eine Transferunion also noch weiter beeinträchtigt werden. Zudem wird das politisch durchsetzbare Volumen an Transfers viel zu gering sein, um eine deutliche Besserstellung der südeuropäischen Ökonomien zu erreichen. Ein Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums (BMF 2017) macht die Aversion der Bundesregierung gegen jede Art umfangreicher Transfers über die EU mehr als deutlich. Sie dürfte damit nicht allein sein, angesichts der geringen Popularität der hier notwendigen Steuererhöhungen, Kreditaufnahmen oder Ausgabenkürzungen in der deutschen, niederländischen oder österreichischen Bevölkerung. Langfristig besteht zudem das Risiko der Herausbildung eines großen europäischen Mezzogiornos, der dauerhaft von Transfers abhängig ist, mit einer permanenten – und der europäischen Einigung wenig zuträglichen – Quengelei zwischen „geizigen“ Geberländern und „unverschämten“ Nehmerländern (Scharpf 2017). Der Popularitätsverlust von Präsident Macron (u.a. aufgrund der Gelbwesten-Proteste) macht die Realisierung ehrgeiziger Pläne für eine Transferunion auf absehbare Zeit allerdings ohnehin sehr unwahrscheinlich.

Die dritte Option wird in Deutschland vor allem aus dem Umkreis des Kölner Max-Planck-Instituts propagiert, etwa von Fritz Scharpf (2011, 2016, 2017, 2018b) und Martin Höpner (Höpner/Lutter 2014, Höpner/ Spielau 2016, Höpner/Seeliger 2017). In der aktuellen Situation sollte es aus dieser Perspektive zunächst darum gehen, die Europäische Union auf einer weniger invasiven Ebene zu stabilisieren, um einen völligen Crash der europäischen Integration zu vermeiden, aber auch, um den Druck auf die Wirtschaftssysteme und die demokratische Souveränität der Mitgliedsstaaten zu reduzieren. Der Euro müsste zu diesem Zweck durch ein reformiertes Europäisches Währungssystem abgelöst, die Austeritätsprogramme der Eurorettung beendet und durch die Möglichkeit der Durchführung von Industriepolitiken zur Wiederbelebung der darbenenden Regionen in Südeuropa ersetzt werden. Die (geringe) potentielle Bereitschaft zur finanziellen Solidarität in den Gesellschaften des Nordens sollte aus dieser Perspektive dafür genutzt werden, jenen Ländern des Südens, die unter der Mitgliedschaft in der Eurozone schwer leiden, durch ein einmaliges, aber dafür umso umfangreicheres Unterstützungsprogramm (einschließlich eines Schuldenerlasses) den Ausstieg aus der gemeinsamen Währung und den Übergang in einen etwas flexibleren Europäischen Währungsverbund zu erleichtern, um über eine Abwertung wieder wettbewerbsfähig zu werden. Auch wenn diese Option sowohl ökonomisch als auch demokratiethoretisch deutliche Vorzüge genießt, ist sie allerdings derzeit die politisch am wenigsten wahrscheinliche Lösung der vergessenen Dauerkrise in der südlichen Eurozone.

## Anmerkungen

- 1 Für sehr hilfreiche Forschungsassistenz bin ich Karoline Schäfer zu Dank verbunden.
- 2 Dieser Abschnitt entwickelt Argumente weiter, die zunächst in Nölke 2016 und Nölke 2017a skizziert wurden.
- 3 Eine etwas ausführlichere (und eher politische) Diskussion der in diesem Abschnitt behandelten Fragen findet sich in Nölke 2017b.

## Literatur

- Baldwin, R. und Giavazzi, F., Hrsg., (2015). *The Eurozone Crisis: A Consensus View on the Causes and a Few Possible Solutions*, London: CEPR Press.
- Becker, J. (2014). *The Periphery in the Present International Crisis: Uneven Development, Uneven Impact and Different Responses*, *Spectrum: Journal of Global Studies*, 5, 21-41.
- BMF (2017). *Monatsbericht des BMF Juli 2017*. Berlin: Bundesfinanzministerium.
- Bundesbank (2017). *Monatsbericht der Bundesbank Januar 2017*. Frankfurt/Main: Deutsche Bundesbank.
- De Ville, F. und Vermeiren, M. (2016). *The Euro Crisis and the Political Economy of EMU-China Monetary and Trade Relations*, *Comparative European Politics* 14, 572-603.  
<https://doi.org/10.1057/cep.2014.35>
- ECB (2018). *The International Role of the Euro*, Frankfurt/Main: European Central Bank.
- ECB (2019). *Asset Purchase Programmes*. Frankfurt/Main. European Central Bank  
<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html>, letzter Zugriff am 15.1. 2019.9
- Gambarotto, F. und Solari, S. (2014). *The Peripheralization of Southern European Capitalism within the EMU, Review of International Political Economy* 22, 788-812.  
<https://doi.org/10.1080/09692290.2014.955518>



- Hall, P. A. (2014). Varieties of Capitalism and the Euro Crisis, *West European Politics*, 37, 1223-1243. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.929352>
- Hassel, A. (2014). Adjustments in the Eurozone: Varieties of Capitalism and the Crisis, in *Southern Europe*, Berlin: Hertie School of Governance.
- Höpner, M. und Lutter, M. (2014). One Currency and Many Modes of Wage Formation: Why the Eurozone Is Too Heterogeneous for the Euro, MPIfG Discussion Paper 14/14, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Höpner, M. und Seeliger, M. (2017). Transnationale Lohnkoordination zur Stabilisierung des Euro? Gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben. MPIfG Discussion Paper 17/13, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Höpner, M. und Spielau, A. (2016). Besser als der Euro? Das Europäische Währungssystem (EWS), 1979-1998, *Berliner Journal für Soziologie* 26, 273-96. <https://doi.org/10.1007/s11609-016-0314-2>
- Johnston, A. und Regan, A. (2015). European Monetary Integration and the Incompatibility of National Varieties of Capitalism, *Journal of Common Market Studies*, 54, 318-336. <https://doi.org/10.1111/jcms.12289>
- Kalinowski, T. (2013). Regulating International Finance and the Diversity of Capitalism, *Socio-Economic Review*, 11, 471-496. <https://doi.org/10.1093/ser/mws023>
- Kenen, P. (1969). The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic Way. In Mundell, R. und Swoboda, A. (Hrsg.) *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 41-60.
- McKinnon, R. I. (1963). Optimum Currency Area, *American Economic Review*, 53, 717-725.
- Mundell, R. (1961). A Theory of Optimal Currency Areas, *American Economic Review*, 5, 657-665.
- Nölke, A. (2016). Economic Causes of the Eurozone Crisis: The Analytical Contribution of Comparative Capitalism, *Socio-Economic Review* 14, 141-161. <https://doi.org/10.1093/ser/mwv031>
- Nölke, A. (2017a). Vom Nutzen strukturell-institutioneller Erklärungen, *Makroskop*, 8. August.
- Nölke, A. (2017b). Nach der Bundestagswahl: Das Transferunionchen, *Makroskop*, 21. August.
- Plickert, P. (2018). Ein Geburtstag mit bitterem Beigeschmack, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Dezember, S. 19.
- Schaffner, S. (2014). The Lost Generation in Europe? The Economic Crisis and Starting a Family, Annual Conference 2014 (Hamburg): Evidence-based Economic Policy 100528, Verein für Socialpolitik / German Economic Association.
- Scharpf, F. W. (2011). Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy, MPIfG Discussion Paper 11/11, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F. W. (2016). Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Community. MPIfG Discussion Paper 16/15, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F. W. (2017). Vom asymmetrischen Euro-Regime in die Transferunion – und was die deutsche Politik dagegen tun könnte. MPIfG Discussion Paper 17/15, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F. W. (2018a). International Monetary Regimes and the German Model. MPIfG Discussion Paper 18/1, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F. W. (2018b). There is an Alternative: A Two-Tier European Currency Community. MPIfG Discussion Paper 18/7, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Semmler, W. und Young, B. (2017). Re-Booting Europe: What kind of Fiscal Union – What kind of Social Union? Working Paper 13/2017, Department of Economics. New York: The New School for Economic Research.
- Wolff, G. (2017). What could a euro-area finance minister mean? *Bruegel Blog*, 17. Mai.

# „Das Volk“ als Fluchtburg in Krisenzeiten. Zur Wiederkehr eines historisch gewachsenen Deutungsmusters im gegenwärtigen Rechtspopulismus

*Everhard Holtmann*

## Zusammenfassung

Die Wahlerfolge der AfD rühren daher, dass die Partei erfolgreich ein psychologisches Krisen-Reaktionsmuster bedient, das in Deutschland gegenwärtig verbreitet und auch historisch nachweisbar ist. Die verbindende ideologische Klammer der rechtspopulistischen Botschaft ist die Projektion von völkischer Identität, welche die Abgrenzung „des Eigenen“ gegen „das Fremde“ einschließt. Die geistigen Ursprünge des völkischen Ideologems und der damit verknüpften völkischen Feindbilder lassen sich bis in die Anfänge des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen.

## 1. Vorbemerkung: Psychologische Randbedingungen für das Aufleben des völkisch unterlegten Krisen-Reaktionsmusters

Beschleunigter ökonomischer und gesellschaftlicher Wandel, der sich zu einer existentiellen Krise verdichtet, stellt nicht nur die Institutionen des jeweils bestehenden wirtschaftlichen und politischen Systems, einschließlich der allgemein geltenden sozialmoralischen Maßstäbe und soziokulturellen Leitvorstellungen, auf den Prüfstand. Vielmehr bergen solche Krisenlagen auch besondere Herausforderungen für die betroffenen Menschen, welche die Auswirkungen der Krise persönlich zu spüren bekommen und darüber häufig das Vertrauen in Politik verlieren.

Für die Stabilität der Demokratie und die sie tragenden Parteien hat dies naturgemäß Folgen. Eine Folge ist: Auf dem Boden von Sorgen, Ängsten, Vorurteilen und vorweggenommenen Verlustserfahrungen gedeiht der Rechtspopulismus. In Zeiten einschneidender Krisen wird dieser Boden zu einer fetten Weide für Proteststimmungen



**Prof. Dr. Everhard Holtmann**

Forschungsdirektor am Zentrum für Sozialforschung der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg und Projektleiter des Kompetenzzentrums soziale Innovation Sachsen-Anhalt

und wachsende Sympathien für radikale Antiparteien, während umgekehrt das generelle Vertrauen in Institutionen und Repräsentanten des etablierten politischen Systems schrumpft.

Sogenannte Große Krisen beschleunigen eine derartige Entwicklung. Sie haben meistens ökonomische Ursachen, werden aber auch durch kulturelle Umbrüche ausgelöst. Kommt es zu wirtschaftlicher Rezession, herrscht Furcht vor dem Verlust des Arbeitsplatzes und vor sozialem Abstieg vor. Das war zuletzt der Fall während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09. Wird indessen „das Eigene“ in seiner identitätsstiftenden Bedeutung als bedroht erachtet, tritt der Wunsch nach Abwehr „des Fremden“ in den Vordergrund. Einen solchen kulturellen Abwehrreflex hat in Deutschland die sich ab Sommer 2015 zuspitzende Migrationskrise ausgelöst.

Je nachdem also, ob eine Krise stärker ökonomisch oder kulturell aufgeladen ist, positionieren sich die betroffenen Menschen unterschiedlich in ihren Reaktionen, Schuldzuweisungen und Bewältigungsstrategien. Desunbeschadet erweist sich die *Denkfigur des Völkischen* als verbindende Klammer für ein typisches und historisch wiederkehrendes Krisen-Reaktionsmuster, das in Zeiten der Krise reaktiviert wird. Dabei können sich die Betroffenheit durch wirtschaftliche Depression und kulturelle Abwehrreflexe durchaus verbinden. Seit je her bedienen Rechtspopulisten diese Krisengefühle wirkungsvoll mit ihrer Agitation gegen „das System“, harscher Abrechnung mit „alten“ Eliten und einer erklärten Freund-Feind-Ideologie.

Das völkisch unterlegte Krisen-Reaktionsmuster hat sich in Deutschland, als die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 rapide zunahm, schnell verbreitet und die seitherigen Wahlerfolge der AfD wesentlich mit herbeigeführt. Bei der Betrachtung einschlägiger Umfragedaten wird ferner erkennbar, dass schon die vorausgegangene Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 Besorgnis bezüglich des Bewahrens der eigenen, sprich deutschen Identität ausgelöst hatte. Der gegen „Umvolkung“ und „Überfremdung“ gewendete nationalistische Reflex wurde mithin in Ansätzen bereits nach dem Einbruch der globalen ökonomischen Turbulenzen auch hierzulande neuerlich freigesetzt.

Die Betonung liegt auf *neuerlich*. Denn die geistigen Ursprünge dieses Krisen-Reaktionsmusters lassen sich in Deutschland bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen. In den historisch aufeinander folgenden Entwicklungsschüben, von den Befreiungskriegen über den kolonialen Imperialismus und die Bewältigung der Folgen der Niederlage im Ersten Weltkrieg bis zur Weltwirtschaftskrise von 1929, die von großen Teilen der Bevölkerung als schicksalhaft für die Wahrung nationaler Größe und Identität begriffen wurden, hat die politische Rechte dieses Krisen-Reaktionsmuster wirkungsvoll bedient und dabei die völkische Karte erfolgreich ausgespielt.<sup>1</sup>

## 2. Krisenerfahrung und Krisenverarbeitung seit Anbruch des 21. Jahrhunderts

Während der ersten eineinhalb Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts sind in Deutschland, wie oben schon erwähnt, eine ursächlich wirtschaftlich induzierte und eine kulturell

ausgeflaggte Krisenlage zeitlich dicht aufeinander gefolgt. Am Beispiel der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 hat der Bielefelder Konfliktforscher Wilhelm Heitmeyer die dadurch ausgelösten Gefühle von Unsicherheit, Kontrollverlust und politischer Entfremdung beschrieben. In Deutschland fühlte sich seinerzeit angesichts des Zusammenbruchs der globalen Finanzmärkte annähernd die Hälfte der Befragten aktuell und hinsichtlich zukünftiger Lebensplanungen bedroht. Im Grad subjektiver Betroffenheit traten keine durchgängigen Ost-West-Unterschiede auf. Allerdings war die Angst vor Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands höher ausgeprägt (Heitmeyer 2010: 23ff.).

Im Umgang mit der Krise von 2008/09 verfolgten die Betroffenen unterschiedliche individuelle Strategien. Kennzeichnend war unter anderem eine „Aufspaltung“ wahrgenommener Kriseneffekte: „Die gesellschaftliche Lage wird als Belastung wahrgenommen, die eigene Situation aber gleichwohl als entlastend interpretiert“ (Ebenda: 28). Die Einstellungsdaten zeigen, dass die *allgemeine* Wirtschaftslage nach Einbruch und mit Fortgang der Krise deutlich schlechter eingeschätzt wurde als die *eigene* wirtschaftliche Situation (Ebenda: 29). Bei Personen, die sich durch die Krise bedroht fühlten, fielen der Vertrauensschwund in Politik und die Entfremdung von Politik höher aus. „Das Vertrauen in Politiker ist geringer, und die politische Machtlosigkeit, das heißt das Gefühl, auf politische Entscheidungen keinen Einfluss nehmen zu können, ist bei diesen Personen weiter verbreitet“ (Ebenda: 35). Ebenso hatte eine negative Krisenerfahrung spezielle Folgen für die Bereitschaft zu politischer Partizipation: Wer sich als Krisenverlierer sah, war eher bereit, an politischen Veranstaltungen, Demonstrationen und Protestaktionen teilzunehmen (Ebenda: 36). Immerhin glaubten knapp 44 Prozent, „in der Not“ stünde Deutschland „wieder enger zusammen“. Jedoch war auch jede(r) fünfte Befragte der Meinung, in Zeiten der Wirtschaftskrise könne man es sich „nicht mehr erlauben, Minderheiten besonders zu achten und zu schützen“ (Ebenda: 31f.). Der Zusammenschluss nach innen sollte demzufolge mit sozialer bzw. kultureller Anpassung einhergehen.

Rund ein Jahrzehnt später, nun vor dem doppelten Krisenhorizont von 2008/09 und 2015, können wir feststellen: Kennzeichnende Wahrnehmungsmuster und erklärende Stereotypen, die in der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 herangezogen worden waren, um als gefährdet erachtete Lebensbedingungen psychologisch zu bewältigen, wurden ab Sommer 2015 in Reaktion auf die ansteigende Zuwanderung von Flüchtlingen, die real rapide und gefühlt unkontrolliert erfolgte, von neuem aktiviert. Nunmehr war das Krisengefühl allerdings nicht mehr vorrangig mit ökonomischen Sorgen unterlegt. Anders als im Wirkungsumfeld der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09, baute sich jetzt vielmehr nach subjektivem Empfinden eine *kulturelle Gefährdungslage* auf. Folgerichtig haben sich bei den individuell abgerufenen Bewältigungsstrategien die Gewichte entsprechend verschoben. Erkennbar wird dies daran, dass Bedrohungsgefühle, Überfremdungsängste und Abwehrreflexe gegen das „Fremde“ in Teilen der Bevölkerung deutlich angewachsen sind (vgl. Holtmann 2018: 83 u.ö.).

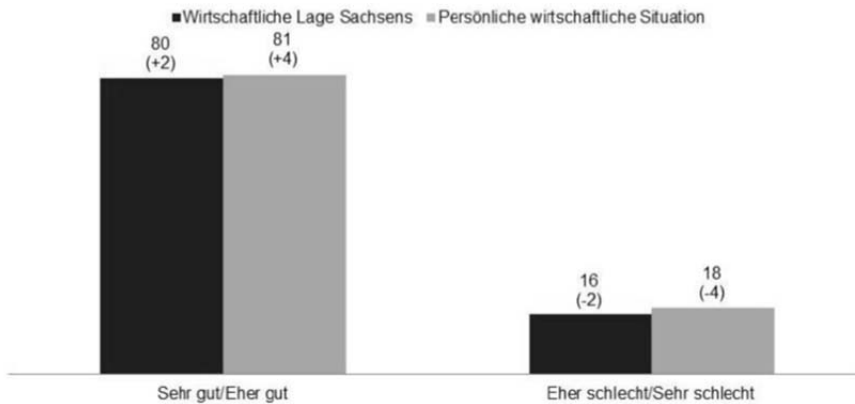
Regional erhobene Einstellungsdaten dokumentieren die Konstanten und Verschiebungen in der Sorgenskala exemplarisch. Laut dem im November 2018 veröf-

fentlichten Sachsen-Monitor 2018 wird auch diesmal die eigene wirtschaftliche Situation positiver eingeschätzt als die allgemeine Lage. Insoweit dauert die gespaltene Wahrnehmung des ökonomischen Umfelds an. Die Spreizung allgemein/persönlich hat sich jedoch abgeschwächt und sie weist, anders als noch 2008/09, für beide Dimensionen in eine positive Richtung. Rund 80 Prozent benoten sowohl die eigene wirtschaftliche Situation wie diejenige des Bundeslandes (eher) gut (Abbildung 1).

*Abbildung 1* Bewertung der wirtschaftlichen Lage Sachsens und der persönlichen Situation

Wie beurteilen Sie ganz allgemein die gegenwärtige wirtschaftliche Lage in Sachsen? Ist sie Ihrer Meinung nach sehr gut, eher gut, eher schlecht oder sehr schlecht?

Wenn Sie jetzt an Ihre eigene wirtschaftliche Situation denken, ist Ihre persönliche wirtschaftliche Situation sehr gut, eher gut, eher schlecht oder sehr schlecht?



Quelle: Sachsen-Monitor 2018 (Vergleichszahlen des Vorjahres)

Etwa drei Viertel der befragten sächsischen Bevölkerung schätzen außerdem die eigene Zukunft sowie die Zukunft ihres Bundeslandes optimistisch ein (75 bzw. 71 Prozent).

Ungeachtet der überwiegend zuversichtlichen Benotung erscheint der Blick auf Gegenwart und Zukunft verschattet mit verbreiteten Ängsten und Risikoprojektionen. Der wachsende Gegensatz zwischen Arm und Reich (83 Prozent) und der gefährdete soziale Zusammenhalt (78 Prozent) bereiten den Menschen die größten Sorgen. Auch befürchten viele, dass es künftigen Generationen hierzulande schlechter gehen und dass die Rente nicht reichen werde (61 bzw. 59 Prozent). Und etwa 3 von 5 Befragten befürchten, „dass die deutsche Kultur und Eigenart verloren geht“ (Sachsen-Monitor 2018: 11).

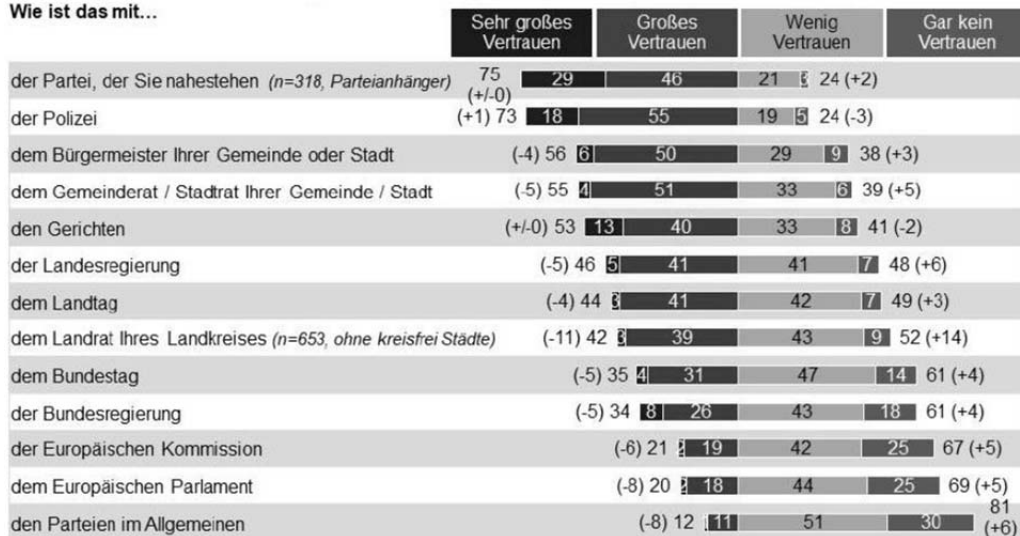
Befragt man die Menschen zu den ihrer Meinung nach *drängendsten Problemen*, so rangieren in Sachsen ökonomische Herausforderungen (Wirtschaftsförderung, Arbeitslosigkeit) mit 17 Prozent der Nennungen auch gegenwärtig im oberen Bereich der Prioritätenskala. Dicht dahinter werden jedoch „Asylpolitik/zu viele Ausländer/Überfremdung“ genannt (16 Prozent). Auch die Sorge um „Soziale Gerechtigkeit/soziale Sicherheit“ erreicht mit 10 Prozent Nennungen als besonders wichtig einen zweistelligen Wert (Sachsen-Monitor 2018: 14).

Der Politik wird die Lösung dieser Probleme weithin nicht mehr wirklich zuge-  
traut. Ein Indikator hierfür ist das *Institutionenvertrauen*. Für Sachsen bestätigt sich das  
auch bundesweit immer wieder nachgewiesene Meinungsbild: Mit Ausnahme der Par-  
tei, der man selbst anhängt (vorausgesetzt, man besitzt überhaupt eine Parteibindung),  
mögen den im engeren Sinne politischen Institutionen in Land, Bund und Europa  
weniger (und teilweise deutlich weniger) als die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger  
vertrauen, und dies mit seit Jahren fallender Tendenz (Abbildung 2).

Abbildung 2 Vertrauen in Institutionen

Ich nenne Ihnen jetzt eine Reihe von Einrichtungen und Organisationen. Bitte sagen Sie mir für jede, wie viel  
Vertrauen Sie in sie haben: sehr großes Vertrauen, großes Vertrauen, wenig Vertrauen oder gar kein Vertrauen?

Wie ist das mit...



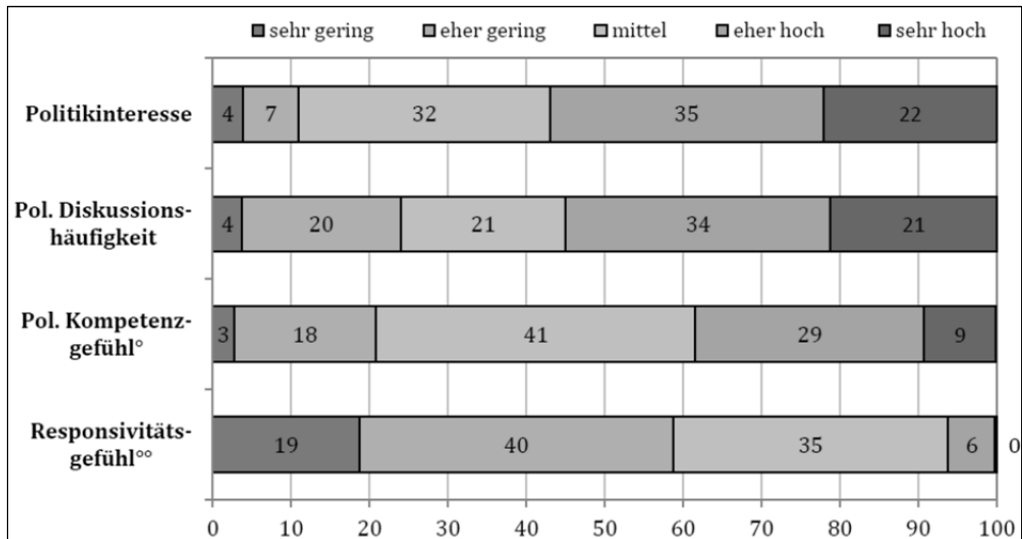
Quelle: Sachsen-Monitor 2018

Konkret misstraut wird der persönlichen Glaubwürdigkeit und dem Mandatsverständnis der Politiker. „Das generelle „Image“ von Politikern ist sehr schlecht, das Vertrauen in Redlichkeit, Volkszugewandtheit und Gemeinwohlorientierung der politischen Akteure sehr gering“ (Sachsen-Monitor 2018: 28). Diese zwischen Wählern und Gewählten aufscheinende *Responsivitätslücke*, d.h. eine gefühlt mangelnde Rückkopplung derer „da oben“ an jene „hier unten“, wird in anderen aktuellen Regionalstudien wie dem Sachsen-Anhalt-Monitor 2018 bestätigt. In dem nördlichen Nachbarland Sachsens schätzt nur eine kleine Minderheit von 6 Prozent die Politiker als volksnah ein (Abbildung 3).

Dass vor dem Hintergrund einer aktuell zwar als wirtschaftlich stabil eingeschätzten, gleichwohl von persönlichen Sorgen und Ungewissheiten durchwirkten allgemeinen und individuellen Lebenslage sich ein ausgeprägtes *Sicherheitsbedürfnis* reproduziert, überrascht nicht. „Sicherheit“ steht hier für eine vielschichtige Grunderwartung, die nicht nur die Absicherung gegen Gefahren von Leib und Leben und die Gewähr materiellen

Auskommens einschließt, sondern auch auf die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens und zunehmend auch kulturelle Homogenität abhebt. Sollen sich Befragte hypothetisch zwischen „Freiheit“ und „Sicherheit“ entscheiden, so fällt, wie die nachstehende Zeitreihe für Sachsen-Anhalt zeigt, die Sicherheitspräferenz eindeutig aus (Abbildung 4).

*Abbildung 3* Politisches Interesse, Diskussionshäufigkeit, Kompetenzgefühl und wahrgenommene Responsivität der Politik in Sachsen-Anhalt (Prozentwerte)



Abweichungen zu 100% weiß nicht/keine Angabe/rundungsbedingt

*Politisches Kompetenzgefühl* – Index aus 3 Fragen:

- Die ganze Politik ist so kompliziert, dass jemand wie ich nicht versteht, was vorgeht.
- Ich traue mir zu, in einer Gruppe, die sich mit Politik befasst, eine aktive Rolle zu übernehmen.
- Wichtige politische Fragen kann ich gut verstehen und einschätzen.

*Responsivitätsgefühl* – Index aus 3 Fragen:

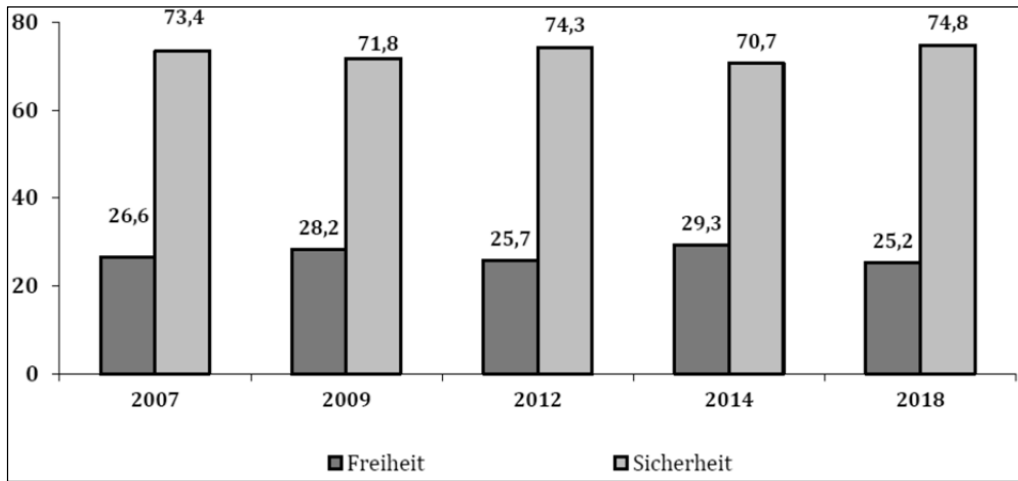
- Politiker bemühen sich um einen engen Kontakt zur Bevölkerung.
- Parteien wollen nur die Stimmen der Wähler, ihre Ansichten interessieren sie nicht.
- Politiker kümmert, was einfache Leute denken.

Quelle: Sachsen-Anhalt-Monitor 2018

Die vergleichende Demokratieforschung kann nachweisen, dass zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Zufriedenheit mit der Demokratie ein positiver Zusammenhang besteht (Merkel 1999: 67; für die Bundesrepublik Gabriel/Neller 2010: 68ff.). Die uneingeschränkte Geltungskraft dieses vermeintlich ehernen Gesetzes der Politikforschung und Demoskopie steht jedoch spätestens seit der doppelten Krise von 2008/09 und 2015 infrage. Obwohl sich der Wirtschaftshimmel, wie die oben vorgestellten Umfragedaten zur Einschätzung der allgemeinen und persönlichen Situation belegen, inzwischen auch aus Sicht der Menschen wieder aufgehellt hat, wird die globalisierte Wirtschafts- und Finanzwelt weiterhin als eine bedrohliche Über-Macht empfunden, die nationaler Kontrolle entrückt bleibt. Hinzu kommt die empfundene

Bedrohung durch die gleichfalls global entgrenzte Migration. Verbunden wird mit dieser Gefahrenlage ein doppelter Kontrollverlust. Dieser wird einesteiis bezogen auf die nationalen Führungsgruppen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die das nationale Interesse ihren „kosmopolitischen“ Präferenzen vorgeblich nachordnen, und zum anderen verstanden als Ohnmacht der „einfachen Leute“, die sich als Globalisierungsverlierer sehen und ihren materiellen Besitzstand und ihre kulturelle Identität zusätzlich aufgrund von Elitenversagen bedroht sehen.

Abbildung 4 Freiheit oder Sicherheit? (Nennungen in Prozent)



Abweichungen zu 100% weiß nicht/keine Angabe/rundungsbedingt/beides gleichwichtig

Quelle: Sachsen-Anhalt-Monitor 2018

Abbildung 5 Indikatoren Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in Sachsen-Anhalt

Frage 32	Sachsen-Anhalt 2018	Deutschland Gesamt 2016
Die meisten Asylbewerber werden in ihrem Heimatland gar nicht verfolgt.	19,3	18,5
Bei der prüfung von Asylanträgen sollte der Staat großzügig sein (gedrehtes Item/positiv formuliert).	3,8	9,5
Wer schon immer hier lebt, sollte mehr Rechte haben, als die, die später zugezogen sind.	16	18,6
Für die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge sollte eine Obergrenze eingeführt werden.	48,8	38,1
Der Lebensstandard der Deutschen wird durch die Aufnahme der Flüchtlinge sinken.	13,9	12,4
Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden.	8,2	6,8
Durch die vielen Muslime hier fühle ich mich manchmal wie ein Fremder im eigenen Land.	14,9	18,1

Weiß: Zustimmung, grau: Ablehnung

Quelle: Sachsen-Anhalt-Monitor 2018, Zick et al. (2016), S. 44f.



Aktuelle Umfragedaten bilden diesen neuen Kulturpessimismus ab. Dem bereits zitierten Sachsen-Anhalt-Monitor zufolge, stimmen beispielsweise nur vier Prozent der Befragten der Aussage ausdrücklich zu, Deutschland „sollte prinzipiell alle Personen aufnehmen, die in unserem Land Zuflucht suchen“ (Sachsen-Anhalt-Monitor 2018: 115). Auch Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (hierzu Zick/Klein 2014) ist wie auch in anderen Regionen verbreitet (Abbildung 5).

### 3. Die Anziehungskraft des rechtspopulistischen Narrativs als Krisenhelfer

In Zeiten wie diesen, da – unbeschadet aktuell weit verbreiteter Zufriedenheit mit der Wirtschaftssituation sowie mit der eigenen Lebenslage – die Sorgen um „sichere“ Verhältnisse und berechenbare Zukunftschancen sowie die Ängste vor dem Verlust gewohnter sozialer und kultureller Identität krisenbedingt anwachsen und umgekehrt das Vertrauen in die Moral und das Leistungsvermögen „etablierter“ Politik abnimmt, gewinnt das rechtspopulistische Narrativ an Anziehungskraft, weil es eben diese Gefühlslage psychologisch anspricht. Der Rechtspopulismus bietet sich als eine befreiende Exit-Alternative an, als ein politischer Türöffner zum vermeintlichen Ausstieg aus aller dräuenden Not und Gefahr.

Der Kern jeder populistischen Botschaft ist, wie der Politikwissenschaftler Jan-Werner Müller anmerkt, antipluralistisch. Dies äußert sich darin, „dass seine Vertreter behaupten, sie und nur sie repräsentierten das wahre, immer als homogen gedachte Volk“ (Müller 2016: 24). Populisten jedweder Couleur agitieren ferner, darauf verweist Florian Hartleb, ebenfalls Politologe, bevorzugt gegen das politische und kulturelle Establishment, untermalt mit einem „Gestus der chronischen Entrüstung“ (Hartleb 2006: 108). Populisten bieten sich den Betroffenen politischer, ökonomischer und sozialer Krisen als Anwälte für „Protest“ an.

*Rechter* Populismus weist alle die genannten Erkennungszeichen auf und stilisiert insbesondere eine völkische, d.h. ethnisch und kulturell homogene Vorstellung von „Volk“. Die aus deutscher Geschichte bekannte Idee einer deutschvölkischen Identität ist eine zentrale Signatur jenes Krisen-Reaktionsmusters, welches auf der rechtspopulistischen Road Map als Ausweg aus der Krise eingezeichnet wird. Weitere Versatzstücke dieses auf „das Volk“ zugeschnittenen politischen Reaktionsmusters sind der beanspruchte Vorrang für „das eigene Volk“, nationalistische Abschottung, das Einfordern von mehr direkter Demokratie sowie die Denunzierung der etablierten Eliten in Politik, Wirtschaft, Medien und Kultur als machtversessen, parasitär und volksfremd. Dabei wird zwischen den „einfachen Leuten“ und den verkrusteten Machtzirkeln „da oben“ eine moralische Grenze gezogen.

Das so gefügte rechtspopulistische Narrativ ist keine Erfindung der Gegenwart. Es widerspiegelt vielmehr ein historisch gewachsenes Reaktionsmuster, das in Deutschland eine im Kern reaktionäre Antwort auf die Abfolge großer nationaler Krisen im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts darstellt und schrittweise Gestalt angenommen hat. In seinen ideologischen Ursprüngen und gesellschaftlichen Begründungsbedingungen ver-

stehbar wird das von Rechtspopulisten bediente Krisen-Reaktionsmuster daher durch seine Historisierung. Im Folgenden wird seine Genese und zyklische Wiederkehr während bestimmter Krisenphasen der deutschen Vergangenheit im Zeitraffer nachgezeichnet.

#### 4. Die völkische Kampfansage an die Moderne in deutscher Vergangenheit

##### Vaterländische Erweckung zur Zeit der Befreiungskriege (1813–1815)

Im Zuge der Freiheitsbewegung gegen die napoleonische Fremdherrschaft und der Befreiungskriege von 1813 bis 1815 gewann die öffentliche Rede vom „Volk“ schnell an Breite. Populär wurde die völkische Parole mittels Projektion eines Feindbilds, für welches damals die französische Besatzungsmacht herhielt. Der Mythos vom Volk braucht, um wirkmächtig zu sein, den *Volksfeind*. Diese aggressiv abgrenzende Vokabel blieb im völkischen Sprachgebrauch hinfort erhalten. Der Publizist Gustav Seibt sieht in der nationalen Verherrlichung von Volk das bleibende „toxische Potential des neuzeitlichen Volksbegriffs“. Spätere Rassen- und Klassenideologen hätten diese Rhetorik zur „Sprache der Vernichtung“ perfektioniert. „Jeder Schrei ‚Wir sind das Volk!‘ behält etwas von dieser ausgrenzenden Gewaltbarkeit“ (Seibt 2016).

Die Nationalliteratur der Befreiungskrise schlug für die nationalchauvinistische Verklärung von „deutschem Volkstum“ und „deutschem Wesen“ die erste Bresche. In der Zeit des Vormärz griff die politische Romantik die antiwestliche und antirationale Stoßrichtung der deutschvölkischen Aussage auf und erweiterte sie um ein heldentümelndes Geschichtsbild. So wurden beispielsweise Hermann der Cherusker, Kaiser Friedrich Barbarossa und die (ausnahmsweise weibliche) überzeitliche Heldenfigur der „Germania“ als Vorbilder für „Deutschtum“ figuriert. Das Krisengemälde einer äußeren Bedrohung deutschen Bodens und nationaler Identität hat auch nach der militärischen Niederlage Napoleons im Kampfbegriff des französischen „Erbfeindes“ noch lange überdauert. Der Rhein, der Strom der Nibelungen, markierte die alldeutsche Verteidigungslinie. Im Jahr 1840 entstand das trutzige Wächterlied: *„Es braust ein Ruf wie Donnerhall/Wie Schwertgeklirr und Wogenprall/Zum Rhein! Zum Rhein! Zum deutschen Rhein!/Wer will des Stromes Hüter sein?/Lieb’ Vaterland, magst ruhig sein/Fest steht und treu die Wacht am Rhein!“*<sup>2</sup>

##### Der Aufwuchs der völkischen Massenbewegung nach der Reichsgründung 1871

Weil die Gründung des Deutschen Reiches 1871 die „deutschen Stämme“ zu einer „verspäteten Nation“ vereinte, erhielt vaterländisches und völkisches Denken eine beträchtliche Schubkraft. Die ökonomischen Umbrüche und sozialen Gegensätze, die im Gefolge der Industrialisierung auftraten, trugen dazu bei, dass die deutschnationale und deutschvölkische Gesinnung zur Wilhelminischen Leitkultur aufstieg, die ihre Massen-

basis unter Agrariern, Bildungseliten, Kleinbürgern und im alten Mittelstand fand. Wie der Historiker Hans-Jürgen Puhle schreibt, hat insbesondere auch das verbandlich organisierte Landvolk „die neue biologistische, rassistisch-völkische Fundierung des nationalen Selbstverständnisses der Deutschen“ popularisiert (Puhle 1975: 90).

Die völkische Sammlung kam auch im Kaiserreich nicht ohne soziale und kulturelle Ausgrenzung aus. Diese traf zum einen die als „vaterlandslose Gesellen“ abgestempelten Sozialdemokraten und zum anderen die „ultramontaner“ Umtriebe verdächtigten papsttreuen Katholiken. Der neue Volksfeind erwuchs nun im Landesinneren: „In uns selbst ist der Feind entstanden, im eigenen Hause bedrohen entartete Söhne die Mutter Germania“ (Zitat bei Puhle 1975: 106).

Als das Kaiserreich in den 1890er Jahren in den Wettlauf um kolonialen Besitz mit einstieg, erhielt der völkische Nationalismus eine imperialistische Stoßrichtung. Der ideelle Schulterschluss mit dem „Kolonialenthusiasmus“ lässt sich im Rückblick mit den Worten des Historikers Hans-Ulrich Wehler „als Krisenideologie begreifen, die verbreiteten Frustrationen ein Ventil versprach“ (Wehler 1970: 132). Die Beweggründe hierfür ortete Wehler in Ängsten des alten Mittelstandes vor sozialem Abstieg. Für jene, die sich als Verlierer der Industrialisierung sahen, bot das koloniale Weltmachtstreben eine „Ablenkung von der inneren Misere“ (Ebenda).

Bis zum Ende des Kaiserreiches hatte sich das völkische Krisen-Reaktionsmuster in bis heute erkennbaren Merkmalen bereits ausgeformt. Allerdings mit zwei Ausnahmen: Noch fehlten zum einen die Anti-Eliten-Frontstellung und zum anderen das Eintreten für eine plebiszitäre Umformung der parlamentarischen Demokratie

## Rechtspopulistische Agitation in der Weimarer Republik

Um diese beiden vormals noch fehlenden polarisierenden Angriffspunkte reicherte sich die rechtspopulistische Agitation im Laufe der Weimarer Republik an. Förderlich für die ungebrochene Anziehungskraft des Krisen-Reaktionsmusters wirkte sich aus, dass der ersten deutschen Demokratie zwischen den zeitlichen Polen der anfänglichen Transformationskrise und der späteren Weltwirtschaftskrise nur wenige Jahre einer relativen politischen und wirtschaftlichen Stabilität verblieben. Neben den damaligen alten Eliten in Wirtschaft, Verwaltung, Militär, Schule und Wissenschaft fand die rechtspopulistische Krisensinfonie abermals Gehör vor allem in der gesellschaftlichen Mitte. In der Rückschau wird erkennbar, wie sich seinerzeit in den alten und auch den neuen Mittelschichten aufgrund tatsächlich erlebter oder lediglich gefühlter existentieller Bedrohung ein systemfeindlicher und sozialkonservativer Abwehrreflex aufbaute, der auf Abgrenzung setzte und ein organisches, ständisch gegliedertes Nationalvolk herbeiwünschte. Noch bevor der Nationalsozialismus das ideologische Erbe des Rechtspopulismus in seiner rassistisch zugespitzten Form antrat, hatten sich weite Teile der Mittelschichten unter der nationalpolitischen Flagge bereits radikalisiert. Diesen sozialen Formationen war, wie der Soziologe Theodor Geiger in seiner erstmals 1932 erschienenen Studie formulierte, „gemein, dass sie sich gegenwärtig im *Verteidigungsstand* befinden“ (Geiger 1972 [1932]: 80).

Lebendig gehalten durch zwei ökonomisch-soziale Großkrisen, die innerhalb eines knappen Jahrzehnts aufeinander folgten, kehrte sich die Stimmung radikalen Protests gegen „volksfeindliche“ Eliten, die des Verrats an der nationalen Sache geziehen wurden, gegen Bedrohung von außen in Gestalt ehemaliger Kriegsgegner, gegen materielle Verelendung und gegen die befürchtete Abwertung des eigenen sozialen Status. Von der Verschmelzung von sozialkulturellen Protestmotiven, die sich gegen eine Entwertung „des Eigenen“ kehrten, mit einer realen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisenlage hat der Rechtspopulismus zu Zeiten der Weimarer Republik profitiert.

## Der Topos nationaler Identität in der gegenwärtigen Bundesrepublik

Einer neueren empirischen Studie des Mannheimer Politologen Matthias Mader zufolge scheint nach 1995 das Einstellungsmuster „mit ausschließlich völkisch-kulturalistischen und chauvinistischen Haltungen verschwunden zu sein“ (Mader 2016: 452). Maders statistische Daten weisen indessen auch als Mehrheitsmeinung aus, dass „deutsch“ zu sein die entsprechende Geburt und kulturelle Integration, d.h. die Anerkennung „deutsche[r] Sitten und Gebräuche“, voraussetzt (Ebenda: 442). Eine zwei Jahre später, im September 2016 durchgeführte Umfrage des Instituts für Allensbach bestätigt den Befund insofern, als knapp die Hälfte der Bevölkerung meinte, „Deutsch sein“ habe „auch mit Herkunft und Tradition zu tun“. 53 Prozent bewegte die Sorge, dass „das, was Deutschland war, verloren“ zu gehen drohe, wenn der Zustrom von Migranten zunehme“. Dabei reichte „Die Furcht vor dem Verlust der kulturellen Identität weit über den Kreis der AfD-Anhänger hinaus“ (Petersen 2016).

Die hier gemessenen Einstellungen lassen sich nicht als eindeutiger Ausdruck eines nationalistischen Überlegenheitsgefühls interpretieren. Jedoch deutete sich hier bereits an, dass Teile der Bevölkerung in Krisenzeiten für völkische Botschaften empfänglich werden können. Eine solche Dynamik setzte auf der Einstellungsebene ein, nachdem im Laufe des Jahres 2015 die Migration eine bis dahin unbekannte Größenordnung erreichte. Die „Flüchtlingsfrage“ und die dadurch ausgelöste Wiederkehr des speziellen Krisen-Reaktionsmodus wurden zur Einfallsparade des neuen deutschen Rechtspopulismus – siehe oben.

## Ist der rechtspopulistische Krisenmodus von Dauer?

Das rechtspopulistische Krisen-Reaktionsmuster ist keinesfalls lediglich eine Art Kurzschluss im Kreislauf des demokratischen Systems, der sich rasch beheben ließe. Darauf deuten sowohl die nicht nur hierzulande, sondern europaweit erzielten Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien und Gruppierungen als auch seit die langem anhaltende Grundstimmung von Unsicherheit, potentiellen Lebensrisiken, Bedrohung „des Eigenen“ und politischer Entfremdung hin. Abweichend von einem bisher als gültig erachteten Wirkungszusammenhang, sichern wirtschaftliche Prosperität und subjektive Lebenszufriedenheit nicht mehr automatisch eine stabile demokratische politische Kultur. Vielmehr dauern die *Vertrauenskrise* in die etablierte Politik sowie die kulturell grundier-

te *Identitätskrise* unbeschadet eines inzwischen Jahre währenden wirtschaftlichen Aufschwungs fort. Solange die gesellschaftliche Trägerbasis für diese Krisengefühle nicht nennenswert schmilzt, wird die Botschaft des Rechtspopulismus Resonanz finden.

## Anmerkungen

- 1 Diesen historischen Entstehungs- und Wirkungszusammenhang habe ich an anderer Stelle breiter ausgeführt: Everhard Holtmann, *Völkische Feindbilder. Ursprünge und Erscheinungsformen des Rechtspopulismus in Deutschland* (bpb-Schriftenreihe Band 10207), Bonn 2018.
- 2 Abgedruckt bei Walter Grab/Uwe Friesel: *Noch ist Deutschland nicht verloren. Eine historisch-politische Analyse unterdrückter Lyrik von der Französischen Revolution bis zur Reichsgründung*, München 1970, S. 16.

## Literatur

- Gabriel, Oscar W./Neller, Katja (2010): Bürger und Politik in Deutschland, in: Ders./Plasser, Fritz (Hrsg.), *Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa*, Baden-Baden, S. 57-146.  
<https://doi.org/10.5771/9783845225098-57>
- Geiger, Theodor (1932): *Die soziale Schichtung des deutschen Volkes*, Darmstadt.
- Hartleb, Florian (2006): Rechts- und Linkspopulismus im internationalen Vergleich – Zur strukturellen und inhaltlichen Bestimmung eines eigenständigen Parteyentypus, in: Backes, Uwe/Jesse, Eckhard (Hrsg.), *Gefährdungen der Freiheit. Extremistische Ideologien im Vergleich*, Göttingen, S. 105-145.  
<https://doi.org/10.13109/9783666369056.105>
- Heitmeyer, Wilhelm (2010): *Deutsche Zustände. Folge 8*, Berlin, Suhrkamp.
- Holtmann, Everhard (2018): *Völkische Feindbilder. Ursprünge und Erscheinungsformen des Rechtspopulismus in Deutschland* (bpb-Schriftenreihe Band 10207), Bonn.
- Mader, Matthias (2016): Stabilität und Wandel der nationalen Identität in der deutschen Bevölkerung, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 68, Heft 3, S. 435-456.  
<https://doi.org/10.1007/s11577-016-0370-9>
- Merkel, Wolfgang (1999): *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-86684-4>
- Müller, Jan-Werner (2016): Populismus. Symptom einer Krise der politischen Repräsentation? In: *APuZ*, 40-42, S. 24-29.
- Petersen, Thomas (2016): Was ist deutsch? In: *FAZ* vom 27. September 2016, S. 8.
- Puhle, Hans-Jürgen (1975): *Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus im wilhelminischen Reich 1893 – 1914*, Bonn-Bad Godesberg.
- Seibt, Gustav (2016): Sprengstoff. Die AfD beruft sich unentwegt auf Volk und Volkswillen: Ihr weltanschaulicher Kern ist ein radikaler Antiliberalismus, in: *Süddt. Zeitung* vom 4./5. Mai 2016, S. 11.
- Wehler, Hans-Ulrich (1970): *Krisenherde des Kaiserreiches 1871–1918*, Göttingen.
- Zick, Andreas/Klein Anna (2014), *Fragile Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland*, Bonn, Dietz
- Zick Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniela (2016), *Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland*, Bonn, Dietz

# Die Pläne der Kommission für die EU-Finzen bis 2027 – stark am Status quo orientiert

*Kristina van Deuverden*

## Zusammenfassung

Die Kommission hat ihren Entwurf zum Mehrjährigen Finanzrahmen vorgelegt. Eine Analyse zeigt: deutliche Ausgabensteigerungen, der größte Teil der Mittel fließt weiter in die Agrar- und die Kohäsionspolitik; für Zukunftsbereiche – bspw. Investitionen, Wachstum oder Migration – bleibt nicht mehr viel übrig.

Ende des Jahres 2020 läuft der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für die Europäische Union (EU) aus. Der Auftakt zu den Verhandlungen für den neuen MFR obliegt der EU-Kommission. Sie hat im Frühsommer 2018 ihren Entwurf für die Entwicklung der EU-Finzen in den Jahren 2021 – 2027 vorgestellt und ihn unter die Maxime „ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“ gestellt (Europäische Kommission 2018a).

Haushaltspolitik steht grundsätzlich vor der Aufgabe, Ausgabenwünsche und Notwendigkeiten und – mal mehr, mal weniger – knappe Ressourcen miteinander in Einklang zu bringen. Eine Erhöhung von Einnahmen ist dabei im Allgemeinen nur in begrenztem Umfang möglich und es ist Aufgabe der Politik, Prioritäten auf der Ausgabenseite zu setzen. Insbesondere bei neuen Herausforderungen dürfen Kürzungen in herkömmlichen Bereichen daher kein Tabuthema sein.

Die Einigung war auf europäischer Ebene schon immer schwierig: Nicht nur, dass die EU-Kommission und das Europäische Parlament sich auf ein Zahlenwerk einigen müssen, auch alle Mitgliedsländer müssen dem Zahlenwerk zustimmen. Kürzungen



**Kristina van Deuverden**

wissenschaftliche Referentin am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin)

waren dabei häufig nur schwer durchzusetzen. Dies liegt vor allem daran, dass bisher Begünstigte sich im Allgemeinen vehement gegen Kürzungen wehren. Da sich leicht berechnen lässt, ob ein Land von einer Maßnahme per saldo profitiert oder nicht und die Mitgliedstaaten den MFR einstimmig verabschieden müssen, zeigten sich immer wieder Beharrungstendenzen. Der Weg des geringsten politischen Widerstands lag oft in der Erhöhung der Beiträge.

Dieses Mal dürfte die Einigung aber wohl besonders schwer werden. Auf der Ausgabenseite haben globale Entwicklungen in den vergangenen Jahren deutlich werden lassen, dass in immer mehr Bereichen Antworten auf europäischer Ebene gegeben werden sollten. So machen flüchtlings- oder migrationspolitische Fragen nicht mehr an nationalen Grenzen halt und viele sicherheitspolitische Belange betreffen Europa als Ganzes. Diese neuen Aufgaben werden mit neuen Ausgaben einhergehen. Gleichzeitig muss die EU den Wegfall erheblicher Einnahmen verkraften, der mit dem Ausscheiden des Nettozahlers Großbritannien verbunden ist. Außerdem dürfte die Bereitschaft zu einer Erhöhung der Beiträge in einigen Ländern durch die nach wie vor engen haushaltspolitischen Spielräume begrenzt sein.

Zudem steht der Beschluss über den MFR nicht isoliert. Die Länder, die der Währungsunion angehören, stehen vor erheblichen Herausforderungen. Spätestens in der Finanz- und Staatsschuldenkrise hat sich gezeigt, dass der Bestand der Währungsunion durch Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung gefährdet sein kann. Institutionelle Reformen, um die Währungsunion krisensicher zu machen, sind notwendig (Juncker et al. 2016) und werden mit Ausgaben verbunden sein. Derzeit spricht einiges dafür, dass ein eigenes Budget für die Eurozone geschaffen werden könnte und dass die Entscheidung darüber wohl gemeinsam mit der Aufstellung des MFR getroffen werden wird.

Der Vorschlag der EU-Kommission vom Frühsommer 2018 wird nachfolgend einer eingehenden Betrachtung unterzogen. Ursprünglich war vorgesehen, dass Rat und Parlament den neuen MFR auf Grundlage dieses Entwurfs bereits im Mai 2019 verabschiedet haben sollten. Dieser Termin wird nicht gehalten werden; der Europäische Rat wird sich für die Einigung wohl bis Herbst 2019 Zeit lassen. Wegen der vielen Besonderheiten des auf den institutionellen europäischen Rahmen abgestellten Prozesses sowie aufgrund wesentlicher Abweichungen vom Vorgehen auf nationaler Ebene, wird das europäische Haushaltsverfahren hier kurz skizziert.

## Das Budgetverfahren auf europäischer Ebene

Historisch bedingt, wird das Recht einen Haushalt zu beschließen, auch als Königsrecht des Parlaments bezeichnet und ist eng mit der demokratischen Legitimierung der ParlamentarierInnen verknüpft: politische Entscheidungen haben im Allgemeinen finanzielle Auswirkungen und darum sollen jene MandatsträgerInnen, die diese Entscheidungen treffen, auch die Verantwortung für die Haushaltspolitik tragen. Die EU geht allerdings auf die Gründung einer Wirtschaftsgemeinschaft zurück und ist auch heute noch – trotz Europäischen Parlaments – ein Staatenbund. Die Aufstellung des

und Entscheidung über den MFR für die EU trägt diesen institutionellen Besonderheiten Rechnung und unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von dem Vorgehen auf nationaler Ebene (auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2012, 18ff.).

Ein Haushalt kann ganz allgemein als ein in Zahlen gegossenes Regierungsprogramm aufgefasst werden. Auf nationaler Ebene sind es daher die Ministerien, also die Regierung, denen seine Aufstellung obliegt, bevor sich die parlamentarische Diskussion und Beschlussfassung anschließt. Auf europäischer Ebene gibt es jedoch keine Regierung. Daher ist es die Europäische Kommission, also eine Behörde, die den ersten Entwurf vorlegt. Nachdem sie ihre Vorstellung dargelegt hat, verhandelt der Rat Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) – also die Mitgliedsländer – intensiv über diesen Entwurf. Der ECOFIN muss den MFR einstimmig annehmen. Ursprünglich war der Beschluss über die europäischen Finanzen allein Sache der nationalen Regierungen, die letztlich durch die Entscheidungen der WählerInnen in ihren Heimatländern demokratisch legitimiert waren. Das Europäische Parlament konnte erst im Zuge vieler Reformen seine Befugnisse langsam erweitern und muss den Finanzplänen mittlerweile mehrheitlich zustimmen<sup>1</sup>

Der Einigungsprozess insgesamt ist schwierig und zwischen allen drei Parteien können Konflikte eine Verabschiedung erschweren. Langwierige Verhandlungen können dazu führen, dass ein Haushalt erst im Haushaltsjahr beschlossen und eine vorübergehende Haushaltsführung notwendig wird. Dies ist im Allgemeinen mit einer un stetigen und schwer vorhersehbaren Politik verbunden, was wiederum die wirtschaftliche Entwicklung belastet.<sup>2</sup> Vor allem in den 80er Jahren wurde die Europäische Politik durch eine vorläufige Haushaltsführung häufig gelähmt. Seit dem Jahr 1988 wird daher ein mehrjähriger Finanzplan beschlossen, für das Jahresbudget ist dann nur noch eine jährliche, technische Anpassung vorzunehmen.<sup>3</sup>

Auch wenn es durch den Übergang auf einen mehrjährigen Finanzplan gelungen ist, die Politik auf europäischer Ebene zu verstetigen, gestalteten die Verhandlungen sich regelmäßig schwierig und zogen sich meist über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren hin: Die erforderliche Einstimmigkeit der Mitgliedsländer in Finanzfragen war schon immer nur mühsam zu erreichen und die immer weiter steigende Zahl von Mitgliedsländern erschwert den Einigungsprozess zusätzlich.

Jede politische Änderung, ob es die Abänderung bestehender Regelungen – beispielsweise von Vergabekriterien – oder die Neugestaltung ganzer Handlungsfelder betrifft, führt dazu, dass einige Länder gewinnen, andere verlieren. Damit sind wegen der erforderlichen Einstimmigkeit Kürzungen in tradierten Ausgabenbereichen häufig kaum durchsetzbar und für die Finanzierung neuer Ausgaben werden schnell Beitragserhöhungen gefordert. Eine Erhöhung der Einnahmen stößt zudem im Allgemeinen nicht nur bei jenen Ländern auf Zustimmung, die durch die Änderung an sich profitieren, sie dürfte tendenziell von anderen Nettoempfängern unterstützt werden. Dem steht in der Regel eine Front von Nettozahlern gegenüber, die Beitragserhöhungen ablehnt.<sup>4</sup>

Im MFR sind keine Beträge vorgesehen; er enthält Obergrenzen (gemessen am Bruttonationaleinkommen, BNE) für die Ausgaben – sowohl für das Eingehen von



Verpflichtungen als auch für das Leisten von Zahlungen – wie auch eine Obergrenze für die jährlichen Einnahmen – also die von den Mitgliedsländern zu leistenden Beiträge.<sup>5</sup>

Eine mehrjährige Finanzperiode hat den Vorteil, dass nicht mehr jedes Jahr eine Einigung erreicht werden muss. Damit sind aber auch deutliche Nachteile verbunden. Der von der Kommission im Sommer 2018 vorgelegte Entwurf bezieht sich auf die Jahre 2021 bis 2027: es werden also Grundsatzentscheidungen für die Finanzentwicklung für fast ein Jahrzehnt getroffen. Eine Finanzperiode von dieser Länge schränkt die Flexibilität der Haushaltspolitik zwangsläufig stark ein, was wiederum dazu führte, dass sich auf europäischer Ebene verschiedene Instrumente herausgebildet haben, um dieser Einschränkung entgegenzuwirken.

Zum einen wird die haushaltspolitische Flexibilität seit Anfang der laufenden Finanzperiode dadurch erhöht, dass in einem Jahr nicht abgerufene Zahlungsmittel – eingeschränkt – auf andere Haushaltsjahre übertragen werden können. Zum anderen besteht bereits seit langem die Möglichkeit, Fonds außerhalb des eigentlichen EU-Budgets zu bilden. Dies sind die sogenannten sonstigen Instrumente. Für diese Fonds werden bei den Finanzverhandlungen keine jährlichen Obergrenzen sondern die Gesamtausstattung für die ganze Finanzperiode festgelegt. Damit unterliegen sie nicht den jährlichen Ausgabenobergrenzen.<sup>6</sup> Das Nebeneinander verschiedener Fonds sowie des eigentlichen Budgets hat allerdings einen entscheidenden Nachteil: Die Haushaltspolitik büßt an Transparenz ein. Letztere ist auf europäischer Ebene ohnehin schon eingeschränkt. Allein die Anzahl an Programmen, deren über die Jahre immer wieder geänderte Zuordnung zu einzelnen Rubriken und die sonstigen Änderungen in der Haushaltssystematik erschweren es der Öffentlichkeit, die europäische Finanzpolitik zu bewerten.

Die langjährige Bindung der Haushaltspolitik ist aber noch aus einem anderen Grund problematisch. Im Allgemeinen legt die Politik erst ein Regierungsprogramm fest und entscheidet dann vor dem Hintergrund der verfügbaren Mittel über die Ausgaben. Dies ist auf europäischer Ebene nicht – immer – so. Die europäische Politik einigt sich zwar auf – ebenfalls langfristige – politische Strategien, die dem Finanzrahmen und der Strategie zugrundeliegenden Zeiträume stehen aber nicht in unmittelbarem Zusammenhang.<sup>7</sup> So liegt derzeit eine politische Strategie bis zum Jahr 2020 vor. Eine neue, bis zum Jahr 2030 geltende Strategie, muss noch beschlossen werden: Damit werden für zwei Drittel einer Periode, für die noch keine politische Strategie beschlossen ist, die Finanzmittel in Programmen gebunden.

Es ist nicht verwunderlich, dass in diesem Umfeld Beharrungstendenzen ausgeprägt und Neuerungen nur langsam durchsetzbar sind. Die Beharrungstendenzen werden durch die derzeitigen Abstimmungsregeln noch verstärkt. Für eine Änderung derselben und eine Aufhebung der Einstimmigkeit spricht daher einiges. Gleichzeitig könnte die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt und auf diesem Weg die demokratische Legitimierung des EU-Budgets gefestigt werden. Auch eine solche Reform bedarf allerdings der Zustimmung aller Regierungen und ist damit eher unwahrscheinlich.

Die EU-Kommission setzt hingegen darauf, die traditionelle Front zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern aufzubrechen. Auch aus diesem Grund spricht sie

sich für die Einführung einer eigenen Steuer aus. Diese soll an einer europäischen Bemessungsgrundlage festmachen und es soll möglichst nicht erkennbar sein, in welchem Land die Steuer entrichtet wird (zur Diskussion um mögliche Finanzquellen: Monti et al. 2016). Eine solche Steuer hätte den Vorteil, dass die Beiträge eines Landes nicht mehr ohne weiteres ersichtlich sind und der Nettosaldo nicht mehr direkt der Statistik entnommen werden kann. Derzeit spielt der Saldo, der über den tatsächlichen Nutzen einer Mitgliedschaft in der EU keinerlei Aufschluss gibt, bei den Finanzverhandlungen eine große Rolle, denn er ist den WählerInnen zu Hause bekannt.

Die Einführung einer eigenen Steuer ist allerdings nicht wenig problematisch. Die Rolle des Europäischen Parlaments ist noch immer begrenzt und die nationalen Regierungen würden Besteuerungsrechte an die EU-Kommission, also eine Behörde, abgeben. Letztere verfügt bereits heute über großen Einfluss, auch weil ihr in vielen Bereichen ein Initiativrecht zusteht.

Problematisch ist zudem, dass vielfach kaum noch nachvollziehbar ist, ob nationale PolitikerInnen oder aber EuropaparlamentarierInnen für einen Beschluss verantwortlich sind. Hierunter leidet die Demokratie: Ist nicht nachvollziehbar, wer für höhere Steuern verantwortlich ist, können die WählerInnen dies bei der nächsten Wahl auch nicht berücksichtigen. Dies hat tendenziell zur Folge, dass die Steuerbelastung höher liegt, als es bei einer klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten der Fall wäre. Da die Menschen ihre tatsächliche Steuerbelastung aber sehr genau einschätzen können, birgt die Einführung einer europäischen Steuer durchaus das Risiko, dass sich die ablehnende Einstellung weiter Bevölkerungskreise gegenüber der EU verstärkt. Außerdem ist auch bei einer eigenen Steuerquelle nicht auszuschließen, dass Nettosalden einzelner Länder in ökonomischen Untersuchungen geschätzt werden oder andere, der Statistik direkt zu entnehmende, Größen, wie beispielsweise die Bruttoausgaben, dann in den Finanzverhandlungen eine stärkere Rolle spielen.

## Der Kommissionsvorschlag für die Jahre 2021-2027

Die Aufstellung des neuen MFR dürfte sich besonders schwierig gestalten. Mit dem Ausscheiden des Nettozahlers Großbritannien aus der EU entfallen erhebliche Beitragseinnahmen. Das Aufflackern von Handelskonflikten zeigt klar, dass herkömmliche Aufgaben der EU nach wie vor eine hohe Relevanz haben. Vor allem aber zeigen einige globale Entwicklungen in den vergangenen Jahren, dass bestimmte Aufgaben besser auf europäischer Ebene aufgehoben sind, weil sie an den Außengrenzen effizienter wahrgenommen werden können oder weil politische Maßnahmen auch jenseits der nationalen Landesgrenzen wirken. Gemeinsame Verteidigungsausgaben, eine gemeinsame Migrationspolitik und auch gemeinsame Anstrengungen für den Klimaschutz sind beispielsweise Bereiche für die ein europäischer Mehrwert vermutet werden kann.

Die Kommission macht bereits mit der Wahl der Überschrift deutlich, dass sie ihren Vorschlag in diesem Spannungsfeld versteht. Unter der Überschrift „modern“, „schützen“, „stärken“ und „verteidigen“ stellt sie dem traditionellen Aufgabenbereich

der wirtschaftlichen Tätigkeit weitere, zukunftsgerichtete Bereiche an die Seite (Europäische Kommission 2018b), bei denen ein europäischer Mehrwert vermutet werden kann. Um die mit den neuen Aufgaben entstehenden Ausgaben tragen zu können und gleichzeitig die, mit dem Brexit verbundenen Belastungen der EU-Finanzen aufzufangen, strebt die Kommission die „Fokussierung“ des Haushalts an. Darunter versteht sie, eine Kürzung von Ausgaben in herkömmlichen Bereichen und – gleichzeitig – das Erschließen neuer Mittel, also die Erhöhung von Beiträgen.

Daneben erhält der Vorschlag weitere Neuerungen, die sich teilweise schon frühzeitig abzeichneten (beispielsweise Europäische Kommission 2017, European Court of Auditors 2018a). Der Haushalt wird neu gegliedert und es werden neue Rubriken geschaffen, auch um die Transparenz zu erhöhen. Außerdem soll die Flexibilität bei der Haushaltsführung erhöht werden, auch durch eine erweiterte Übertragbarkeit von nicht genutzten Ausgaben auf nachfolgende Jahre. Bei der Förderung innerhalb von Programmen sollen Effizienzgewinne realisiert und der Zielerreichungsgrad durch ein neues, einheitliches Regelwerk erhöht werden (Europäische Kommission 2018a).

Wie üblich hat die Kommission ihren Vorschlag in den Preisen eines Basisjahres, des Jahres 2018, vorgelegt. In diesen Preisen sieht die Kommission Verpflichtungsmittel in Höhe von 1134,6 Milliarden Euro vor (Tabelle 1). Im derzeit geltenden MFR waren in Preisen des Basisjahres 2011 Verpflichtungen in Höhe von 960 Milliarden Euro vorgesehen. Sollen beide Planungen miteinander verglichen werden, müssen die Ansätze inflationiert werden (vgl. van Deuverden 2018). Diese Berechnung wird mit der für die technische Anpassung des MFR verwendeten Teuerungsrate von zwei Prozent vorgenommen. Es zeigt sich, dass in laufenden Preisen in der aktuellen MFR für die Verpflichtungen Mittel von maximal 1082,6 Milliarden Euro vorgesehen sind. Dem stehen insgesamt 1279,4 Milliarden Euro im neuen MFR gegenüber. Ein Vergleich dieser beiden Ansätze zeigt einen jahresdurchschnittlichen – durchaus moderaten und gleichmäßigen – Anstieg der Verpflichtungsmittel von 2,7 Prozent. Dieser Vergleich ist allerdings nicht aussagekräftig. Der geltende MFR gilt für eine EU mit 28 Mitgliedsstaaten, der neue MFR hingegen für eine EU nach dem Brexit.

*Tabelle 1* Beschluss zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 - 2020 und Entwurf für die Jahre 2021 - 2027\* – unterschiedliche Preisindizes, in Milliarden Euro

	<b>MFR 2014-2020 Preise von 2011</b>	<b>MFR 2014-2020 laufende Preise</b>	<b>MFR 2021-2027 laufende Preise</b>	<b>MFR 2021-2027 Preise von 2018</b>
Verpflichtungsmittel	960,0	1.082,6	1.279,4	1.134,6
in Prozent des BNE	1,00	1,04	1,11	1,11
Zahlungsmittel	908,4	1.024,0	1.246,3	1.104,8
in Prozent des BNE	0,95	0,99	1,08	1,08
Eigenmittel				
in Prozent des BNE	1,23	1,23	1,29	1,29
Verfügbarer Spielraum	0,24	0,24	0,21	0,21

\* Planungsstand in den Jahren 2013 bzw. 2018

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Für einen aussagekräftigen Vergleich beider Finanzplanungen ist es notwendig den derzeit geltenden Finanzrahmen um die Zahlungen nach Großbritannien zu bereinigen. Diese Bereinigung wurde anhand der in den Jahren 2014 bis 2016 nach Programmen aufgeschlüsselten Mittelabflüsse nach Großbritannien vorgenommen.<sup>8</sup> In dem auf diese Weise bereinigten MFR liegen die Verpflichtungsmittel im Entwurf der Kommission in den Jahren 2021 – 2027 um insgesamt 252 Milliarden höher als in der laufenden Finanzperiode (Tabelle 2).

*Tabelle 2* Mehrjähriger Finanzrahmen in den Jahren 2014 - 2020 und in den Jahren 2021 - 2027 - ohne Großbritannien\* - in Milliarden Euro, in laufenden Preisen

	<b>MFR 2014-2020</b>	<b>MFR 2021-2027</b>
	<b>EU-27</b>	<b>EU-27</b>
Verpflichtungsmittel	1.027,6	1.279,4
in Prozent des BNE	1,12	1,11
Zahlungsmittel	962,4	1.246,3
in Prozent des BNE	1,05	1,08
Eigenmittel		
in Prozent des BNE	1,23	1,29
Sicherheitsmarge		
in Prozent des BNE	0,18	0,21

\* Stand August 2018.

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Während die Verpflichtungsermächtigungen in der laufenden Finanzperiode recht gleichmäßig und mit vier Milliarden Euro jährlich zulegen, zeigt sich in den Planungen der EU-Kommission ein anderer Verlauf. Im Entwurf nehmen sie um jahresdurchschnittlich fünfeinhalb Milliarden Euro zu, expandieren in einzelnen Jahren aber deutlich stärker wohingegen der Anstieg im letzten Jahr – 2027 – gering ist – was wiederum den durchschnittlichen Zuwachs merklich senkt. Insgesamt ist der vorgesehene Ausgabenanstieg nicht nur höher als in der laufenden Finanzperiode sondern auch dynamischer als in vergangenen Jahrzehnten.

Ein Vergleich der in beiden MFR angelegten Haushaltsstrukturen wird dadurch erschwert, dass die Haushaltssystematik mit dem Entwurf der Kommission deutlich geändert wird. Es gibt neue Rubriken, Programme sind möglicherweise anderen Rubriken zugeordnet und derzeit außerhalb des Haushalts geführte Fonds wurden in den Kernhaushalt integriert. Es ist jedoch leicht ersichtlich, dass der größte Teil der Ausgaben auch weiterhin in die herkömmlichen Bereiche Agrar- und Kohäsionspolitik<sup>9</sup> fließt (Tabelle 3 und Tabelle 4).

*Tabelle 3* Ausgaben nach Rubriken im Mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2014-2020, EU-27 – Anteile an den Gesamtausgaben, in Prozent

1.	Intelligentes und integratives Wachstum	47,2
1a:	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	12,6
1b:	Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	34,6
2.	Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	38,1
	davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	24,7
3.	Sicherheit und Unionsbürgerschaft	1,6
4.	Europa in der Welt	6,5
5.	Verwaltung	6,7
6.	Ausgleichszahlungen	0,0

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

*Tabelle 4* Ausgaben nach Rubriken im Mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2021-2027, EU-27 – Anteile an den Gesamtausgaben, in Prozent

1.	Binnenmarkt, Innovation und Digitales	14,6
2.	Zusammenhalt und Werte	34,6
	davon: wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	29,2
3.	Natürliche Ressourcen und Umwelt	29,6
	davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	22,4
4.	Migration und Grenzmanagement	2,7
5.	Sicherheit und Verteidigung	2,2
6.	Nachbarschaft und Welt	9,6
7.	Verwaltung	6,7

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Die Ausgaben für die Agrarpolitik gehen anteilmäßig zwar deutlich zurück, dies liegt aber daran, dass ein relativ großer Teil dieser Ausgaben nach Großbritannien geflossen ist und nunmehr entfällt; außerdem nehmen die Ausgaben insgesamt deutlich stärker als die Agrarausgaben zu. Letztere sollen im neuen MFR expandieren – zwar nur wenig, derzeit gehen sie aber leicht zurück. Trotz ihres rückläufigen Anteils an den Gesamtausgaben liegen sie allerdings immer noch bei knapp 30 Prozent. Dabei stehen die Agrarausgaben bezüglich ihrer Effizienz immer wieder in der Kritik (beispielsweise: European Court of Auditors 2018d) und es gibt eine Vielzahl von Verbesserungsvorschlägen (beispielsweise: Europäische Kommission 2018c).

Auch bei der Kohäsionspolitik wird regelmäßig bemängelt, dass die Mittel nicht effizient eingesetzt werden, dass Reformbedarf besteht und es werden Verbesserungsvorschläge unterbreitet (beispielsweise European Court of Auditors 2018c, Bundesministerium der Finanzen 2018). Während in der laufenden Finanzperiode 34,6 Prozent der Ausgaben für Kohäsionspolitik zur Verfügung gestellt werden, sollen in der neuen Finanzperiode dafür nur noch gut 29 Prozent verwendet werden – auch ihr Anteil geht also merklich zurück. Entgegen den Bekundungen der Kommission nehmen die hierfür bereitgestellten Mittel aber über den gesamten Finanzzeitraum zu (auch: European Court of Auditors 2018b).

Die EU-Kommission will mehr Mittel für Bereiche mit europäischem Mehrwert bereitstellen. In den Rubriken Migration und Grenzmanagement, Sicherheit und Verteidigung sowie Nachbarschaft und Welt führt die Kommission entsprechende Pro-

gramme zusammen. Vergleicht man den Anteil dieser Ausgaben an den Gesamtausgaben mit dem Anteil den die Rubriken Sicherheit und Unionsbürgerschaft sowie Europa in der Welt im geltenden MFR einnehmen, zeigt sich eine deutliche Zunahme: von 8,1 Prozent auf 14,5 Prozent. Dieser Befund muss aber mit Vorsicht interpretiert werden. In den genannten Bereichen dürften die haushaltssystematischen Änderungen von besonderer Bedeutung sein und nicht alle der hier nunmehr eingestellten Programme sind neu.

Ein großer Teil des für die zukunftsgerichteten Bereiche vorgesehenen Mittelaufwuchses findet zudem außerhalb des Kernhaushalts statt. Die sogenannten besonderen Instrumente nehmen kräftig zu. Warum die Flexibilität der Ausgaben insbesondere bei den „neuen“ Aufgabenbereichen erhöht werden muss, ist nicht unmittelbar verständlich – zumal der Zugewinn an Flexibilität immer damit erkaufte wird, dass die jährlich geeinigten Ausgabeobergrenzen umgangen werden können.<sup>10</sup> Das Nebeneinander von Kassen, Neugründungen oder auch die Integration von Fonds in den Kernhaushalt gehen zu Lasten einer transparenten Haushaltspolitik und erschweren ihre Analyse. Alles in allem legen die besonderen Instrumente im Volumen deutlich zu (Tabelle 5).

*Tabelle 5* Besondere Instrumente außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens in den Jahren 2014-2020 sowie 2021-2027 – in Milliarden Euro

	Summe der Jahre 2014-2020	Summe der Jahre 2021-2027
Reserve für Soforthilfe	2,17	4,73
Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	2,41	1,58
Solidaritätsfonds	3,87	4,73
Flexibilitätsinstrument	3,64	7,89
Reserve für Krisen im Agrarsektor	3,09	
ITER	2,56	
Copernicus (vorher GMES)	3,13	
Globaler Klima- und Artenvielfaltsfonds	p.m.	
Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion		p.m.
Europäische Friedensfazilität		10,50
<b>Summe</b>	<b>20,86</b>	<b>29,43</b>

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

## Der Kommissionvorschlag: Anspruch und Wirklichkeit

Die Kommission hat ihren Vorschlag unter das Motto „stützen“, „stärken“ und „verteidigen“ gestellt. Sie betont, dass sie die Zuständigkeit der EU dort verstärken will, wo sie einen europäischen Mehrwert vermutet, dass sie die Flexibilität steigern, die Transparenz erhöhen und den Haushalt fokussieren will.

Die Betonung des europäischen Mehrwerts und Verlagerung von Aufgaben auf die europäische Ebene, wenn sie hier effizienter wahrgenommen werden, ist sinnvoll und wird von der Kommission bereits seit längerem angestrebt. Einige weltpolitische Entwicklungen in den vergangenen Jahren haben auch noch einmal deutlich vor Augen geführt, dass eine Ausweitung europäischer Zuständigkeiten beispielsweise bei der

Sicherheit, der Zuwanderung oder auch bei der Klimapolitik sinnvoll sein kann. Europäische Verteidigung oder Schutz der Außengrenzen sind die Stichworte. Eine Erhöhung der Mittel für Aufgaben mit europäischem Mehrwert ist im Entwurf der Kommission auch angelegt. Gemessen am BNE oder an den nationalen Ausgaben in diesen Politikfeldern ist der Umfang der bereitgestellten Mittel aber eher niedrig; eine systematische Verlagerung von Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene dürfte hiermit nicht verbunden sein; viel spricht allerdings für die Vermutung, dass daraus wohl lediglich zusätzliche Ausgaben resultieren.

Die Forderung nach einer höheren Flexibilität ist hinsichtlich der Länge der Planungsperiode verständlich. Wichtig ist jedoch, dass auch beim Zulassen von Flexibilität sichergestellt ist, dass – insbesondere größere – Änderungen immer auch demokratisch legitimiert werden.<sup>11</sup> Die Ausweitung der sogenannten besonderen Instrumente muss daher kritisch gesehen werden.

Transparenz ist eine der wichtigsten Anforderungen an die Haushaltspolitik. Nur wenn Haushalte transparent sind, sind Analysen – auch von Externen – durchführbar, werden Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und wird es für die Öffentlichkeit möglich, die Güte der Haushaltspolitik zu beurteilen. Letzteres kann wiederum ein entscheidendes Kriterium bei Wahlen sein und ist daher notwendig für eine funktionierende Demokratie. Für den MFR ist erneut die Haushaltssystematik geändert worden. Die neue Gliederung der Rubriken gibt einen guten Überblick. Allerdings müsste sie nun über einen längeren Zeitraum beibehalten werden, um für Analysen genutzt werden zu können. Die Erhöhung der in die besonderen Instrumente – also in die Nebenhaushalte – fließenden Mittel mindert die haushaltspolitische Transparenz hingegen deutlich und erschwert Analysen.

Die größte Herausforderung für die kommende Finanzperiode liegt aber in dem hohen Mittelbedarf. Um allen Seiten gerecht zu werden, sollten die Mehrausgaben in den neuen, zukunftsweisenden Bereichen nicht nur über Beitragserhöhungen sondern auch über Einsparungen in herkömmlichen Bereichen aufgebracht werden. Tatsächlich aber sind die Einsparungen in tradierten Bereichen niedrig, die Ausgaben in den neuen Bereichen sind zu gering, als dass hiermit wirklich Aufgaben verlagert werden könnten und die Beiträge steigen kräftig. Dieser Mix ist wenig überzeugend.

Der Vorschlag für den MFR orientiert sich stark am Status quo. Ohne wirkliche Einsparungen bei den Ausgaben kann das Ausscheiden des Nettozahlers Großbritannien nur dadurch aufgefangen werden, dass die Beiträge der einzelnen Mitgliedsländer deutlich zunehmen. Ob und wie groß die Bereitschaft der Länder ist, darüber hinausgehende Mittel bereitzustellen, um weitaus größere Herausforderungen und beispielsweise die Währungsunion krisensicherer zu machen, bleibt abzuwarten.

Hier liegt das eigentlich drängende Problem. Eine Reihe von Vorschlägen hierfür liegt vor (Bénassy-Quéré et al. 2018, Clemens und Klein 2018). Offensichtlich ist aber, dass für eine Verringerung der Wachstumsdivergenzen im Währungsraum ein größeres Mittelvolumen benötigt werden dürfte. Auf politischer Ebene mehrten sich derzeit die Stimmen zur Schaffung eines Eurozonenbudgets. Dabei zeichnet sich zweierlei ab: Zum einen wird es wohl bei einem eher geringen Volumen bleiben, zum anderen wird

die Entscheidung wohl mit der Verabschiedung des MFR getroffen werden. Sollte das Eurozonenbudget dabei als besonderes Instrument institutionalisiert werden, hätte dies aus Sicht der nationalen Haushaltspolitik jedenfalls einen Vorteil: alle Ausgaben fallen unter die Eigenmittelobergrenze und über diese hinausgehende Kosten können in den Mitgliedsländern nicht anfallen.

## Anmerkungen

- 1 Erste direkte Wahlen zum Europäischen Parlament fanden im Jahr 1979.
- 2 Bis zur Verabschiedung ist nur eine vorläufige Haushaltsführung möglich, d.h. neue Verpflichtungen können nicht eingegangen werden und die Ausgaben sind oft auf ein Zwölftel der im Vorjahr zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt. Zwar konnte das laufende Budget auch in den vergangenen Jahren nach der jährlichen, technischen Anpassung immer erst während des Haushaltsjahres verabschiedet werden, da der MFR aber beschlossen war, blieb die Politik trotzdem handlungsfähig.
- 3 Im Jahr 1988 wurde das erste mehrjährige Programm (die erste sogenannte interinstitutionelle Vereinbarung, Delors-Paket I) beschlossen. Im Jahr 2007 wurde der erste mehrjährige Finanzrahmen verabschiedet. Seit diesem Jahr liegt die Finanzperiode bei mindestens fünf Jahren; in der Praxis waren es seither immer sieben Jahre.
- 4 In den aktuellen Verhandlungen zum Finanzrahmen lehnen aber nicht alle Nettozahler Beitragserhöhungen grundsätzlich ab. Deutschland hat frühzeitig erkennen lassen, dass es höhere Ausgaben befürworten würde, auch wenn die aktuellen Ausgabewünsche der EU-Kommission Deutschland wohl doch kritisch gesehen werden. Das generelle Entgegenkommen könnte mit dem Wunsch zusammenhängen, möglichst bald eine Einigung zu erzielen und zu verhindern, dass die finalen Verhandlungen während der deutschen EU-Präsidentschaft geführt werden.
- 5 Außerdem muss das EU-Budget in jedem Jahr ausgeglichen sein.
- 6 Für ihre Finanzierung ist allerdings die Eigenmittelobergrenze einzuhalten.
- 7 Ca. zweieinhalb bis drei Jahre vor dem Beginn einer neuen Finanzperiode legt die Kommission ihren Entwurf vor und die Verhandlungen starten. Während der Finanzperiode laufen einzelne EU-Programme nach und nach an und ziehen Auszahlungen über mehrere Jahre nach sich. Da die jährliche Anpassung des Budgets allein technischer Natur ist, werden grundlegende Entscheidungen nur ca. alle sieben Jahre getroffen. Dies kann zur Folge haben das gewählte EuropaparlamentarierInnen während einer vollständigen Legislaturperiode nicht an grundlegenden finanzpolitischen Entscheidungen beteiligt sind.
- 8 Für die Jahre 2017 bis 2020 liegen (bisher) noch keine Informationen (Schätzungen) über eine Verteilung nach Ländern vor. Mithilfe des hier gewählten Vorgehens können die Ansätze für jedes einzelne Haushaltsjahr bereinigt werden. Anders geht der Europäische Rechnungshof vor, der im Juli eine erste Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission vorgelegt hat. Er zieht Schätzungen der EU-Kommission für die gesamte Laufzeit des Finanzrahmens heran und bereinigt die Verpflichtungsmittel für die Finanzperiode insgesamt um 52,8 Milliarden Euro (European Court of Auditors 2018b)
- 9 Ein großer Teil der Ausgaben auf europäischer Ebene ist darauf gerichtet, Unterschiede zwischen Regionen zu mindern und Rückstände in der wirtschaftlichen Entwicklung auszugleichen. Die Förderung fließt dabei in Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt 90% des EU-27 Durchschnitts unterschreitet.
- 10 Allerdings dürfen die Eigenmittelobergrenze auch nicht durch die Inanspruchnahme der besonderen Instrumente überschritten werden. Das Volumen der besonderen Instrumente könnte höher ausfallen, wenn ein Eurozonenbudget beschlossen und hier institutionalisiert wird.
- 11 Inwieweit die nun vorgeschlagene Erweiterung der Übertragbarkeit von Zahlungsmitteln die Handlungsfähigkeit im Haushaltsvollzug ausreichend erhöht, bleibt abzuwarten.

## Literatur

Bénassy-Quéré, Agnès et al. (2018), "Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform", CEPR Policy Insight 91, online unter: [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/PolicyInsight\\_91.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/PolicyInsight_91.pdf)



- Bundesministerium der Finanzen (2018), „Deutsch-italienische Vorschläge zur Neuausrichtung des EU-Haushalts“.
- Clemens, Marius, Klein, Mathias (2018): „Ein Stabilisierungsfonds kann den Euroraum krisenfester machen“, DIW Wochenbericht 23: 485-492. DOI: [https://doi.org/10.18723/diw\\_wb:2018-23-3](https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-23-3)
- European Court of Auditors (2018a), „Future of EU finances reforming how the EU budget operates“, February 2018, online unter: [https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/Briefing\\_paper\\_MFF/Briefing\\_paper\\_MFF\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/Briefing_paper_MFF/Briefing_paper_MFF_EN.pdf)
- European Court of Auditors (2018b), „The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework, Briefing Paper“, July 2018, online unter: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP\\_MFF2/BRP\\_MFF2\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_MFF2/BRP_MFF2_EN.pdf).
- European Court of Auditors (2018c), „Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy“, Briefing paper, May 2018, online unter: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP\\_Cohesion\\_simplification/Briefing\\_paper\\_Cohesion\\_simplification\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Cohesion_simplification/Briefing_paper_Cohesion_simplification_EN.pdf)
- European Court of Auditors (2018d), „Future of the CAP“ Briefing paper, March 2018, online unter: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing\\_paper\\_CAP/Briefing\\_paper\\_CAP\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_EN.pdf).
- European Court of Auditors (2016), „EU budget: time to reform?“ A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014-2020 [https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1611\\_03/Briefing\\_paper\\_MFF\\_2014-2020-en.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1611_03/Briefing_paper_MFF_2014-2020-en.pdf).
- Europäische Kommission (2017), „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen“, COM(2017) 358, online unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_de.pdf)
- Europäische Kommission (2018a): „Ein moderner Haushalt der schützt, stärkt und verteidigt“, Com(2018) 321 final, online unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_de.pdf)
- Europäischen Kommission (2018b): „EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“, Pressemitteilung vom 2. Mai 2018, online unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20180502-eu-budget\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180502-eu-budget_de)
- Europäische Kommission (2018c), „Modernising and Simplifying the CAP“, Background Document Economic challenges facing EU agriculture, online unter: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/eco\\_background\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/eco_background_final_en.pdf), [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/soc\\_background\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/soc_background_final_en.pdf), [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/env\\_background\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/env_background_final_en.pdf).
- Juncker, Jean-Claude, Tusk, Donald, Dijsselbloem, Jeroen, Draghi, Mario und Schulz, Martin (2016), „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, online unter: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.de.pdf>
- Monti, Mario et al. (2016), „Future financing of the EU“, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, online unter: [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)
- van Deuverden, Kristina (2018), Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021-2027: Vergebene Chancen, DIW-Wochenbericht 41: 890-896. DOI: [https://doi.org/10.18723/diw\\_wb:2018-41-3](https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-41-3)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2012): „Ein Haushalt für Europa“: Stellungnahme zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014-2020, Bundesministerium der Finanzen“, online unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2012-11-26-wissenschaftlicher-beirat-ein%20haushalt%20fuer%20Europa.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2012-11-26-wissenschaftlicher-beirat-ein%20haushalt%20fuer%20Europa.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Online-Abfrage am 28. August 2018. Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

# Die frühe Bildung und Betreuung in Deutschland: Familien- oder Bildungspolitik oder beides?

*C. Katharina Spieß und Josefine Koebe*

## Zusammenfassung

Die öffentlich finanzierte Kindertagesbetreuung ist zu einem elementaren Bestandteil des kindlichen Aufwachsens in Deutschland geworden – sowohl aus einer Perspektive der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch der frühen Förderung von Kindern. Sie bewegt sich damit im Spannungsfeld zwischen Familien- und Bildungspolitik. Mit diesem Spannungsfeld befasst sich dieser Beitrag und plädiert letztlich für eine an den Kindern und den Eltern orientierte Bildungs- und Familienpolitik.

## 1 Motivation und Hintergrund

Wie kaum ein anderes Thema in der Familienpolitik hat die frühe Bildung und Betreuung von Kindern außerhalb der Familien, d.h. die Kindertagesbetreuung, in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Auch für die Bildungspolitik ist die frühe Bildung zu einem zentralen Thema geworden.

Dieser Bedeutungszuwachs in beiden Bereichen spiegelt sich unter anderem darin, dass die Bildungs- und Betreuungsbeteiligung von Kindern vor Schuleintritt stark angestiegen ist, insbesondere bei Kindern unter drei Jahren: In Westdeutschland hat die Inanspruchnahme einer Kindertagesbetreuung in den letzten zehn Jahren von 10% in 2007 auf 29% in 2017 zugenommen, d.h. inzwischen besucht fast jedes dritte Kind dieser Altersgruppe eine Kindertageseinrichtung (Kita) oder eine Kindertagespflege<sup>1</sup>. In Ostdeutschland ist im gleichen Zeitraum die frühe Bildungs- und Betreuungsbeteiligung von 41% auf 51% gestiegen. Kinder im sogenannten Kindergartenalter (drei Jah-



**Univ.-Prof. Dr. C. Katharina Spieß**

Leiterin der Abteilung Bildung und Familie am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Professorin für Bildungs- und Familienökonomie an der Freien Universität Berlin



**Josefine Koebe**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin

re bis Schuleintritt) weisen schon seit vielen Jahren höhere Nutzungsquoten auf. Sie sind demzufolge in den letzten Jahren weniger stark gestiegen. So liegt die Nutzungsquote der Drei- bis Fünfjährigen vergleichsweise konstant bei etwa 94% und unterscheidet sich kaum noch zwischen West- und Ostdeutschland. Bereits seit 1996 haben Kinder im Alter von drei Jahren und älter einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kita. Allerdings hat sich in diesem Bereich in den letzten Jahren der tägliche Betreuungsumfang von Kindern stark verändert. Immer mehr Kinder nutzen die entsprechenden Angebote ganztätig. Tatsächlich ist die ganztägige Bildungsbeteiligung in Westdeutschland seit 2006 von fast 33% der Kinder in einer Kindertagesbetreuung bis 2017 auf 44% gestiegen, während in Ostdeutschland die Ganztagsbetreuung auf einem weit höheren Niveau in diesem Zeitraum von 62% auf 78% angestiegen ist<sup>2</sup>. Insgesamt ist also festzuhalten, dass heute immer mehr Kinder deutlich früher eine Kindertagesbetreuung besuchen und dort durchschnittlich mehr Zeit verbringen.

Damit sind Kitas heute zu einem wichtigen Bestandteil des kindlichen Aufwachsens und „Kita-Politik“ zu einem zentralen Politikfeld geworden. Viele Akteure der Familien- als auch der Bildungspolitik proklamieren dementsprechend, dass die frühe Bildung und Betreuung von elementarer Bedeutung sei. Welchem Politikfeld ist sie aber originär zuzuordnen? Welche besonderen Merkmale weist die deutsche „Kita-Politik“ auf? Welche Perspektiven waren für die Gestaltung dieses Politikfeldes in Deutschland relevant und wie haben sich diese über die Zeit verändert? Eine Auseinandersetzung mit diesen und damit verbundenen Fragen ist das Ziel dieses Beitrags. Dabei werden relevante Merkmale dieses Bereichs hervorgehoben, an denen die Fragestellungen besonders gut diskutiert werden können.

## 2 Grundsätzliche Funktionen der Kindertagesbetreuung

Grundsätzlich können der frühen Bildung und Betreuung zwei zentrale Funktionen zugeordnet werden. Zum einen erfüllt die Kindertagesbetreuung eine Bildungsfunktion, indem sie maßgeblich zur kindlichen Förderung und Entwicklung beiträgt. Ein Ziel, was bildungs- als auch familienpolitisch von Relevanz ist und im Sinne einer präventiven Sozialpolitik interpretiert werden kann. Zum anderen ermöglicht die Kindertagesbetreuung beiden Elternteilen eine Erwerbstätigkeit – sie fördert damit eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Ein Ziel, was ebenfalls der Familienpolitik zugeordnet wird, im weiteren Sinne aber auch arbeitsmarktpolitisch und sozialpolitisch von Bedeutung ist.

Auch auf der Basis sozialwissenschaftlicher Analysen lässt sich zeigen, dass die Kindertagesbetreuung diese beiden Funktionen tatsächlich erfüllt – wenn auch für unterschiedliche Gruppen in unterschiedlichem Umfang. Während die Vereinbarkeitsfunktion der Kindertagesbetreuung primär Gegenstand von familien- und arbeitsmarktökonomischen Forschungsarbeiten ist, wird ihre Bildungsfunktion vorrangig von bildungswissenschaftlichen und nur in Ansätzen in familienwissenschaftlichen Arbeiten untersucht. Dies wird im Folgenden für Deutschland auf der Basis ökonomischer Wirkungsstudien zusammenfassend skizziert.

## 2.1 Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit (Vereinbarkeitsfunktion)

Auf der Basis deutscher Daten liegen zahlreiche Arbeiten zum Zusammenhang von Kindertagesbetreuung und mütterlicher Erwerbstätigkeit vor (vgl. zusammenfassend z.B. Spieß 2018), insbesondere seit den 1990-Jahren. Neuere Studien belegen, dass Kitas das Arbeitsangebot von Müttern mit jungen Kindern (d.h. Kindern unter drei Jahren) beeinflussen, während die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern im Kindergartenalter durch weitere Auszubemühungen im Kita-Bereich in geringem Umfang zu beeinflussen ist. Dies hängt auch damit zusammen, dass in dieser Altersgruppe nahezu alle Kinder bereits eine Kita besuchen. Darüber hinaus zeigen die Analysen, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern mit jüngeren Kindern auch von den Betreuungskosten abhängt, wobei die Effekte viel geringer sind als in vergleichbaren internationalen Studien. Jüngere Studien verwenden neueste Methoden, um die tatsächliche Wirkung des Kita-Angebots auf die Erwerbstätigkeit und den Erwerbsumfang von Müttern zu untersuchen und können die korrelativen Ergebnisse früher Untersuchungen bestätigen (vgl. Spieß 2018 und z.B. aktuell Müller und Wrohlich 2018). Allerdings werden – wie auch im internationalen Kontext – bei nahezu allen diesen Studien ausschließlich quantitative Dimensionen der Kita-Angebote berücksichtigt. Somit lässt sich auf der Basis empirischer Analysen untermauern, dass bereits das quantitative Kita-Angebot zu einer besseren Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit beiträgt, wenn es an der Erwerbsarbeit von Müttern festgemacht wird.

Inwiefern für die elterliche Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit allerdings auch Qualitätsaspekte eine Bedeutung haben, wurde bisher international als auch für Deutschland kaum untersucht. Die wenigen vorliegenden Arbeiten zeigen allerdings, dass auch für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf qualitative Aspekte eine Bedeutung haben und damit die Frage der Kita-Qualität nicht nur im Kontext der Bildungsfunktion von Kitas zu diskutieren ist. Beispielsweise führt eine höhere Kita-Qualität dazu, dass sich Eltern eher für eine Erwerbsarbeit entscheiden und teilweise am Arbeitsplatz eine höhere Produktivität aufweisen (vgl. zusammenfassend Schober et al. 2016).

## 2.2 Förderung und Entwicklung von Kindern (Bildungsfunktion)

Bildungsökonomische Arbeiten zu den Effekten der Kindertagesbetreuung auf die kindliche Entwicklung finden sich im deutschen Forschungsraum in einem deutlich geringen Umfang. Sie sind vorwiegend neueren Datums (vgl. zusammenfassend Spieß 2017 und 2018). Auf der Basis dieser Studien lässt sich festhalten, dass die Nutzung einer Kita insbesondere in den frühen Jahren (allerdings erst ab dem zweiten Lebensjahr) durchaus positive Effekte auf die kindliche Entwicklung haben kann, wie z.B. die sprachlichen Fähigkeiten von Kindern oder ihr soziales und sozio-emotionales Verhalten. Darüber hinaus sind Wirkungen der Inanspruchnahme einer Kita insbesondere für Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten zu finden. Dies ist ein Befund, der sich auch auf der Basis internationaler Studien zeigt – von der Nutzung

einer Kita profitieren insbesondere Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten. Insbesondere aus der internationalen Literatur ist jedoch auch bekannt, dass diese Effekte nur dann eintreten, wenn es sich um Angebote einer hohen pädagogischen Qualität handelt. Die Bildungsfunktion der Kindertagesbetreuung setzt demzufolge eine hohe Qualität voraus – sie ist sowohl an quantitative als auch qualitative Dimensionen gebunden.

### 3 Gesetzlicher Auftrag der Kindertagesbetreuung

Folgt man dem gesetzlichen Auftrag der Kindertagesbetreuung, so finden sich auch hier die genannten Funktionen wieder: Die Kindertagesbetreuung soll (1) die Entwicklung von Kindern zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern, (2) die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen und (3) den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können. Dies regelt § 22, Absatz 2 und 3 des Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, Sozialgesetzbuch SGB VIII). Damit begründet auch der Gesetzgeber die Bildungsfunktion und die Vereinbarkeitsfunktion der Kindertagesbetreuung. Rechtssystematisch wird davon gesprochen, dass die Tagesbetreuung von Kindern der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet ist (vgl. z.B. Roßbach und Spieß 2019).

Die Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe liegt in Deutschland bei den sogenannten örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe – d.h. den Landkreisen, bzw. den kreisfreien Städten. Ihre Aufgabe ist es, die Schaffung der erforderlichen Angebote nach Maßgabe der jeweiligen Länderregelungen anzuregen und zu fördern. Die Bundesländer wiederum regeln diesen Bereich in Landesgesetzen. Der Bund gibt dafür mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz den Rahmen vor. In einigen wenigen Bundesländern ist das Kultus- bzw. Schulministerium für die Kindertagesbetreuung zuständig, in der Mehrheit der Länder das Sozialministerium, wobei es auch Unterschiede in Abhängigkeit des Alters der betreuten Kinder gibt. Eine einheitliche Zuordnung und damit auch eine einheitliche Akzentsetzung in den Bundesländern, ob der Bereich der Kindertagesbetreuung eher aus einer familien- und sozial- oder bildungspolitischen Perspektive angegangen wird, ist nicht gegeben. Formal gesehen gehört die Kindertagesbetreuung zu einem eigenständigen Politikfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Da in diesem Politikfeld allerdings zunehmend familien- und bildungspolitische Überlegungen eine Rolle spielen, gilt es sich der Ambivalenz zwischen einer Bildungsfunktion auf der einen Seite und einer Vereinbarkeitsfunktion auf der anderen Seite bewusst zu sein. Auch in Hinblick auf Finanzierungs- und Steuerungszuständigkeiten ist dies entscheidend.

### 4 Finanzierungszuständigkeiten

Die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen erfolgt mehrheitlich über die Gemeinden. So ist dem aktuellen Bildungsfinanzbericht (Statistisches Bundesamt 2017) zu entnehmen, dass die öffentlichen Ausgaben für die Kindertagesbetreuung im Jahr 2014

insgesamt 22,3 Mrd. Euro umfassten. Damit haben sich die Ausgaben für diesen Bereich in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt, was mit dem öffentlich finanzierten Ausbau der Kindertagesbetreuung, insbesondere für Kinder unter drei Jahren einhergeht. Die Haushaltsansätze für 2017 sehen einen weiteren Anstieg auf 26,2 Mrd. vor – davon übernehmen 12,9 Mrd. Euro die Gemeinden und 11,4 Mrd. Euro die Länder, während der Bund mit 0,4 Mrd. Euro den geringsten Ausgabenanteil besitzt. Gleichwohl steht eine Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Kindertagesbetreuung an sich für einen Paradigmenwechsel in der deutschen Kita-Finanzierung: Erst seit einigen Jahren beteiligt sich der Bund an der Finanzierung. Mit dem Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG, 2004) und noch nachdrücklicher mit dem Kinderförderungsgesetz (KiFöG, 2008) hat der Bund sich erstmals an den Ausgaben von Kindertageseinrichtungen beteiligt, wobei unterschiedliche Finanzierungswege in Abhängigkeit der Investitions- und Betriebskosten gefunden wurden – von der Schaffung eines Sondervermögens bis hin zu einem höheren Anteil der Bundesländer an der Umsatzsteuer.

Es bleibt demnach festzuhalten, dass im Gegensatz zum schulischen Bereich die Gemeinden einen erheblichen Anteil der Ausgaben tragen – was in ihrer Zuständigkeit für die Finanzierung von Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe begründet liegt. Eine klare Zuordnung der Finanzierung über die Länder, wie es in anderen bildungspolitischen Bereichen gehandhabt wird, erfolgt demnach nicht. Ebenso wenig ist eine eindeutige vereinbarkeitsfördernde Zuordnung zu erkennen, was sich beispielsweise in einer deutlich höheren Ausgabenbeteiligung des Bundes spiegeln könnte. Der Bund könnte beispielsweise eine Kita-Nutzung allein über steuerliche Regelungen fördern, wie es mit sogenannten „Child Care Tax Credits“ in anglo-amerikanischen Ländern praktiziert wird (für die USA z.B. Spieß 1998). Bemerkenswert ist allerdings, dass in Deutschland der Bund einen solchen Ansatzpunkt der Förderung neben der beschriebenen Förderung von Kitas zusätzlich verfolgt.

## 5 Steuerliche Berücksichtigung

Seit 2006 ist es in Deutschland möglich, Betreuungskosten steuerlich geltend zu machen. Bis 2011 konnten zwei Drittel der nachgewiesenen Kinderbetreuungskosten für Kinder zwischen drei und sechs Jahren bis zu einem Maximalbetrag von 4.000 Euro pro Jahr und pro Kind steuerlich berücksichtigt werden. Diese Regelung galt allerdings nur für den Fall, dass beide Elternteile erwerbstätig waren. Damit handelte es sich eindeutig um ein familienpolitisches Instrument, das auf eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit gerichtet war. Seit 2012 entfällt die Anspruchsvoraussetzung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile und somit auch eine primäre Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten besteht allerdings nach wie vor fort. Bildungspolitische Zielsetzungen sind damit allerdings nur bedingt in Verbindung zu setzen. Dies wird z.B. daran deutlich, dass jede vertraglich vereinbarte Betreuungsleistung steuerlich geltend gemacht werden kann – unabhängig von einer Qualitätssicherung, bzw. -prüfung derselben. Diese staatliche Subjektförderung kann somit nicht sicherstellen, dass An-

gebote genutzt werden, die grundsätzlich für die Entwicklung von Kindern förderlich sind und damit einen Bildungsauftrag erfüllen.

## 6 Neuere Entwicklungen in der Bundesgesetzgebung

Obgleich der Bund im Hinblick auf die Finanzierung der frühen Bildung und Betreuung erst in jüngerer Zeit gestaltend eingreift, sind mit der Zeit einige zusätzliche Gesetze entstanden, die das Politikfeld maßgeblich prägten. Dabei sind große Unterschiede zwischen der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und der Kindertagesbetreuung für Kinder im Kindergartenalter im Hinblick auf die zugrundeliegenden Funktionen festzumachen, weshalb beide Bereiche im Folgenden gesondert betrachtet werden.

### 6.1 Kinder im Kindergartenalter (drei Jahre und älter)

Für den Bereich der Kinder von drei Jahren und älter ist zu konstatieren, dass der Kindergarten vom deutschen Bildungsrat bereits 1971 als erste Stufe des deutschen Bildungssystems anerkannt wurde und der sogenannte Elementarbereich auch in der nationalen und internationalen Bildungsberichterstattung entsprechend als erste Stufe des deutschen Bildungssystems behandelt wird. Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im Jahr 1996 für Kinder ab dem Alter von drei Jahren hat der Kindergarten als Bildungseinrichtung weiter an Bedeutung gewonnen. Da mit diesem Rechtsanspruch keine konkrete tägliche Betreuungszeit festgeschrieben wurde, hat die Rechtsprechung den Anspruch auf vier Stunden am Tag konkretisiert (vgl. z.B. Roßbach und Spieß 2019). Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass Kitas für Kinder im Alter von drei Jahren und älter über lange Zeit zunächst primär unter bildungspolitischen Gesichtspunkten betrachtet wurden und Vereinbarkeitsaspekte vielfach zweitrangig waren. Hierfür wäre eine Abdeckung von längeren Betreuungszeiten notwendig gewesen.<sup>3</sup> Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass immer mehr Kinder in dieser Altersgruppe unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern die Kindertagesbetreuung in Anspruch nahmen – wenn vielfach auch nur halbtags. Auf Länderebene wurde ein Bildungsanspruch mit der Einführung von Bildungsplänen für die pädagogische Arbeit in den Einrichtungen bestärkt. Gleichwohl sind diese nicht immer verbindlich und in ihren Inhalten sehr unterschiedlich (vgl. dazu ausführlicher Roßbach und Spieß 2019).

Mit weiteren Bundesgesetzen im Bereich der Kindertagesbetreuung, wie dem TAG aus dem Jahr 2004 und dem KiFöG aus dem Jahr 2008, macht sich allerdings auch in Bundesgesetzen bemerkbar, dass die fachöffentlichen Diskurse Kitas zunehmend als ein zentrales familienpolitisches Instrument für eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit sehen. Entsprechend wurde in diesen Gesetzen festgesetzt, dass für Kinder im Kindergartenalter ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung stehen soll. Ausführungen darüber, was als „bedarfsgerecht“ zu bezeichnen ist, sind den Gesetzen allerdings nicht zu entnehmen. Wie er-

wartet, werden ganztägige Kita-Angebote insbesondere von Kindern genutzt, bei denen beide Elternteile erwerbstätig sind (aktuell Jessen et al. 2018).

## 6.2 Kinder unter drei Jahren

Für den Bereich der Kinder unter drei Jahren kann eine gegenläufige Entwicklung beobachtet werden. Viele Jahre wurden für diese Altersgruppe Kitas primär unter Vereinbarkeitsgesichtspunkten diskutiert. Entsprechende Ausbaubemühungen waren demnach häufig auf diesen Aspekt ausgerichtet. Erstmals im TAG und im KiFÖG wurde geregelt, dass Kindern unter drei Jahren eine Förderung in einer Kindertagesbetreuung zusteht, wenn beide Eltern erwerbstätig sind oder sich in einer Bildungsmaßnahme befinden, bzw. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Sozialgesetzbuchs (SGB) II erhalten<sup>4</sup> und/oder das Wohl des Kindes ohne eine entsprechende Förderung nicht gewährleistet werden<sup>5</sup>. Hinzu kommen spezifische regionale Regelungen, die beispielsweise Alleinerziehende besonders berücksichtigen.

Mit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Kindertagesbetreuung ab dem zweiten Lebensjahr eines Kindes zum 1. August 2013 rückten neben der Vereinbarkeitsdimension stärker auch bildungspolitische Ziele der frühen Bildung und Betreuung von Kindern in den Vordergrund. Seitdem nun jedes Kind ab dem zweiten Lebensjahr einen Anspruch auf eine Kindertagesbetreuung besitzt, steht grundsätzlich jedem Kind eine formale frühkindliche Bildung und Betreuung zur Verfügung. Mitunter war mit dieser Politikmaßnahme auch die Hoffnung verbunden, dass sich bestehende sozioökonomische Nutzungsunterschiede reduzieren würden.

Dies geschah vor dem Hintergrund, dass Kinder, deren Eltern beide erwerbstätig sind, deren Mütter einen höheren Bildungsabschluss besitzen und die keinen Migrationshintergrund haben, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine Kita besuchen als andere Kinder. Einschlägige Analysen zeigen, dass sich diese Nutzungsunterschiede mit dem Kita-Ausbau verstärkt haben und sich auch nach Einführung des Rechtsanspruchs nicht verändert haben – obwohl sie auch nicht weiter angestiegen sind (aktuell z.B. Jessen et al. 2018). Nach wie vor sind insbesondere jene Gruppen im jungen Alter in Kitas unterrepräsentiert, welche von einer guten Bildung und Betreuung besonders profitieren würden. Von dem Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren profitierten demnach primär Familien mit einer höheren Ressourcenausstattung in Hinblick auf Einkommen, Bildung und Erwerbsintegration – mit der Ausnahme eines relativ hohen Nutzungsanstiegs der Kinder von Alleinerziehenden.

Nachdem der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren auch öffentlich vielfach unter rein quantitativen Aspekten diskutiert wurde, haben mit dem Rechtsanspruch ab dem zweiten Lebensjahr fachöffentliche Diskussionen und entsprechende Diskurse zunehmend auch die Frage der Qualität adressiert. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass zum einen nationale Untersuchungen zeigten, dass die pädagogische Qualität deutscher Kindertageseinrichtungen allenfalls Mittelmaß war (Tietze et al. 2013). Hinzu kommt der Befund, dass bestimmte sozioökonomische Gruppen, die ohnehin in einem geringeren Umfang in Kitas vertreten sind, wie z.B.



Kinder mit Migrationshintergrund, tendenziell eher in Einrichtungen mit relativ schlechteren Qualitäten vorzufinden sind (vgl. z.B. Stahl et al. 2018). Des Weiteren wurden vermehrt die extrem großen regionalen Differenzen in Qualitätsstandards und der tatsächlichen Strukturqualität, wie unterschiedliche Gruppengrößen, Fachkraft-Kind-Relationen etc., öffentlich diskutiert und bemängelt. Diese wiederum sind in der Finanzierung und Steuerung von Kindertageseinrichtungen mitbegründet.

## 7 Qualitätssicherung

Die originäre Aufgabe der Qualitätssicherung von Kitas liegt bei den Ländern und Kommunen. Sie haben zwar in den letzten Jahren einige Anstrengungen unternommen, um die Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote zu verbessern. Allerdings fehlt ein einheitliches bundesweites Konzept. Wenn vielfach im schulischen Bereich große Unterschiede zwischen den Bundesländern beklagt werden, so kann im Kita-Bereich von einer noch sehr viel größeren Heterogenität gesprochen werden. Dies hat zur Folge, dass Bildungschancen im frühkindlichen Bereich noch sehr viel stärker zwischen den Regionen und zwischen unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen variieren als in allen anderen Bildungsbereichen. Hier setzte der Bund zunächst mit unterschiedlichen Bund-Länder-Kommissionen an und schließlich mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (kurz „Gute-KiTa-Gesetz“<sup>6</sup>), das im Dezember 2018 von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde. Das Gesetz hat zum Ziel, die großen regionalen Unterschiede in der frühen Bildung und Betreuung zu verringern und Ländern und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Gleichwohl ein solch nationaler Ansatz sehr zu befürworten ist, geht das Gesetz nicht weit genug.<sup>7</sup> Vielmehr ist aufgrund der ab 2019 anstehenden Maßnahmen sogar zu erwarten, dass es zu einem weiteren Ausbau von regionalen Unterschieden kommt. Unter der Überschrift „Mehr Qualität – weniger Gebühren“ ermöglicht es ein aus Bundesmitteln finanzierter Maßnahmenkatalog den Ländern, selbst zu wählen, welche Handlungsfelder am dringendsten bearbeitet werden sollen. Bund und Länder schließen diesbezüglich individuelle Verträge mit unterschiedlichen Handlungskonzepten. Allerdings sieht das Gesetz nicht vor, bundeseinheitliche Qualitätsmindeststandards als Zielvorgabe für alle Länder zu schaffen.

## 8 Kita-Gebühren

Ein zentraler Aspekt des „Gute-Kita-Gesetz“ sieht außerdem vor, Familien von Kita-Gebühren zu entlasten. Auch im Kontext dieser Gebührendebatte zeigt sich die Ambivalenz in der Zielsetzung der Kindertagesbetreuung. Seit vielen Jahren wird auf Landesebene und kommunaler Ebene diskutiert, inwiefern der Besuch einer Kindertageseinrichtung gebührenfrei zu stellen ist – viele Bundesländer haben bereits entsprechende Gebührenbefreiungen umgesetzt. Insgesamt wird geschätzt, dass etwa 17% aller Ausgaben für Kindertageseinrichtungen über Kita-Gebühren abgedeckt werden (Auto-

rengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Allerdings unterscheiden sich die Belastungen mit Kita-Ausgaben insbesondere nach dem Haushaltseinkommen. Einschlägige Analysen zeigen, dass untere Einkommensgruppe relativ betrachtet stärker belastet sind als obere Einkommensgruppen. Darüber hinaus zeigen obere Einkommen eine höhere Zahlungsbereitschaft als die tatsächlich anfallenden Gebühren, sie sind also grundsätzlich bereit höhere Gebühren zu zahlen (vgl. z.B. Schmitz et al. 2017).

Außerdem finden sich auch bei den Gebühren starke Unterschiede zwischen den Altersgruppen und Regionen. So haben einige Bundesländer das letzte Jahr in einer Kindertageseinrichtung vor der Einschulung gebührenfrei gestellt, was teilweise mit dem Ziel verbunden ist, dass alle Kinder eine solche Einrichtung besuchen können. Allerdings zeigen hier die empirischen Befunde, dass bereits heute und auch vor Einführung entsprechender Gebührenbefreiungen nahezu alle Kinder im letzten Jahr vor der Einschulung eine Kindertageseinrichtung besuchten bzw. besuchen. Im bundesweiten Mittel waren es im Jahr 2017 97% aller fünfjährigen Kinder (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Eine Steigerung der Bildungsbeteiligung dieser Gruppe kann demnach durch eine Gebührenbefreiung kaum erreicht werden (vgl. dazu auch Schmitz und Spieß 2018).

Im Weiteren wird in der Debatte um die Gebühren von Kindertageseinrichtungen aufgeführt, dass Bildung nicht vom Haushaltseinkommen der Eltern abhängen dürfe und demnach Kitas, ebenso wie Schulen und Hochschulen gebührenfrei sein sollten - zumindest im letzten Jahr vor der Einschulung.<sup>8</sup> Bisher existierten für Kita-Gebühren nur unverbindliche bundesweite Rahmenrichtlinien. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) regelt, dass grundsätzlich Kostenbeiträge festgesetzt werden können. Die für den Kita-Bereich zuständigen örtlichen Träger der Jugendhilfe sind dafür zuständig, Elternbeiträge zu staffeln, sofern das Landesrecht nicht davon abweicht. Als Kriterien der Staffelung können insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder und die täglichen Betreuungszeiten berücksichtigt werden. Außerdem regelte der Bundesgesetzgeber, dass der Kostenbeitrag auf Antrag zu erlassen ist, wenn die Belastung nicht zuzumuten ist. Letztlich blieb es damit aber im Ermessen der Länder, welche Regelungen sie treffen. Von daher ist es nicht überraschend, dass die Bundesländer sehr unterschiedliche Regelungen aufweisen. Die Heterogenität geht so weit, dass sich in vielen Fällen im Landesgesetzbuch keine einheitlichen Regelungen finden lassen. Vielmehr überlassen es einige Länder den Trägern oder Gemeinden, die Elternbeiträge festzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Initiative des Bundes, eine einheitlichere Regelung für alle Bundesländer zu finden, durchaus sinnvoll. Allerdings beinhaltet das „Gute-Kita-Gesetz“ keine klare einheitliche Gebührenordnung, denn es bleibt nach wie vor den Ländern überlassen, welche Einkommensberechnung und welche Gebührenstaffelungen sie zugrunde legen. Eine vollkommene Gebührenbefreiung legt das Gesetz allerdings auch nicht fest, was grundsätzlich zu begrüßen ist. Wenn Bildung nicht vom familiären Haushaltseinkommen abhängen soll, so setzt dies keine Gebührenbefreiung für alle voraus, sondern vielmehr progressiv gestaltete Gebühren, welche die Zahlungsbereitschaft höherer Einkommensgruppen ausschöpfen und untere Einkommensgruppen entlasten würden.

## 9 Kita-Pflicht?

Ein weiteres Thema der öffentlichen Debatte zeigt darüber hinaus die Ambivalenz, mittels der die Bildungs- und Vereinbarkeitsfunktion der Kindertagesbetreuung diskutiert werden. Dies ist die vereinzelte Forderung der Einführung einer Kita-Pflicht für Kinder ab drei Jahren mit dem Ziel, dass damit allen Kindern eine gute frühe Bildung zukommt.

Zum einen verkennt dieses Argument, dass nahezu alle Kinder in dieser Altersgruppe eine Kita besuchen (vgl. dazu auch Schmitz und Spieß 2018). Zum anderen hätte eine Kita-Pflicht eine Grundgesetzänderung mit einer Vielzahl weiterer Änderungen zur Folge. Bisher obliegt es den Eltern zu entscheiden, welche Kita ihre Kinder in welchem Umfang besucht. Damit existiert bisher kein staatlich festgeschriebener täglicher früher Bildungsumfang für Kinder in Kitas, vielmehr gibt es in der täglichen Bildungs- und Betreuungszeit große Unterschiede. Um diese Unterschiede zu verringern, müsste folgendes bedacht werden. Im Gegensatz zur Schule erfolgt die Förderung von Kindern nicht auf Grundlage eines bildungspolitischen Rechtsanspruchs des Kindes auf Förderung, sondern eines Rechtsanspruchs der Eltern auf Unterstützung bei der Erziehung der Kinder. Dies hat zur Folge, dass es ohne eine Grundgesetzänderung keine Verpflichtung zum Besuch einer Kindertageseinrichtung wie bei der Schulpflicht geben kann. Der staatliche Erziehungsauftrag der Schule ist dem elterlichen Erziehungsrecht nicht nach-, sondern gleichgeordnet, während er im Bereich der Kita dem elterlichen Erziehungsauftrag nachgeordnet ist. Einen eigenständigen Bildungsauftrag von Trägern, Kommunen oder Staat – unabhängig von den Eltern – gibt es im Bereich der frühen Bildung und Betreuung nicht. Folglich könnte auch über ein Vorziehen des Einschulungsalters, z.B. auf drei Jahre, nachgedacht werden. Dann käme ein Teil der Kitas in die Kultushoheit der Länder. Dies hätte wiederum unterschiedliche Konsequenzen: In altersgemischten Einrichtungen würden z.B. sehr unterschiedliche Systeme und damit Zuständigkeiten aufeinandertreffen. Vielfältige Steuerungs- und Finanzierungszuständigkeiten müssten verändert werden. Hinzu kommt, dass eine Verletzung der Kita-Pflicht auf individueller Ebene sanktioniert werden müsste. Allerdings lässt sich nicht erkennen, welchen Nutzen entsprechende Umstrukturierungen mit sich bringen würden, die nicht auch über eine gezielte Förderung der wenigen Familien erreicht werden könnten, deren Kinder bisher keine ausreichende frühe Bildung und Betreuung erhalten.

## 10 Schlussbemerkungen

Summa summarum lässt sich festhalten, dass sich die Kindertagesbetreuung in Deutschland trotz ihres Anspruchs als eigenständiger Bereich der Kinder- und Jugendhilfe mehr denn je in einem Spannungsfeld zwischen einer Vereinbarkeits- und Bildungsfunktion befindet. Damit verbunden ist eine Zuordnung zu familien- und bildungspolitischen Perspektiven. Obgleich diese Doppelfunktion vielfache Chancen mit sich bringt, birgt sie auch Herausforderungen, die mitunter zu Reibungsverlusten und nicht

ausgeschöpften Potenzialen beitragen. Vor dem Hintergrund der Bedeutung beider Funktionen der Kindertagesbetreuung, – sowohl für individuelle Entwicklungsverläufe von Kindern und Eltern sowie der damit verbundenen gesamtgesellschaftlichen Bedeutung – sollte es perspektivisch nicht darum gehen die Ambivalenz zwischen bildungs- und familienpolitischen Zuständigkeiten aufzulösen. Vielmehr muss es darum gehen, diesen Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in seiner Bedeutung für die Familien- und Bildungspolitik und darüber hinaus für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu erkennen und zu stärken. Letztlich ist „Kita-Politik“ Gesellschaftspolitik und muss entsprechend auf allen angesprochenen Ebenen in ihren Potenzialen erkannt und zielgerichtet gestaltet werden. Dies macht es erforderlich, dass unterschiedliche Instrumente der Förderung auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen zielgerichtet aufeinander abgestimmt werden und nicht unabhängig voneinander weiterentwickelt werden.

## Anmerkungen

- 1 In der Kinder- und Jugendhilfestatistik wird die Kindertagesbetreuung in den Bereich der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege unterteilt, wobei die Kindertagespflege eine geringere Bedeutung hat. In Deutschland besuchen im Jahr 2017 5% aller Kinder unter drei Jahren eine Kindertagespflegestelle, während 28% der Kinder dieser Altersgruppe eine Kindertageseinrichtung besuchen. Im Folgenden wird jedoch primär auf den Bereich der Kindertageseinrichtungen fokussiert und damit synonym der Begriff der „Kita“ verwendet, was die Bedeutung der Kindertagespflege nicht schmälern soll. Vielmehr bedarf es gesonderter Betrachtungen für diesen Bereich, was den Umfang dieses Beitrags weit überschreiten würde.
- 2 Für die Angaben zu den Nutzungsquoten, siehe Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018).
- 3 Obwohl einschlägige Forschungsergebnisse zeigen, dass dieser Rechtsanspruch auch zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern geführt hat (vgl. z.B., Bauernschuster und Schlotter 2015).
- 4 Vgl. § 24a Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). Darüber hinaus haben einzelne Bundesländer und Kommunen diese Bedarfskriterien erweitert – in manchen Regionen haben Kinder schon früher einen Anspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung.
- 5 Wobei letzteres ein Kriterium war, was in der Praxis sehr viel schwieriger und aufwendiger zu überprüfen ist als die beiden ersten Kriterien.
- 6 Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zur-weiterentwicklung-der-qualitaet-in-der-kindertagesbetreuung--gute-kita-gesetz-/127136> (Stand: Dezember 2018).
- 7 Vgl. Kommentar „Das Gute-KiTa-Gesetz ist noch nicht der Weisheit letzter Schluss“, Spieß 2018, [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.610534.de/presse/statements/das\\_gute\\_kita\\_gesetz\\_ist\\_noch\\_nicht\\_der\\_weisheit\\_letzter\\_schluss.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.610534.de/presse/statements/das_gute_kita_gesetz_ist_noch_nicht_der_weisheit_letzter_schluss.html) (Stand: Dezember 2018)
- 8 Manche Bundesländer wie z.B. Rheinland-Pfalz und Berlin gehen hier sogar noch weiter und stellen die Kita für alle Altersgruppen gebührenfrei.

## Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld 2018, online abrufbar: <https://www.bildungsbericht.de/de/nationaler-bildungsbericht> (Stand: Dezember 2018)
- Bauernschuster, Stefan und Martin Schlotter (2015): Public child care and mothers' labor supply – evidence from two quasi-experiments, in: *Journal of Public Economics* 123, 1-16, doi: 10.1016/j.jpubeco.2014.12.013 <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.12.013>
- Jessen, Jonas, Sophia Schmitz, C. Katharina Spieß und Sevrin Waights (2018): Kita-Besuch hängt trotz ausweitem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab, in: *DIW Wochenbericht* 2018 (85, 38: 825-835), doi: 10.18723/diw\_wb:2018-38-1

- KiFöG (2008): Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz), online abrufbar: <https://www.fruehe-chancen.de/ausbau/kinderfoerderungsgesetz/> (Stand Dezember 2018)
- Müller, Kai-Uwe, und Katharina Wrohlich (2018): Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare, No. 1747. DIW Discussion Papers
- Roßbach, Hans-Günther und C. Katharina Spieß (2019): Frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen: Rahmenbedingungen und Entwicklungen, in: Köller, Olaf, Marcus Hasselhorn, Friedrich W. Hesse, Kai Maaz, Josef Schrader, Heike Solga, C. Katharina Spieß, Karin Zimmer (Hrsg.), *Das Bildungswesen in Deutschland: Bestand und Potenziale*, UTB GmbH (in Druck)
- Schmitz, Sophia, C. Katharina Spieß und Juliane F. Stahl (2017): Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen, in: *DIW Wochenbericht 2017* (84, 41: 889-903).
- Schmitz, Sophia und C. Katharina Spieß (2018): Kita-Pflicht für Kinder ab drei Jahren wäre wenig zielgenau, in: *DIW Wochenbericht 2018* (85, 19: 405-412), doi:10.18723/diw\_wb:2018-19-1
- Schober, Pia S., C. Katharina Spieß und Juliane F. Stahl (2016): Gute Gründe für gute Kitas! Wer nutzt welche Qualität von Kindertageseinrichtungen und was bedeutet sie für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, Eigenverlag, online abrufbar: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/12939.pdf> (Stand: Dezember 2018)
- Spieß, C. Katharina (2018): Die Ökonomie frühkindlicher Bildung und Betreuung: Ist sie in Deutschland angekommen?, in: Erlinghagen, Marcel, Karsten Hank und Michaela Kreyenfeld (Hrsg.), *Innovation und Wissenstransfer in der empirischen Sozial- und Verhaltensforschung*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 267-292
- Spieß, C. Katharina (2017): Early Childhood Education and Care Services and Child Development: Economic Perspectives for Universal Approaches, in: *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*, R. A. Scott und S. M. Kosslyn (Hrsg.), doi:10.1002/9781118900772.etrds0435 <https://doi.org/10.1002/9781118900772.etrds0435>
- Spieß, C. Katharina (2017): Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Analysen im deutsch-amerikanischen Vergleich, Campus Verlag, Reihe Wirtschaftswissenschaften: Frankfurt a.M./New York 1998.
- Stahl, Juliane F., Pia S. Schober und C. Katharina Spieß (2018): Parental Socio-Economic Status and Childcare Quality: Early Inequalities in Educational Opportunity?, in: *Early Childhood Research Quarterly* 2017 44, 304-317, doi:10.1016/j.ecresq.2017.10.011 <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2017.10.011>
- Statistisches Bundesamt (2018): *Bildungsfinanzbericht 2017*, Wiesbaden, online abrufbar: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht1023206177004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht1023206177004.pdf?__blob=publicationFile) (Stand Dezember 2018)
- TAG (2004): Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, online abrufbar: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/das-tagesbetreuungsausbaugesetz--tag-/96428> (Stand Dezember 2018)
- Tietze, Wolfgang, Fabienne Becker-Stoll, Joachim Bensel, Andrea G. Eckhardt, Gabriele Haug-Schnabel, Bernhard Kalicki, Heidi Keller und Birgit Leyendecker (2013): *Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK)*, Weimar: verlag das netz.

# „Der Mensch ist lernfähig, aber nicht belehrbar“

Gottfried Richenhagen

Dieser Satz ist die populärwissenschaftliche Kurzfassung eines Lernkonzeptes, das in der Wissenschaft sehr bekannt ist. Es wird auch als *konstruktivistische Lerntheorie* oder als *konstruktivistische Pädagogik* bezeichnet. Man kann diesen Satz z.B. sowohl in einer Stellenanzeige für einen Lehrer in einer Montessorischule finden, als auch in einem Vortrag eines Pädagogik-Professors.

Das hier zum Ausdruck gebrachte Lernkonzept verabschiedet sich von der Vorstellung, einem Menschen Wissen, Fertigkeiten oder gar Qualifikationen „eintrichtern“ zu können – wir alle erinnern uns an den „Nürnberger Trichter“ –, sondern es legt Wert darauf, Lernen als aktiven, auch emotionalen Prozess zu verstehen.

Als aktive Reaktion auf relevante Ereignisse der Umwelt konstruiert der Lernende nach diesem Konzept beim Lernen seine Wahrnehmung selber. Von außen kann er nur angeregt und unterstützt werden. Die Lernsituation, in die er durch Schule, Hochschule, Arbeits- oder Lebenswelt gestellt wird, ermöglicht ihm das Lernen, aber lernen muss er schon selber, durch Selbststeuerung, durch Eigenregie, durch Entwickeln und Einsetzen von Emotionen.

So z.B. bei diesem Text. Der Leser oder die Leserin bildet das, was gerade gelesen wird, nicht quasi fotografisch im Kopf ab, sondern die Worte lösen eigene Gedanken, Assoziationen und Emotionen aus, die selber verarbeitet werden, und dies bewirkt das Lernen – hoffentlich.

Oder um es mit Rolf Arnold, einem Vertreter der konstruktivistischen Pädagogik zu sagen: Man geht von der Vorstellung aus,



**Prof. Dr. Gottfried Richenhagen**

Prof. für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Public Management (ifpm) der FOM Hochschule für Oekonomie & Management gGmbH Essen

„dass der Mensch keinen unmittelbaren erkenntnismäßigen Zugang zur Wirklichkeit hat, sondern lediglich das zu erkennen – auf sich „wirken“ zu lassen – vermag, was er mit seinen Sinnen realisieren und mit seinen kognitiven und emotionalen Ressourcen verarbeiten kann“ (Arnold 2003, S. 51).

Ein wichtiger Bestandteil des Lernens ist dabei die Emotion. Die moderne Kompetenzforschung hebt die Bedeutung von Emotionen für die Handlungsfähigkeit hervor. Handlungsfähigkeit ist ja das Ziel des Lernprozesses. Erst durch die Emotionen des Lernenden werden Regeln, Werte und Normen, die für das Handeln benötigt werden, verinnerlicht (vgl. z.B. Heyse/Erpenbeck 2009, S. XI). Emotionen sind der Antrieb und der Katalysator des Lernens zugleich.

### „Der Mensch ist lernfähig, aber nicht belehrbar“.

Diese Erkenntnis möchte ich nun anwenden auf gesellschaftliche und politische Entwicklungen, die sich in unserer Zeit besonders machtvoll und drängend zeigen, nämlich dem Erstarken des nationalistischen Populismus in Deutschland. Er zeigt sich

- in Wahlergebnissen, die wir zur Kenntnis nehmen müssen oder die wir befürchten,
- in einer immer stärker werdenden Polarisierung zwischen „links“ und „rechts“ und
- in der Tatsache, dass den Volksparteien die Wähler in immer stärker werdenden Scharen davonlaufen.

Darauf reagieren wir – insbesondere in den Leitmedien – mit Belehrungen, in der Hoffnung, der Wähler oder die Wählerin möge doch „Bitte schön und unverzüglich!“ vom nationalistischen Populismus ablassen. In diesem Belehrungsverfahren verschwindet die Trennung zwischen Faktenberichterstattung und Meinungsäußerung und es kommt, um es mit dem Sozialwissenschaftler Timo Lochocki zu sagen, – von dem wird später noch zu reden sein – zu einer „*gefühlten Bevormundung*“ (Lochocki 2018, S. 153). So fällt es rechten Akteuren mittlerweile leicht, dieses Gefühl aufzugreifen und für ihre Propaganda auszunutzen (vgl. a.a.O., S. 152).

In einem brillanten Essay, für den der Tagesspiegel-Redakteur Hans Monath 2017 den Theodor-Wolff-Preis bekommen hat, wird die Wirkung der Belehrungslogik unter dem Titel „Der Hochmut der Vernünftigen“ klar beschrieben:

„Die Klügeren unter den Atheisten bestreiten zwar die Existenz Gottes, akzeptieren aber Religion als soziale Tatsache. Ähnlich sollten die Klügeren unter den Verteidigern des Fortschritts sich verhalten: Sie können mehr erreichen, wenn sie die Ablehnung der kulturellen Moderne als Tatsache akzeptieren und deshalb viel genauer auf die Wirkung der eigenen Überzeugungsversuche schauen können. Wer aber ein Monopol der eigenen Urteile im öffentlichen Diskurs durchsetzen will und damit den Eindruck von Indoktrination erweckt, macht die Gegenkräfte stark“ (Monath 2017).

Aber wir haben ja schon gelernt, hoffentlich gelernt:

## Der Mensch ist nicht belehrbar, aber er ist lernfähig

Wie können aber Lernprozesse, die zu einem Abklingen des nationalistischen Populismus führen, ausgelöst und initiiert werden? Was wäre die geeignete Situation, die unsere politischen Führungskräfte zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern dazu aufbauen müssten?

Zunächst einmal hilft es, sich die Bedeutung der Emotion für das Lernen ins Gedächtnis zu rufen. Emotionen sind der Antrieb und der Katalysator des Lernens zugleich. Genau daran fehlte es aber bei dem berühmten Satz „Wir schaffen das!“

Dieser Satz war notwendig, er war richtig, er war Ausdruck unseres humanitären Menschenbildes, er hat die Ehre der europäischen Union gerettet, aber er war dramatisch „unteremotionalisiert“. Ich zitiere noch einmal Timo Lochocki:

„Die Bundesregierungen unter Angela Merkel sind bis dato von der Maxime ausgegangen, dass eine rationale Sachlösung (Türkei-Abkommen) ohne emotionalen Überbau die Wähler am ehesten überzeugt. Und so ein Überbau hat ja auch Nachteile für die Regierung, weil er politische Handlungsspielräume verkleinert“ (Lochocki, 2018, S. 232).

Die Populisten bieten aber die Emotionen: Donald Trump, z.B. mit seiner Anti-Globalisierungspolitik als auch Boris Johnson und Nigel Farage mit ihrer Anti-EU-Kampagne. Dagegen setzen die jeweils anderen Seiten „nur“ rationale Argumente. Das ist genauso erfolgversprechend, wie zu versuchen, jemandem mit guten Gründen von einem Spontankauf abzubringen. Er wird dies immer als Missachtung seiner Emotionen auffassen.

Wir benötigen also einen emotionalen Überbau, der die Emotionen der Bürgerinnen und Bürger aufnimmt, die Emotionen der Globalisierungsbefürworter und Globalisierungsskeptiker, die Emotionen derjenigen, die einen Kontrollverlust des Staates befürchten, als auch derjenigen, die sich Sorgen um die nationale und ihre eigene Identität machen und die fragen: Was ist denn überhaupt noch meine Heimat? Derjenigen, die sich „Fremd in ihrem Land“ fühlen, wie es in einem Buch der amerikanischen Soziologin Arlie Russel Hochschild heißt (Hochschild 2016).

Wie kann man einen solchen emotionalen Überbau erschaffen, der dies leistet?

Hier muss man *erstens* wieder auf einen alten, aber für die Demokratie zentralen Begriff verweisen, auf den *Kompromiss*. Volker Boehme-Neßler, Jurist an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg schrieb am 15. Februar mit Blick auf den mühsam zustande gebrachten Koalitionsvertrag in der Zeit:

„Kompromisse sind mühsam und langweilig. Sie sind aber auch friedlich und vernünftig. Bei allem Frust über die schier endlosen Verhandlungen und die nicht enden wollende große Koalition: Ohne Kompromisse kann keine Demokratie überleben“ (Boehme-Neßler 2018).

Natürlich darf es mit Verfassungsfeinden keinen Kompromiss geben, aber die meisten, die Populisten wählen, sind keine Verfassungsfeinde. Vielleicht haben wir in unserer Erregungsdemokratie auch verlernt, die Geduld für Kompromisse aufzubringen.

Eine Kompromisslosigkeit beklagt z.B. John Dalhuisen, der vor kurzem seinen Spitzenjob bei Amnesty International aufgegeben hat, weil er eine kompromisslose Haltung nicht mehr mittragen will:



„Statt moderate Politiker wie Kanzlerin Merkel in ihrem Bemühen zu unterstützen, Flüchtlingsbewegungen effektiver zu kontrollieren und zugleich den Kern des Flüchtlingsschutzes zu bewahren, machen sie Front gegen den (Türkei-)Vertrag. Mit dieser Sturheit aber verliert man die Bevölkerung – und auch den Kampf um den Flüchtlingsschutz“ (Interview in der „Zeit“ vom 11. Oktober 2018).

*Zweitens* wird es darauf ankommen, mehr öffentliche Konfrontation zu wagen, und zwar besonders mit denen, deren Haltung nicht verändert werden kann. Darauf hat jüngst Helmut Anheier, der Präsident der Hertie School of Government, hingewiesen:

„Die Verteidiger der freiheitlichen Demokratie in Deutschland müssen mit den Populisten streiten – nicht um deren Haltung zu verändern, sondern, um der Öffentlichkeit deutlich zu machen, wofür jede einzelne Partei wirklich steht, und nicht nur, wogegen“ (Anheier 2018).

Aus diesem Grunde ist es m.E. falsch, Vertreter populistischer Parteien z.B. nicht zu Kirchentagen einzuladen. Man sollte natürlich schon darauf achten, wen man einlädt.

*Drittens* kommt ein Begriff ins Spiel, der jüngst in den Sozialwissenschaften und insbesondere in der Soziologie entwickelt wurde und eine hohe Erklärungskraft besitzt: Der Begriff des *Narrativs*.

Hierunter versteht man immer wiederkehrende *Erzählungen mit sinnstiftendem und emotionalem Charakter*. Sie verbinden Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft durch eine gemeinsame Linie, sie geben dem Handeln Sinn und zeigen die gelebten Werte. Wenn Menschen z.B. aufgefordert werden, zu schildern, was sie in ihrem Berufsweg antreibt, so verwenden sie oft Narrative, die durch solche Zitate zum Ausdruck kommen, wie „ich fand es schon immer toll, mit Zahlen umzugehen“ oder „mir liegt die Arbeit mit Kindern sehr am Herzen“.

Auf der nationalen Ebene finden wir z.B. das Wirtschaftswunder- und das Fußballnarrativ. Letzteres wird gerade im Zusammenhang mit dem blamablen Ausscheiden bei der letzten Fußballweltmeisterschaft immer wieder bemüht. Wir finden so Sätze wie: „Deutschland war doch schon immer eine tolle Fußballnation, die bei Meisterschaften große Spiele geliefert hat, und sie wird in Zukunft auch wieder große Erfolge feiern“.

Stichwort Wirtschaftswunder: In Ludwig Erhards 1957 zum ersten Mal erschienen Buch „Wohlstand für alle“ richtet sich der Autor in einem voran gestellten Grußwort an die Leser:

„Das Jahr 1957 wird für das deutsche Schicksal großes Gewicht haben. Dieses Buch, dem ich den Titel „Wohlstand für alle“ gab, soll Rechenschaft ablegen über unsere Arbeit in den letzten Jahren und Wege weisen für eine glückliche Zukunft“ (Erhard, 1964, zitiert nach Erhard 2009, S. 14).

Hier und natürlich auch anderswo finden wir also das Wirtschaftswundernarrativ.

Für den emotionalen Überbau, der helfen soll, den nationalen Populismus niederzuringen und Wähler zurückzugewinnen, benötigen wir in Deutschland aber eine große, eine Gesamterzählung, die die verschiedenen Sorgen und Verlustängste im Zusammenhang mit Einwanderung, Globalisierung und Digitalisierung aufnimmt und im Wege eines Kompromisses Sinn stiftet und emotionalen Halt bietet.

Timo Lochocki hat hierzu in seinem gerade erschienenen Buche „Die Vertrauensformel – So gewinnt unsere Demokratie ihre Wähler zurück“ einen Vorschlag gemacht. Er stellt vier Kernelemente eines Narrativs vor, die er aus der Nachkriegsgeschichte Deutschlands ableitet. Ich zitiere:

„Erstens: Deutschland ist eine meinungsreiche und daher debattenfreudige Kultur- und Bildungsnation. ... Das deutsche Bildungssystem bringt nicht nur exzellente Ingenieure hervor, sondern auch große Debattierer, Politiker und Philosophen“ (a.a.O., S. 250).

Dieses Element hebt die deutsche Diskussionskultur hervor, geprägt von Prägnanz und Leidenschaft, und die Erfolge des Bildungssystems, von Humboldt bis zur dualen Ausbildung. Wir sind ein Volk der Dichter, Denker, Debattierer und Ingenieure.

„Zweitens: Dieses Land ist eine leistungsorientierte Einwanderungsgesellschaft“. Schon seit den 1950er Jahren gibt es Zuwanderung nach Deutschland. „Vielleicht liegt die weitgehende Akzeptanz von Zuwanderern durch die deutsche Mehrheitsgesellschaft auch darin begründet, dass Migranten hierzulande nur mit vermeintlich urdeutschen Tugenden Erfolg haben können: Leistungsbereitschaft, Disziplin und harte Arbeit“ (a.a.O., S. 250).

„Drittens: Die Erfolge dieses Landes beruhen auf weitsichtigen, oftmals schmerzhaften Reformen, die das größtmögliche Allgemeinwohl zum Ziel haben. ... In diesem Zusammenhang müssten der demokratische Widerstand gegen das ostdeutsche Unrechtssystem vor 1989/90 und in der Folge die ungeheuren Leistungen vieler Ostdeutscher nach 1989/90 sehr viel stärker gewürdigt werden“ (a.a.O., S. 250f).

„Viertens: Deutschlands Erfolge beruhen darauf, dass es zugleich Kind und Pate der europäischen Integration ist.“ Der europäischen Integration verdankt Deutschland viel. „Heute ist es an Deutschland, den europäischen Partnern den Halt zu geben, den sie jahrzehntelang uns boten“ (a.a.O., S. 251). Erst unser Platz inmitten von Europa erlaubt uns, so global – wie wir es sind – aktiv zu werden. Die Werte Europas stützen unsere Demokratie.

Dies ist ein Entwurf für eine große deutsche Erzählung. Auch andere Autoren leisten einen Beitrag zu einer solchen Erzählung, so z. B. Thea Dorn in ihrem jüngst erschienenen Buch „deutsch, nicht dumpf“, einem Leitfaden für aufgeklärte Patrioten (Dorn 2018).

Diese Vorschläge können den Prozess der Findung eines Narrativs und insbesondere den Prozess der Bürgerbeteiligung hierzu nicht ersetzen. Auch werden z.B. die Parteien nicht darauf verzichten wollen, eigene Angebote zu machen, und sie werden die Entwicklung von Narrativen nicht so einfach der Bürgergesellschaft überlassen. Aber es wäre gut, als Gesellschaft aus dem Belehrungsmodus auszusteigen und in einen Lernprozess einzusteigen, der insbesondere auf bürgerliche und verfassungstreue Wähler zielt. Denn:

**„Der Mensch ist lernfähig, aber nicht belehrbar“.**

## Literatur

- Anheier, H. (2018). Mehr öffentliche Konfrontation – Wie man mit Populisten richtig streitet. In Handelsblatt vom 31. August 2018, S. 72.
- Arnold, R. (2003). *Konstruktivismus und Erwachsenenbildung*. Abgerufen am 16. Oktober 2018 von [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/gehirn\\_und\\_lernen.pdf#page=51](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/gehirn_und_lernen.pdf#page=51)

- Boehme-Neßler, V. (2018). *Ohne Kompromisse keine Demokratie*. Abgerufen am 16. Oktober 2018 von <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/koalitionsvertrag-union-spd-kompromiss-demokratie/seite-2>
- Dorn, T. (2018). *deutsch, nicht dumpf*. München: Knaus.
- Erhard, L. (1964). *Wohlstand für alle* (8. Auflage). Düsseldorf: Econ. Nachdruck Köln (2009): Anaconda.
- Heyse, V./Erpenbeck, J. (2009). *Kompetenztraining – 64 Modulare Informations- und Trainingsprogramme für die betriebliche, pädagogische und psychologische Praxis* (2. Auflage). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Hochschild, A. (2016). *Fremd in ihrem Land – Eine Reise ins Herz der amerikanischen Rechten*. Frankfurt/M: Campus
- Lochocki, T. (2018). *Die Vertrauensformel – So gewinnt unsere Demokratie ihre Wähler zurück*. Freiburg: Herder.
- Monath, H. (2017). *Der Hochmut der Vernünftigen*. Abgerufen am 16. Oktober 2018 von <https://www.tagesspiegel.de/politik/political-correctness-der-hochmut-der-vernuenftigen/14961874.html>

# Digitalpakt kontrovers. Die falsche Alternative: Die Schulen retten oder den Föderalismus retten?

*Roland Sturm*

Schon bei den Verhandlungen zur Bildung einer neuen GroKo fiel auf, dass einerseits großer Konsens unter den Beteiligten (einschließlich der Landespolitiker) herrschte, dass es in Deutschland einer besonderen Anstrengung zur Modernisierung seines Bildungswesens bedarf, dass aber andererseits keiner der Beteiligten sich um die Kompetenzverteilung im Bundesstaat scherte. Zur Disposition gestellt wurde die mit der Föderalismusreform I von 2006 zum Schutz der Länderkompetenzen ins Grundgesetz aufgenommene, später polemisch als Kooperationsverbot bezeichnete Regel, dass der Bund den Ländern nur dann Finanzhilfen geben darf, wenn sein Handeln Politikfelder betrifft, für die er selbst Gesetzgebungskompetenz hat. Der alltägliche nonchalante Umgang mit Länderkompetenzen passt in das Gesamtbild eines föderalen Deutschland mit wenigen Anhängern des Föderalismus. Auf den Punkt bringt das beklagenswerte Desinteresse am Föderalismus als Wahrer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten (vertikale Gewaltenteilung) der auch von der Bundeskanzlerin oft bemühte Satz: Den Bürgern ist es egal, wer für was zuständig ist. In der Bundespolitik herrscht zudem nicht nur auf dem Feld der Bildungspolitik das Vorurteil vor, je zentraler desto besser.

## Besser einheitlich?

Heike Schmoll kommentierte in der FAZ (14.12. 2018, S. 1): *„In der Bundestagsdebatte forderten jüngst auch in der Regel gut informierte Abgeordnete die Entwicklung von nationalen Bil-*



**Prof. Dr. Roland Sturm**

Institut für Politische Wissenschaft  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
Mitherausgeber von GWP

*„... das Projekt ‚Bildungsrepublik Deutschland‘ ist noch lange nicht am Ziel. Regionale Unterschiede in der Finanzkraft der Gebietskörperschaften dürfen nicht wie im jetzigen Ausmaß dazu führen, dass Kindern und Jugendlichen unterschiedliche Bildungsangebote und diese auch noch in unterschiedlicher Qualität bereitstehen. Auch der Bund profitiert massiv von einer guten Bildung aller Menschen in Deutschland. Somit ist es nur folgerichtig, dass sich auch der Bund an den Ausgaben beteiligt. Dass er dann auch mitreden will, wie und in was investiert wird, ist nachvollziehbar. [...] Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive kommt es aber einzig und allein darauf an, dass Kinder und Jugendliche bundeslandübergreifend Bildungsangebote in gleichwertiger Qualität und Quantität in Anspruch nehmen können.“*

(C. Katharina Spiess, in DIW Wochenbericht 50/2018, S. 1100)

„Wie gehen wir lösungsorientiert, pragmatisch, aber mit Sinn fürs Ganze mit diesen Bildungsbaustellen um? Muss der Bund, der sich im Verlaufe der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik nun wirklich nicht den Vorwurf mangelnder Kompetenzausweitung zu Lasten der Länder gefallen lassen muss, eingreifen? Muss die ferne Zentrale in Berlin die vorgeblich unfähigen Länder auf den Pfad der Tugend hin zu herrlichen Bildungszeiten führen – oder zwingen? Bei aller berechtigten Kritik – das wäre weit gefehlt, es wäre verfassungspolitisch blind, historisch grotesk, verwaltungsmäßig ein Graus und in Bezug auf Qualität und Leistung ein Danaergeschenk des Bundes an den Föderalismus. In Zeiten, die auch und gerade im europäischen Vergleich eine Zunahme regionalen Bewusstseins erkennen lassen und die zentralistischen Bestrebungen offenkundig als gestrig dastehen lassen, wäre eine Bundeseinheitsschulpolitik nachgerade absurd.“

(Susanne Eisenmann (CDU), Bildungsministerin Baden-Württemberg, in: FAZ, 13.12. 2018, S. 8).

„Allein die bloße Ankündigung eines fünf Milliarden Euro schweren Digitalpakts Schule durch die frühere Bundesministerin Johanna Wanka (CDU) Anfang 2016 hat dazu geführt, dass seit nunmehr mehr als zwei Jahren auch durch die eigentlich verantwortlichen Länder nichts geschehen ist. Denn niemand wollte so dumm sein, ausschließlich Eigenmittel einzusetzen, statt bevorstehende beachtliche Fördermöglichkeiten des Bundes in Anspruch zu nehmen.“

(Hans-Günter Henneke, Deutscher Landkreistag, FAZ, 29.11. 2018, S. 6).

## **Gegen Digitalisierungsmilliarden hat niemand Einwände, braucht man dafür eine Grundgesetzänderung, und was versteckt sich dahinter?**

„Die fortschreitende Digitalisierung aller Lebensbereiche stellt eine zentrale strukturelle Herausforderung für die Bildung junger Menschen am Bildungsstandort Deutschland dar. Es ist eine der großen Zukunftsaufgaben, die Schülerinnen und Schüler an den Schulen in Deutschland umfassend auf die Digitalisierung in allen Lebensbereichen vorzubereiten.“

Diese Einleitungssätze aus der Präambel zum ‚Digitalpakt Schule 2019 bis 2023‘ sind nachdrücklich zu unterstreichen und scheinen auch bei den politisch verantwortlichen in Bund und Ländern gleichermaßen unstrittig zu sein.“

„Im Verlauf der Geltung des Grundgesetzes hat es immer wieder bestimmte Aufgaben mit einer besonderen Dringlichkeit gegeben, die ein erhöhtes Gewicht erhielten, neu entstanden oder nach einem deutlich ausgeweiteten Ressourcenansatz riefen. Dafür hält unsere Verfassung in Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz eine kluge Lösung bereit: ‚Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt‘ – etwa weil die Schuldigitalisierung künftig bei der Steuerverteilung Mehrausgaben in Milliardenhöhe erfordert, die noch nicht berücksichtigt werden konnten.“

„Unsere Verfassung sieht dagegen nicht vor, dass die eine Ebene, die andere (hier der Bund die Länder) finanziell alimentiert oder ihr gar nur eine Anschubfinanzierung gewährt und sie dann mit den Folgekosten alleine lässt. Stattdessen gilt, um Autonomie und Verantwortung zu wahren der Grundsatz: Das Geld folgt der Aufgabe.“(ebda.)

### Ministerpräsident Winfried Kretschmann, Baden-Württemberg (Grüne)

„nennt die Finanzhilfen des Bundes ‚süßes Gift‘. Er befürchtet, dass die Bundesländer zu reinen ‚Verwaltungsprovinzen‘ verkommen und schlägt stattdessen vor, den zweistelligen Milliardenbetrag, der den Ländern fehle, über eine länderfreundliche Verteilung der Steuereinnahmen zu regeln – so sieht es das Grundgesetz für den Fall der Unterversorgung der Länder schon immer vor.“

(Jasper von Altenbockum/Rüdiger Soldt, in: FAZ, 13.9. 2018, S. 9)

„Eine Grundgesetzänderung muss von Bundestag und Bundesrat jeweils mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen werden. Die Große Koalition brauchte dafür die Stimmen der Grünen und der FDP. Und so landeten, teils klammheimlich, weitere Passagen im Entwurf: Der Bund, hieß es plötzlich, solle nicht nur in die Hardware, sondern auch in Personal und Fortbildungen investieren können. Gleichzeitig sollten diese Hilfen an ‚Qualität und Leistungsfähigkeit des Bildungswesens geknüpft werden. Der Bund erhielt ein mächtiges Instrument, um in die Schulpolitik der Länder einzugreifen. Das sei ‚eine Zäsur‘ kommentierte FDP-Chef Christian Lindner stolz.

(Miriam Obrisch, Der Spiegel, 8.12.2018, S. 40).

## Käufliche Länder?

„Bislang stellt sich nur die grün-schwarze Landesregierung in Baden-Württemberg ausdrücklich gegen diese Pläne. Der Erhalt und die Stärkung des Föderalismus sind für Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Grüne) seit jeher ein besonderes Anliegen.“ (von Altenbockum/Soldt, a.a.O.).

„Bestechlichkeit ist nur eine Frage des Preises[...]. Die Länder lassen sich kaufen, geben dafür Kompetenzen ab und lassen den Bund bis in die Kommunen hineinregieren. Das ist bisher jedenfalls Staatspraxis gewesen. [...] Zu bedenken ist aber: Die Länder sind Staaten. Die Gliederung des Bundes in Länder und deren Mitwirkung an der Gesetzgebung fallen sogar unter die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes. Das heißt: Sogar geschlossen könnten Bundestag und Bundesrat den Bundesstaat unter diesem Grundgesetz nicht abschaffen.“

(Reinhard Müller, FAZ, 4.12. 2018, S. 1)

„Indem der Bund mit fünfmal einer Milliarde Euro für die Jahre 2019 bis 2013 winkt, erkauft er sich auf Dauer die Befugnis der Steuerung des Bildungswesens über Geld.“

(Henneke, a.a.O.)

„Es geht den meisten Ländern nicht um ihre Autonomie, sondern darum, dass der Bund sie zur Kofinanzierung der digitalen Ausstattung der Schulen zwingen wollte.

(Jasper von Altenbockum, FAZ 15.12. 2018, S. 10)

„Ein weiterer Kritikpunkt der Länder betrifft die neue Regelung zur Kofinanzierung. Diese ist auf Vorschlag des Bundesrechnungshofs in das Gesetz aufgenommen worden [...] Einige Ministerpräsidenten halten die Regelung für einen Eingriff in die Souveränität ihrer Länder. Andere kritisieren, dass finanzschwache Länder die Kofinanzierung nicht aufbringen könnten. [...] Bisher kommt es zu oft vor, dass einige Länder die eigenen Mittel angesichts der Bundeshilfen verringern.“ (Eckhardt Rehberg, haushaltspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, FAZ, 6.12. 2018. S. 8)

Die vorgesehene Fassung des Artikels 104b, Satz 5, Grundgesetz: „Die Mittel des Bundes sind in jeweils mindestens gleicher Höhe durch Landesmittel für den entsprechenden Investitionsbereich zu ergänzen

[...]. Auf diese Vereinbarung hatten die Haushälter des Bundes gedrungen, die sichergehen wollten, dass es sich bei den Investitionen der Länder um zusätzliche Mittel handelt. Für den Digitalpakt selbst gilt die Regelung allerdings noch nicht, weil es eine Übergangsregelung geben soll, die festschreibt, dass ‚Finanzhilfen, die auf einer bis zum 31. Dezember 2019 in Kraft getretenen Regelung beruhen‘, auch ohne eine ‚mindestens hälftige Mitfinanzierung der Länder‘ beibehalten werden dürfen. Beim Digitalpakt bliebe es also dabei, dass der Bund 90 Prozent und die Länder 10 Prozent der Mittel beisteuern.“

(Heike Schmoll, FAZ, 29.11. 2018, S. 4)

# Die Konfliktanalyse als Unterrichtsmethode im Lernfeld „Internationale Beziehungen“ – am Beispiel der Nordkorea-Krise

Christian Fischer

## Zusammenfassung:

Internationale Konflikte gehören zu den Gegenständen des Politikunterrichts im Lernfeld „Internationale Beziehungen“. Für ihre Bearbeitung eignet sich die Methode *Konfliktanalyse*. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der didaktischen Idee, den Chancen und den Herausforderungen dieser Unterrichtsmethode an einem konkreten Unterrichtsbeispiel für die Sekundarstufe I, der Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise*, auseinander.

## 1. Internationale Konflikte unterrichten: Aber wie?

Der Krieg in Syrien und im Jemen, die bisher ungelöste Ukraine-Krise, der Israel-Palästina-Konflikt, der Atomkonflikt mit dem Iran; diese kleine Auswahl aktueller internationaler Konflikte verdeutlicht den unruhigen Zustand unserer Welt. In diese Auswahl gehört auch der Atomkonflikt mit Nordkorea. Ende 2017/Anfang 2018 tauschten Nordkorea und die USA im Zuge der nordkoreanischen Atom- und Raketenstarts atomare Vernichtungsdrohungen aus. Nordkorea galt zu diesem Zeitpunkt als der „gefährlichste[] Krisenherd der Welt“ (Reichert 2018: 7). Im Frühjahr 2018 hat sich dann die Situation entspannt. Nordkorea kündigte das Ende seiner Atomtests sowie eine Normalisierung seiner Beziehungen zu Südkorea an, was durch zwei Treffen zwischen dem nordkoreanischen Machthaber Kim Jong-un und dem südkoreanischen Präsidenten untermauert wurde. Auch die Zusammenkunft von US-Präsident



**Dr. phil. Christian Fischer**

Lehrer für Sozialkunde und Geschichte, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Erfurt, Erziehungswissenschaftliche Fakultät



Donald Trump mit Kim Jong-un in Singapur gehört in diesen Zusammenhang. Offen bleibt aber, ob sich wirklich eine echte Annäherung und Entspannung einstellt.

Insgesamt kann das Nachdenken über aktuelle internationale Konflikte nicht nur zu einem Gefühl der Beunruhigung, sondern auch schnell zu dem der Überforderung führen, denn viele Krisenherde sind schwer zu verstehen. Die Auseinandersetzung mit internationalen Konflikten gehört daher zu den Aufgaben des Politikunterrichts. Sie folgt der didaktischen Intention, den Jugendlichen grundlegende Einblicke in ausgewählte Konfliktkonstellationen zu ermöglichen und exemplarisch konfliktanalytisches Denken einzuüben (vgl. Sander 2014: 389-391). Aber wie soll das im Unterricht geschehen? Eine geeignete Unterrichtsmethode hierfür ist die Konfliktanalyse. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die didaktische Idee, die Chancen und die Herausforderungen dieser Methode an einem konkreten Unterrichtsbeispiel für die Sekundarstufe I, der Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise*, aufzuzeigen und zu diskutieren. Damit verbindet sich zugleich der Anspruch, auf einzelne Merkmale und lernbezogene Zusammenhänge hinzuweisen, die bisher eher wenig im Fokus politikdidaktischer Überlegungen standen.

## 2. Die Konfliktanalyse als politikdidaktische Unterrichtsmethode

Politische Konflikte erscheinen in ihrer Konstellation häufig kompliziert und verworren, weshalb sie sich einem schnellen Verstehen entziehen. Die Unterrichtsmethode *Konfliktanalyse* reagiert auf diese Herausforderung mit der Idee, „politische Fragen“ an einen Konflikt „zu stellen“, um ihn auf diese Weise „politisch zu analysieren“ (Giesecke 1974/2011: 97). Die aus politischen Kategorien abgeleiteten Fragen leiten die Untersuchung des Konflikts in der Konfliktanalyse an. Sie helfen den Konflikt denkend-analysierend aufzuschließen (Reinhardt 2016: 79, 88).

Hermann Giesecke, der die Konfliktorientierung als politikdidaktisches Prinzip entworfen hat, arbeitete elf verschiedene Kategorien für die Analyse von Konflikten heraus: *Konflikt*, *Konkretheit*, *Macht*, *Recht*, *Interesse*, *Solidarität*, *Mitbestimmung*, *Funktionszusammenhang*, *Ideologie*, *Geschichtlichkeit* und *Menschenwürde*. Allerdings müssen in einer Konfliktanalyse nicht immer alle elf Kategorien Berücksichtigung finden; je nach Gegenstand, Lerngruppe und zur Verfügung stehender Unterrichtszeit kann es didaktisch sinnvoll sein, die Konfliktanalyse lediglich an einigen wenigen ausgewählten Kategorien auszurichten. Wie bereits erwähnt begegnen die Kategorien den Lernenden in Form von Leitfragen, die sie an den Konflikt stellen. Für die Kategorien *Konkretheit*, *Interessen* und *Ideologie* lauten diese Leitfragen beispielsweise: „Wer ist an dem Konflikt beteiligt?“, „Worum geht es in dem Konflikt?“, „Welche Konfliktparteien haben welche Sichtweisen und Interessen?“ (vgl. Abschnitt 4).

Die methodische Durchführung einer Konfliktanalyse lässt sich an fünf Phasen ausrichten: I. Konfrontation, II. Analyse, III. Stellungnahme, IV. Kontrovers-Verfahren und V. Generalisierung. Ich folge dabei der methodischen Durchführungsstruktur, die Sibylle Reinhardt entwickelt hat. Diese Durchführungsstruktur zielt auf einen stundenübergreifenden Auseinandersetzungsprozess mit dem Gegenstand, auf seine Erschließung und Beurteilung, ab. In der Phasenabfolge ist ein genuiner Lehr-Lern-Weg ange-

legt, den ich für den Lerngegenstand *internationale Konflikte* kurz idealtypisch skizzieren möchte:

Zuerst werden die Lernenden über ein Foto, eine Collage, ein Expertenzitat und/oder Kartenmaterial mit dem internationalen Konflikt, um den es im Unterricht gehen soll, konfrontiert (*Konfrontation*). Die richtungsgebende Frage könnte lauten: „Was ist denn dort los?“. Die Lernenden artikulieren erste Deutungen und Einschätzungen, in denen sich ihre Vorkenntnisse ausdrücken. Die Lehrkraft lässt dabei offen, ob die Aussagen stimmen oder nicht. Dabei wird deutlich, was man alles herausfinden müsste, um den Konflikt sicher erklären und beurteilen zu können. Ziel ist es in diesem ersten Schritt, ein Orientierungsbedürfnis bei den Lernenden wachzurufen. Das „Aufschließen“ des Konflikts mittels kategorialer Leitfragen erfolgt dann in der *Analysephase*, an deren Ende grundlegende Einblicke in die Konfliktkonstellation stehen. Der Abschluss der Analysephase lenkt dann das Unterrichtsgeschehen weiter auf die Frage, ob/wie sich der Blick auf den Konflikt verändert hat (*Stellungnahme*). Auch die Frage, welche Konfliktlösungen denkbar sind, rückt in den Fokus. Diese Frage wird anschließend unmittelbar in der Phase des *Kontroversverfahrens* aufgegriffen. Die Lernenden entwickeln verschiedene Lösungsmöglichkeiten und diskutieren, ob sie umsetzbar und/oder wünschenswert sind. Das Kontroversverfahren kann auch in Form einer simulierten Friedenskonferenz erfolgen, in der die Lernenden in den Rollen der Konfliktparteien agieren. Den Abschluss der Konfliktanalyse bildet schließlich die Phase der *Generalisierung*, bei der gefragt wird, was sich aus dem behandelten Konflikt allgemein über Krieg, Frieden und die menschliche Natur schlussfolgern lässt. Hier können auch Bezüge zu anderen Konflikten oder zu den Theorien der Internationalen Beziehungen hergestellt werden.

### 3. Herausforderungen des Lerngegenstandes „Internationale Konflikte“ für die Entwicklung einer Konfliktanalyse

Bei der Entwicklung einer Konfliktanalyse zu einem internationalen Konflikt sind drei potentielle Problembereiche zu berücksichtigen, die ich bereits in meinem Aufsatz „Die Ukraine-Krise als Herausforderung für den Politikunterricht“ (Fischer 2015) herausgearbeitet habe. Es handelt sich um a) den Umgang mit Kontroversität, b) die Umsetzung der didaktischen Reduktion und c) die Aktualität des Konflikts. Diese drei Herausforderungen sollen hier am Beispiel des Atomkonflikts mit Nordkorea näher erklärt werden:

#### a) Das Kontroversitätsprinzip als Herausforderung

Die westliche Sicht auf den Konflikt lässt sich folgendermaßen umreißen:

*Nordkorea gefährdet mit seinem Atom- und Raketenprogramm den Frieden in Ostasien und in der Welt. Das Land ist eine Diktatur, das von der Kim-Dynastie beherrscht wird. Mit der Entwicklung von Atomwaffen versucht das Regime seine Herrschaft nach außen und innen zu sichern. Auf seine eigene Bevölkerung nimmt es dabei wenig Rücksicht, denn die Ressourcen, die dem Atom- und Raketenprogramm zugeführt werden, fehlen dem armen Land für die Ernährung der eigenen Bevölkerung.*

Aus nordkoreanischer Sicht stellt sich die Situation anders dar (vgl. Reichart 2018: 35-54, 119):

*Die USA sind ein Aggressor, der mit seiner Militärpräsenz in Südkorea und Japan den Frieden in der Region bedroht. Nur militärische Stärke und der Status einer Atommacht sichern das eigene Überleben. Frieden und Denuklearisierung sind möglich, aber nur unter den Bedingungen, die das Überleben Nordkoreas und seines eingeschlagenen sozialistischen Entwicklungsweges sichern.*

Das Kontroversitätsprinzip in der Politischen Bildung besagt, dass verschiedene Sichtweisen und Perspektiven auf einen politischen Sachverhalt zu berücksichtigen sind. Das trifft auch auf den Umgang mit internationalen Konflikten zu. Doch wie weit darf man Nordkorea verstehen? Aus meiner Sicht ist es unbedingt notwendig, die Sichtweise der nordkoreanischen Führung zu verstehen, denn sonst kann der Konflikt nicht erschlossen werden. Aber es darf um kein bejahendes Verstehen als Unterrichtsziel gehen. Der diktatorische Charakter des Kim-Regimes ist nicht zu relativieren. Grundlage der Beurteilung sind die Grund- und Menschenrechte, die Standards der Demokratie sowie Frieden und Sicherheit, die gemeinsam die Wertebasis der Politischen Bildung ausmachen (vgl. Behrmann/Grammes/Reinhardt 2004: 326-327). Wenn Nordkorea den USA und Japan mit nuklearer Zerstörung droht und Raketen zur Erprobung über Japan schießt, dann ist durch das Regime eine Bedrohung für die internationale Sicherheit gegeben.

Gleichzeitig sind im Unterricht aber auch die anderen Konfliktparteien, vor allem die Rolle der USA, die ebenfalls mit Vernichtungsdrohungen operieren, sowie die Chinas und Russlands kritisch zu beleuchten. Der folgende Hinweis des Korea-Experten Bruce Cumings soll in diesem Zusammenhang als Sensibilisierung gegen eine einseitige Dämonisierung Nordkoreas dienen: „Es sind Blindheit und der verborgene Komplex ungeprüfter Annahmen, die den Kern des im Westen zu beobachtenden reflexartigen Kim-Hasses begründen und den nordkoreanischen Führer so lächerlich, unverschämt und abscheulich machen“ (Cumings 2015: 451). Indem in einer Konfliktanalyse die Sichtweisen und Interessen aller Konfliktparteien untersucht werden, trägt die Konfliktanalyse bereits in ihrer Anlage dem Kontroversitätsprinzip Rechnung; zusätzlich ist diese Anlage noch durch eine offene Unterrichtsatmosphäre seitens der Lehrkraft zu unterstützen, in der verschiedene Deutungen geäußert werden können, und zwar auch solche, die über das Unterrichtsmaterial oder etablierte Sichtweisen hinausgehen.

## **b) Die didaktische Reduktion als perspektivische Konstruktionsleistung**

Der Konflikt zwischen Nordkorea und Südkorea beschäftigt die Welt seit fast 70 Jahren. Er ist ein Relikt des Kalten Krieges, der eine neue Brisanz durch die Zunahme der Konkurrenz zwischen den USA und China im pazifischen Raum erhalten hat. Der Konflikt ist komplex. Nicht alle Fakten, die ihn historisch, politisch und kulturell bestimmen, können Gegenstand des Unterrichts sein. Mit Blick auf die begrenzte Unterrichtszeit und die zu berücksichtigende Aufnahmefähigkeit der Lernenden ist der Konflikt in seiner Komplexität zu reduzieren. Das heißt, die Lehrkraft wählt im Rahmen ihrer Unterrichtsplanung diejenigen Fakten und Zusammenhänge aus, über die

dann der Konflikt im Unterricht erschlossen wird. Das erfolgt vor allem über die Auswahl und/oder Erstellung von Unterrichtsmaterialien.

Die didaktische Reduktion orientiert sich dabei nicht allein an pragmatischen Kriterien. Jede Lehrkraft sollte sich verdeutlichen, dass ihr Prozess des didaktischen Reduzierens durch ihre persönliche Wahrnehmung des Konflikts und der in ihr angelegten normativen Relevanzkriterien mitbeeinflusst wird. In Bezug auf die Korea-Krise spielt zusätzlich noch die eigene kulturelle Standortgebundenheit eine wichtige Rolle. Diese Punkte gewinnen besonders an Bedeutung, wenn man sich entscheidet, die Informationstexte selbst zu schreiben, was ich bei der Entwicklung der Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise* getan habe. Die getroffene Entscheidung begründet sich damit, dass mir die vorliegenden Zeitungsartikel und Fachbeiträge zu komplex und voraussetzungsreich und/oder zu spezifisch erschienen, um den Konflikt mit ihnen im Sozialkundeunterricht der Sekundarstufe I zu erschließen. Ich habe auf den entwickelten Schülermaterialien bewusst meinen Namen als Autor angegeben, damit erkennbar wird, dass der Text aus einer konkreten Autorenschaft heraus entstanden ist und nicht einer vermeintlich übergeordneten Perspektive folgt. Außerdem werden die Lernenden in der Aufgabenstellung unter anderem dazu aufgefordert, diejenigen Stellen in den Texten zu markieren, die sie an anderer Stelle bereits anders gehört haben oder selbst anders darstellen würden (vgl. Fischer 2015: 126). Auf diese Weise können zusätzliche Wissensbestände sowie andere Wahrnehmungen und Perspektiven in die unterrichtliche Auseinandersetzung einfließen.

### c) Die Aktualität als Herausforderung

Aktuelle internationale Konflikte sind oft schwierig zu beurteilen, weil sie dynamisch sind und die zeitliche Distanz für gesicherte Erkenntnisse fehlt (vgl. Fischer 2015: 126-127). So ist es im Fall von Nordkorea schwer zu sagen, wie ernst die Versprechen von Kim Jong-un im Zuge der gegenwärtigen Entspannung – also: Ende der Atomtests, Kontrolle durch internationale Inspektoren, Friedensvertrag mit Südkorea, Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel als Zielsetzung – gemeint sind beziehungsweise welches Verständnis dieser Begriffe bei der nordkoreanischen Führung vorliegt. Die Konfliktparteien haben unterschiedliche Vorstellungen darüber, was „Denuklearisierung“ der koreanischen Halbinsel bedeutet, und es kann nicht gesagt werden, wie weit ihre Kompromissbereitschaft geht. In der Vergangenheit gab es bereits ähnliche Vereinbarungen zur Annäherung, die aber alle gescheitert sind. Momentan lässt sich auch die Außenpolitik der USA nur schwer einschätzen. Für die Entwicklung einer Konfliktanalyse zu diesem Thema ist es in diesem Zusammenhang prinzipiell wichtig, diese offenen Fragen auch als offen im Unterricht darzustellen. Von einer Lösung des Konflikts kann im Moment noch keine Rede sein, weil das Abschluss-Dokument von Singapur lediglich Absichtserklärungen enthält, die nicht weiter konkretisiert sind (vgl. ZDF 2018).

## 4. Die Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise*

Die Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise* wurde für den Politikunterricht in der Sekundarstufe I entwickelt. Ihre didaktische Zielsetzung liegt primär auf einer *konkret-verstehenden* Auseinandersetzung mit dem Konflikt. Die Unterrichtsreihe soll den Schülerinnen und Schülern vor allem dabei helfen, den Konflikt konkret zu erfassen, über ihn nachzudenken, ihn zu diskutieren und zu beurteilen. Damit verbindet sich das Ziel, die Fähigkeit der Jugendlichen zu fördern, Nachrichten über die Nordkorea-Krise verstehen und einordnen zu können. Darüber hinaus soll zusätzlich noch die grundsätzliche Frage, ob politischer und militärischer Druck helfen können, internationale Krisen zu lösen, im Unterricht diskutiert werden.

### Übersicht 1: Methodische Verlaufsstruktur der Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise*

Phasen	Durchführung und Material
<b>I. Konfrontation</b>	<b>Konfrontation</b> der Lernenden mit <b>Material 1</b> (Karte, Zitate, Information): „Die Nordkorea-Krise: Was ist denn da los?“ <b>Ziel:</b> produktive Verwirrung/Aktivierung der Vorwissensbestände/spontane Stellungnahmen
<b>II. Analyse</b>	Analyse des Konflikts nach kategorialen Leitfragen, erfolgt arbeitsteilig in Gruppen, danach Präsentation <b>Ziel:</b> Erschließung und Analyse des Konflikts – <b>Material 2:</b> Worum geht es in dem Konflikt? Welche Konfliktparteien haben welche Interessen? (Kategorien: Konkretheit, Interesse, Ideologie) – <b>Material 3:</b> Welche Rolle spielt die Geschichte in dem Konflikt? (Kategorie: Geschichtlichkeit) – <b>Material 4:</b> Welche Konfliktparteien haben welche Möglichkeiten? Wie sind diese mit Blick auf den Weltfrieden und die Wirtschaft zu beurteilen? (Kategorien: Macht, Funktionszusammenhang)
<b>III. Stellungnahme</b>	<b>Reihum-Stellungnahme und Unterrichtsgespräch</b> – Wie können wir den Konflikt nach der Analyse beurteilen? – Welche weiteren Entwicklungen sind denkbar/erwünscht/zu fürchten? – Abstimmung über Handlungsmöglichkeiten
<b>IV. Kontroversenverfahren</b>	<b>Konferenzspiel</b> , Szenario: Die Diplomaten der Konfliktparteien treffen sich zwecks Ausarbeitung einer möglichen Konfliktlösung ( <b>Material 5</b> ). a) <b>Vorbereitung:</b> Rollenfindung mit Rollenkarten: <b>Material 6, Material 7, Material 8, Material 9, Material 10, Material 11</b> b) <b>Konferenzphase</b> c) <b>Reflexion:</b> Erzählung, Systematisierung, Kontrastierung mit den Absichtserklärungen/Ver einbarungen der aktuellen Entspannung ( <b>Material 12</b> ), Beurteilung
<b>V. Generalisierung</b>	<b>Verallgemeinerung des Atomkonflikts mit Nordkorea:</b> „ <i>„Frieden schaffen mit Druck und Waffen!?</i> Können / Inwieweit können militärische Abschreckung, Drohung und Druck für Sicherheit und Frieden in der Welt sorgen?“

Die Übersicht wurde unter Bezug auf Reinhardt (2016: 89-90) und Dietz (2007: 46-47) erstellt. Zur Beschreibung des methodischen Ablaufs wurden einzelne Formulierungen von Dietz direkt übernommen.

Die Erprobung der Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise* erfolgte in einer altersübergreifenden Lerngruppe mit fünfzehn- bis siebzehnjährigen Jugendlichen (Klassenstufe 9 und 10) an einer freien Gemeinschaftsschule in Halle (Saale), der Freien Schule Bildungs-

manufaktur, im zweiten Halbjahr des Schuljahres 2017/2018. Übersicht 1 zeigt die Verlaufsstruktur der entwickelten Konfliktanalyse, die sich an den methodischen Durchführungsbestimmungen von Sibylle Reinhardt (2016: 89-90) und Andreas Dietz (2007: 46-47) ausrichtet. Die Unterrichtsmaterialien sind in der Übersicht fett gedruckt und können über den Didaktischen Koffer (2019) bezogen werden. Für die gesamte Durchführung sind ungefähr fünf Doppelstunden einzuplanen.

Wie aus der Verlaufsstruktur hervorgeht, beschränkt sich die entwickelte Konfliktanalyse auf die Kategorien *Konkretheit*, *Interesse*, *Ideologie*, *Geschichtlichkeit*, *Macht* und *Funktionszusammenhang*. Daneben können über einen Lehrervortrag auch noch die rechtlichen Grundlagen, die die Sanktionen des UN-Sicherheitsrates gegen Nordkorea ermöglichen (Kategorie *Recht*; Charta der Vereinten Nationen Art. 39 und Art. 41), sowie Berichte über das Leben der betroffenen Menschen in dem Konflikt (Kategorie *Menschenwürde*; vgl. Reichart 2018: 109-130) vorgestellt werden.

Einer kurzen Erläuterung bedarf noch das Konferenzspiel: Es ist nach dem Muster der Sechs-Parteien-Gespräche organisiert und weicht damit von der Konstellation des Treffens zwischen Kim Jong-un und Donald Trump in Singapur ab. Aus didaktischer Sicht fördert das Szenario der Sechs-Parteien-Gespräche jedoch einen besseren Einblick in die Konfliktkonstellation, weil alle Konfliktparteien beteiligt sind. In der Realität war es auch so, dass im Vorfeld des Treffens in Singapur zwischen den USA, Südkorea und Japan sowie zwischen Nordkorea und China und Nordkorea und Russland Gespräche stattfanden. Das Szenario der Sechs-Parteien-Gespräche führt diese Gespräche zu einem gemeinsamen Setting zusammen. Die Abweichungen zum Treffen in Singapur sind im Unterricht aber zu thematisieren und zu begründen.

## 5. Erste Praxiserfahrungen und Schlussfolgerungen

### a) Kaum Vorwissen und kulturelle Ferne

Wie bereits erwähnt habe ich die Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise* in einer altersübergreifenden Lerngruppe mit fünfzehn- bis siebzehnjährigen Jugendlichen (Klassenstufe 9 und 10) an einer freien Gemeinschaftsschule in Halle (Saale) erprobt. Die Schülerinnen und Schüler hatten kaum Vorkenntnisse über den Konflikt auf der koreanischen Halbinsel. Nord- und Südkorea waren für sie ferne Länder, zu denen sie keinen wirklichen Bezug besitzen. Sie wussten, dass die Situation dort angespannt und gefährlich ist, was sie als beunruhigend empfanden, ohne aber die genaue Konfliktkonstellation zu kennen. Einzelne Vorkenntnisse waren aus dem Geschichtsunterricht vorhanden. Viele Schülerinnen und Schüler wussten, dass das Land geteilt wurde und dass es den Koreakrieg gab. Über die politische Verfasstheit von Nordkorea und Südkorea und über die Machtinteressen der an dem Konflikt beteiligten Großmächte USA, China und Russland lagen bei den meisten Lernenden jedoch keine bis wenige Wissensbestände vor. Einige Schülerinnen und Schüler wussten, dass es in der aktuellen Krise um das nordkoreanischen Raketen- und Atomprogramm geht, ohne aber

eine weitere Einordnung vornehmen zu können. Beachtung verdient, dass die Lerngruppe den Gegenstand für den Unterricht selbst ausgewählt hat, um mehr über den Konflikt zu erfahren. Diese Erfahrung verdeutlicht die Schwierigkeit, vor denen die Analyse eines internationalen Konflikts in der Schule oft steht: Es ist zunächst ein elementarer Erkenntnisaufbau notwendig. In der Methode „Konfliktanalyse“ wird dieser in der Analysephase angebahnt.

## b) Die Analyse von akteursbezogenen Denkweisen als Herausforderung

Eine wesentliche Herausforderung in der Analysephase lag für die Lernenden vor allem im Erfassen der akteursbezogener Interessen und Denkweisen. Diese Herausforderung möchte ich an drei Beispielen kurz verdeutlichen:

- Die Leitideen von Nordkorea, wie politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit oder militärische Stärke, waren für die Jugendlichen nur schwer nachzuvollziehen (vgl. Reichart 2018: 36; Ballbach 2015). Nordkorea erschien ihnen als eigenartiges, befremdliches Land. Die historischen Erfahrungen der Koreaner, nämlich die Abhängigkeit vom chinesischen Kaiserreich wie auch das Ausgeliefertsein an militärisch überlegene Gegner wie die Japaner, machen diese Ideen zumindest partiell erklärbar (vgl. Frank 2017: 32-33). In meiner Rolle als Lehrkraft habe ich versucht durch zusätzliche Erklärungen und Ergänzungen diese Zusammenhänge, auch wenn die entsprechenden Informationen in Material 3 vorhanden sind, herzustellen. Sie erschlossen sich den Lernenden nicht direkt aus dem Material.
- Was die Lernenden schnell erfassen konnten, war, dass das nordkoreanische Regime den Besitz von Atomwaffen und Trägerraketen als eine Art Lebensversicherung versteht, weil Atomwaffen nach außen äußerst abschreckend wirken. Schwieriger hingegen war für sie die Sorge des nordkoreanischen Regimes einzuordnen, so wie Saddam Hussein im Irak oder Muammar al-Gaddafi in Libyen zu enden. Die nordkoreanische Führung hat aufmerksam verfolgt, wie diese von den USA als Problem eingestuftes Regime gestürzt wurden. Das hat sie in ihrem Vorhaben, sich atomar zu bewaffnen, nachhaltig bestärkt (vgl. Frank 2017: 80, 104, 175). Dieser Zusammenhang wird auch in Material 2 ausgeführt. Für Jugendliche im Alter zwischen fünfzehn und siebzehn Jahren sind der Irak- und der Libyen-Krieg aber nicht/kaum mental präsent. Hier habe ich als Lehrer nochmals eine Erklärung und Einordnung vorgenommen.
- Nach meiner Beobachtung ist das Denken in Einflusssphären, so wie es bei den USA, China und Russland vorliegt, den Jugendlichen fremd. Mehreren Schülerinnen und Schülern stellte sich die Frage, warum sich diese Länder als Ordnungsmächte verstehen und globalen Einfluss beanspruchen. Hier zeigt sich aus meiner Sicht nicht nur ein Verstehensproblem, sondern zugleich eine ideologiekritische Perspektive.

### c) Die einzelnen Kategorien in der Analysephase greifen ineinander

Die entwickelte Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise* stellt für die kategoriale Erschließung des Konflikts drei Materialien zur Verfügung: Material 2 für die Kategorien *Konkretheit*, *Interesse*, *Ideologie*, Material 3 für die Kategorie *Geschichtlichkeit* sowie Material 4 für die Kategorien *Macht* und *Funktionszusammenhang*. Deren Erschließung erfolgt in Gruppenarbeit. Jede Gruppe übernimmt jeweils ein Material. Die Präsentation der Ergebnisse war bei der Erprobung ein spannender Moment, denn es entwickelte sich sukzessive ein geordnetes Bild des Konflikts. Die einzelnen Präsentationen bauten aufeinander auf, sie beleuchteten jeweils unterschiedliche Aspekte, die aber aufeinander verwiesen waren und sich ergänzten.

Für Lehrkräfte folgt hieraus: Man kann die kategoriengebundenen Materialien einer Konfliktanalyse nicht *beliebig* kürzen. Beim Kürzen von Materialien ist zu überlegen, wie sich das Gesamtbild des Konflikts verändert, das über sie in der Analysephase erarbeitet werden soll. Und für die fachdidaktische Beurteilung einer Konfliktanalyse als Unterrichtsreihe – zum Beispiel im Universitätsseminar, Studienseminar oder im fachdidaktischen Diskurs – resultiert hieraus der Hinweis, dass sie nicht nur selektiv auf der Grundlage einer einzelnen Textpassage oder verschiedener selektierter Textpassagen aus dem Materialteil erfolgen kann. Ein solches Vorgehen würde der Methode nicht gerecht. Auch hier ist zu überprüfen, welches Gesamtbild des Konflikts über die Gesamtheit der kategoriengebundenen Materialien in ihrer wechselseitigen Verwiesenheit aufeinander entsteht.

### d) Die wichtige Bedeutung des Konferenzspiels

Im Konferenzspiel (Phase IV) haben sich die Lernenden in die Rollen der Konfliktparteien begeben und nach einer Lösung gesucht. Nach meiner Beobachtung führten bei einigen Lernenden erst die rollengebundene Erschließung der Interessen und der Prozess der Verhandlung zu einem wirklichen Verständnis der Konfliktkonstellation. Als Verhandlungslösung wurde im Spiel erarbeitet, dass ...

- Nordkorea zunächst einen Teil seiner Atomsprengköpfe aushändigt oder vernichtet (3 Atomsprengköpfe),
- Nordkorea internationalen Kontrolleuren Zugang zu allen Atom- und Raketenanlagen gewährt und
- im Gegenzug die Sanktionen gelockert, die US-Raketenabwehrsysteme in Südkorea abgebaut und alle Manöver eingestellt werden.

Diese Verhandlungslösung scheiterte schließlich am vehementen Widerstand der Spielgruppe „Japan“. Die Spielgruppe „Nordkorea“ hatte außerdem gefordert, dass die USA ihre Truppen aus Südkorea und Japan abziehen sollen, was die Spielgruppe „USA“ offen mit dem Verweis auf den „Konkurrenten“ China ablehnte. Im Mittelpunkt der Diskussion stand lange die Frage, wie die atomare Abrüstung in Nordkorea ablaufen soll: sofort umfassend oder schrittweise. Nach dem Konferenzspiel wurden die gegensätzlichen Positionen und Interessen noch einmal systematisiert und der Re-



alitätsbezug reflektiert. Die Lernenden hielten die sich anbahnende Lösung aus dem Spiel (die dann doch scheiterte) für unrealistisch, weil sie vermuteten, dass die USA sich nicht auf eine Lockerung der Sanktionen einlassen würden, wenn lediglich drei Atomsprengköpfe ausgehändigt oder vernichtet werden (Durchführung des Konferenzspiels am 4. Juni 2018, also noch vor dem Gipfel in Singapur).

Für die Unterrichtsmethode „Konfliktanalyse“ lässt sich hieraus die Schlussfolgerung ziehen, dass das Konferenzspiel innerhalb des angelegten Lehr-Lern-Weges eine wichtige Stellung einnimmt, weil für die Lernenden in ihm die Sichtweisen und Interessen der Konfliktparteien sowie die Schwierigkeiten, zu gemeinsamen Verhandlungslösungen zu gelangen, lebendig werden. Indem das Konferenzspiel eine rollengebundene Perspektivenübernahme fördert und die Perspektiven aller Konfliktparteien zur Sprache kommen, bildet es zusätzlich auch einen wichtigen Baustein im Umgang mit Kontroversität bei der Analyse internationaler Konflikte.

Kritisch ließe sich in Bezug auf die entwickelte Konfliktanalyse *Nordkorea-Krise* fragen, ob die Simulation einer Friedenskonferenz nach dem Gipfel von Singapur überhaupt noch Sinn ergibt, denn schließlich seien doch, so der Einwand, über das Abschlussdokument die Ergebnisse bereits vorweggenommen. Hierzu möchte ich sagen, dass die Lernenden auch zu anderen Resultaten in ihrer Konferenz-Simulation gelangen können, die dann mit dem Abschlussdokument des Singapur-Gipfels kontrastiert werden. Gerade die Simulation im Szenario der Sechs-Parteien-Gespräche liefert einen wertvollen Erfahrungsraum und eine Kontrastfolie zur Realität, über die die Schwierigkeit der Einigung und das Auftreten vager Absichtsformulierungen verstehbar werden. Außerdem stoßen die Erfahrungen aus der simulierten Konferenz Überlegungen darüber an, wie realistisch, konkret und weitreichend die in der Realität gefundene Vereinbarung ist.

## 6. Diskussion

Abschließend möchte ich am Beispiel der entwickelten Unterrichtsreihe zur Nordkorea-Krise die Frage diskutieren, ob der Konfliktanalyse als Unterrichtsmethode nicht auch eine Tendenz zur Überdidaktisierung – hier verstanden als ein Zuviel an didaktischer Vorgabe und Rahmung – innewohnt. Wäre es nicht besser, den Konflikt als Sache ohne Didaktisierung zu den Lernenden sprechen zu lassen, die dann ihre eigenen Erkenntnisfragen entwickeln, denen sie selbstgeleitet im Internet oder unter Zuhilfenahme anderer Medien nachgehen? Bei diesem Vorgehen könnten sie selbst entscheiden, welche Beiträge sie heranziehen und dabei die unterschiedliche Gerichtetheit der Darstellungen entdecken. Schließlich würden die Lernenden in diesem Unterrichtsetting ihre Ergebnisse zusammentragen; und sie könnten gerade über die Vielfalt ihrer unterschiedlichen Resultate und Darstellungen lernen, wie komplex und mehrperspektivisch der Konflikt ist.

Ich denke, dass dieses Vorgehen Chancen bietet, vorausgesetzt a) ein gemeinsamer Grundbestand an Kenntnissen über den Konflikt liegt vor, b) die Lernenden besitzen die Fähigkeit, die unterschiedliche Gerichtetheit von Beiträgen zu erkennen,

was spezifische Wissensbestände voraussetzt, und c) es ist ausreichend Zeit vorhanden. Ein solches Vorgehen eignet sich bestenfalls für die Sekundarstufe II, nicht für die Sekundarstufe I. Sind die von mir hier aufgeführten Bedingungen nicht gegeben, so besteht die Gefahr, dass die Auseinandersetzung mit dem Konflikt richtungslos wird und infolgedessen ein wirkliches Verstehen und reflektiertes Beurteilen bei den Lernenden ausbleiben. Meine Praxiserfahrungen zeigen ja gerade, dass die Erschließung eines internationalen Konfliktes für Jugendliche in der Sekundarstufe I eine nicht zu unterschätzende Herausforderung darstellt.

Die Rahmung, die die Konfliktanalyse als Methode vorgibt, ist aus meiner Sicht nicht Ausdruck einer Überdidaktisierung, sondern vielmehr eine Ermöglichung von gemeinsamem und individuellem Lernen in einem komplexen Gegenstandsfeld. Die einzelnen Phasen sind nicht eng und dirigistisch angelegt, sondern geben Raum für unterschiedliche Deutungen, Auseinandersetzungsprozesse und Erkenntnisse. Mit Blick auf die von mir entwickelte Konfliktanalyse könnte man natürlich auch versuchen, authentische Materialien zu finden, zum Beispiel originale Dokumente der Konfliktparteien, in denen sie ihre Position darlegen. Hier stellt sich dann aber das Problem der Übersetzung. Grundsätzlich verstehe ich die von mir entwickelte Konfliktanalyse als einen Vorschlag, den jede interessierte Lehrkraft an die Bedingungen ihres Unterrichts anpassen und damit verändern kann.

## Literatur

- Ballbach, Eric J. (2015): *Chuch'e*. Nordkoreas Staatsideologie. In: Eun-Jeung, Lee/Mosler, Hannes B. (Hrsg.): Länderbericht Korea. Bonn, S. 453-468.
- Behrmann, Günter C./Grammes, Tilman/Reinhardt, Sibylle (2004): Politik: Kerncurriculum Sozialwissenschaften in der gymnasialen Oberstufe. In: Tenorth, Heinz-Elmar (Hrsg.): Kerncurriculum Oberstufe II. Biologie, Chemie, Physik, Geschichte, Politik. Expertisen – im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister. Weinheim/Basel, S. 322-406.
- Charta der Vereinten Nationen. In: <https://www.unric.org/html/german/pdf/charta.pdf> [05.06.2018].
- Cumings, Bruce (2015): Kommunismus und Monarchie? Die drei Inkarnationen der Kims. In: Eun-Jeung, Lee/Mosler, Hannes B. (Hrsg.): Länderbericht Korea. Bonn, S. 444-452.
- Didaktischer Koffer (2019). In: <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/>
- Dietz, Andreas (2007): Konfliktanalyse. In: Reinhardt, Sibylle/Richter, Dagmar (Hrsg.): Politik Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin, S. 43-48.
- Fischer, Christian (2015): Die Ukraine-Krise als Herausforderung für den Politikunterricht. Fragen und Probleme aus der Unterrichtsentwicklung am Beispiel einer Konfliktanalyse. In: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP), Heft 1/2015, S. 121-131 (Materialien, Textfassung und Erfahrungsbericht im Didaktischen Koffer online verfügbar unter: [http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/1016159\\_2861737/](http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/1016159_2861737/)).
- Frank, Rüdiger (2017): Nordkorea. Innenansichten eines totalen Staates. 3. Auflage, München
- Giesecke, Hermann (1974/2011): Didaktik der politischen Bildung. In: May, Michael/Schattschneider, Jessica (2011): Klassiker der Politikdidaktik neu gelesen. Originale und Kommentare. Schwalbach/Ts., S. 91-100.
- Reichart, Thomas (2018): Der Wahnsinn und die Bombe. Wie Nordkorea und die Großmächte unsere Sicherheit verspielen. Berlin.
- Reinhardt, Sibylle (2016): Politik Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. 6. Auflage, Berlin.
- Sander, Wolfgang (2014): Friedenserziehung. In: Sander, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch Politische Bildung. 4. vollständig überarbeitete Auflage, Schwalbach/Ts., S. 383-391.
- ZDF (2018): Im Wortlaut - Das Abschluss-Dokument von Singapur. Beitrag vom 12.06.2018. In: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/die-vereinbarung-von-trump-und-kim-100.html> [19.06.2018].

# Soziologische Theorie im sozialwissenschaftlichen Unterricht am Beispiel der Studie „Etablierte und Außenseiter“ von Norbert Elias und John L. Scotson

*Christopher Wennrich und Marius Bosse*

## **Zusammenfassung:**

Wissenschaftspropädeutik in Form des Thematisierens von wissenschaftlichen Originaltexten ist zurzeit kein fachdidaktisch relevantes Thema. Eine Ausnahme bildet das von *Zurstrassen* (2012) publizierte und mit einem Anwendungsbeispiel versehene Analyseraster für sozialwissenschaftliche Theorien. Auf dieser Grundlage und am Beispiel der überaus aktuellen Theorie der Etablierten-Außenseiter-Beziehungen von Norbert Elias wurde eine Unterrichtsreihe konzipiert, welche inzwischen wiederholt erprobt und stetig weiterentwickelt wurde.

In dem vorliegenden Beitrag wird diese direkt einsetzbare, mit Materialien verknüpfte Unterrichts-idee vorgestellt, welche die unterrichtspraktische Eignung des Analyserasters reflektiert und zugleich unsere Forderung nach der unterrichtlichen Auseinandersetzung mit der im schulischen Kontext zumindest wenig prominenten Theorie begründet.

## 1. Einleitung

Wissenschaftspropädeutik in Form des Thematisierens von wissenschaftlichen Originaltexten ist zurzeit kein fachdidaktisch relevantes Thema. Ein Blick in sozialwissenschaftliche Oberstufenbücher zeigt, dass längere, nicht didaktisierte Originaltexte auch in der Unterrichtspraxis eine eher untergeordnete Rolle spielen. Denn Schulbücher gehören nach wie vor zu den unterrichtlichen Leitmedien. Die Gründe sind vielfältig. Gegen eine intensive Textarbeit ins Feld geführt werden jedenfalls immer die (zu Recht) aus der Mode geratene lehrerstrukturierte Rekonstruktion der Texte sowie mo-



**Christopher Wennrich**

Master of Education, Lehrer für Politik/Sozialwissenschaften und Sport, Studienrat an einem Gymnasium im Märkischen Kreis



**Marius Bosse**

Lehrer für Mathematik, Gesellschaftslehre, Sozialwissenschaften und Sport, Studienrat an einer Gesamtschule in Wuppertal

tivationale Risiken von Schülerseiten her (vgl. auch Mühlhoff & Reinhardt, 2007).

Ein bestimmender Grund dürfte jedoch auch die bereits in den 1970er Jahre konstatierte und bis heute weitgehend fehlende didaktische Aufarbeitung soziologischen Wissens sein (vgl. Späte, 2005). Eine Ausnahme bildet das von *Zurstrassen* (2012) publizierte, mit einem Anwendungsbeispiel versehene Analyseraster für sozialwissenschaftliche Theorien. Ausgehend von einer ersten, im Rahmen einer universitären Seminarsitzung erprobten Anwendung des Rasters erwuchs die Frage nach der Praktikabilität des Rasters für die unterrichtliche Praxis sowie damit in Verbindung stehender Fragen wie weiterer geeigneter Texte. Das Vorhaben mündete in der Konzeption einer Unterrichtsreihe, die gemeinsam mit *M. Bosse* in zwei Sowi-Kursen der Jahrgangsstufe 11 der Gesamtschule Barmen durchgeführt und letztlich evaluiert wurde (Wennrich, 2015). Als wissenschaftlicher Originaltext wurde die Theorie der „Etablierten-und-Außenseiter-Beziehungen“ von Norbert Elias gewählt. Mit dem Beitrag soll eine mittlerweile *wiederholt* erprobte und stetig weiterentwickelte Unterrichtsidee vorgestellt werden, die die unterrichtspraktische Eignung des Analyserasters reflektiert und gleichzeitig unsere Forderung nach der unterrichtlichen Auseinandersetzung mit einer im schulischen Kontext zumindest wenig prominenten Theorie begründet.

## 2. Zentrale Forschungsergebnisse der Fallstudie „Etablierte und Außenseiter“

*Norbert Elias* und sein Schüler *John L. Scotson* analysierten Ende der 1950er Jahre eine in den englischen Midlands gelegene, im Wachstum befindliche, industrielle Gemeinde mit etwa 5000 Einwohnern. Der Ort war in drei Wohnbezirke, sog. Zonen aufgeteilt, wobei in Zone 1 weitestgehend der Mittelstand angesiedelt war und Zone 2 und 3 Arbeiterviertel waren (vgl. Elias & Scotson, 1993, S. 63). *Winston Parva* wurde auf Initiative des Unternehmers *Charles Wilson* bereits in den 1880er Jahren gegründet. Er ließ dort als Gesellschafter auf einem bis dahin un bebauten Wiesengelände, welches der Zone 2 entspricht, u.a. kleine Ziegelhäuser und mehrere Fabriken errichten. Die Zonen 1 und 3 entstanden zeitlich gesehen Jahrzehnte nach Zone 2, wobei die nach der Errichtung zunächst kaum bewohnte und von den Einheimischen gemiedene und mit Vorbehalten betrachtete Zone 3 – auch Siedlung genannt – der jüngste Teil war. Die Nachfrage nach Siedlungswohnungen war zunächst verhalten, erhöhte sich aber um 1940 aufgrund kriegsbedingter (Fabrik-)Zerstörungen in London schlagartig. Als 1940 über 100 Londoner en bloc nach *Winston Parva* siedelten, wurde die alteingesessene (etablierte) und sich untereinander sehr vertraute Arbeiterschaft schlagartig mit einer Gruppe von Zuzüglern (Außenseitern) in ihrer Nachbarschaft konfrontiert. (vgl. Elias & Scotson, 1993, S. 78ff.).

Das Ergebnis dieser Untersuchung ist die Mitte der 1960er Jahre erstmals publizierte Fallstudie „Etablierte und Außenseiter“, die zu einem späteren Zeitpunkt von *Elias* in alleiniger Autorschaft zu einer Theorie der Etablierten-Außenseiter-Beziehungen verdichtet wurde (Treibel, 2008).

In der Folge des Zuzugs beschreibt *Elias* soziale Spannungen und Ausgrenzungsprozesse zwischen den alteingesessenen Einwohnern und den Neuankömmlingen in der Winston Parva genannten Gemeinde, die überaus interessant sind.

Die am Ort durchgeführten Interviews ließen keinen Zweifel daran, dass sich die alteingesessene Arbeiterschaft gegenüber den Zuzüglern als „besser, als Menschen von höherem Wert betrachteten“ (Elias 1993, S. 9), obwohl zwischen beiden Gruppen keine soziokulturellen und sozioökonomischen Unterschiede zu erkennen sind.

*„Als einziger Unterschied bleibt, dass die Bewohner des einen Bezirks Alteingesessene waren, die seit zwei oder drei Generationen in der Nachbarschaft lebten, und die anderen Neuankömmlinge“ (Elias 1993, S. 10).*

Mit diesem einzigen, als „soziales Alter“ bezeichneten Unterschied drängt sich die Frage auf: Wie kommt es zu der sozialen Trennung in Winston Parva von Alteingesessenen und Zugewanderten, die sich im Verhältnis „Etablierte und Außenseiter“ äußert? Elias beleuchtet in seiner Theorie tieferliegende Gründe und Mechanismen, die nicht nur Antworten auf das „Warum“ der Spannungen und Konflikte der *dort* ansässigen Menschengruppen geben.

*„Hilfreich ist in diesem Zusammenhang der distanzierte, soziologische Blick von Elias und Scotson, der soziale Strukturen und die damit verbundenen Zwänge und Dynamiken in den Mittelpunkt rückt und somit gegenseitige Vorwürfe – Ausländerfeindlichkeit und Islamophobie auf der einen, mangelnder Integrationswillen und unterstellte Gewaltbereitschaft auf der anderen Seite – vermeidet.“ (Rüttgers, 2012, S. 140).*

### 3. Elias' Soziologie vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher Konflikte

Die Fluchtbewegungen und die daraus resultierende Situation der Geflüchteten, insbesondere aus den Kriegsgebieten Syriens und die Veränderungen für die europäische Bevölkerung sind das in den letzten Jahren alles beherrschende gesellschaftliche Thema. Die EU und ihre Mitgliederländer stehen immer noch vor großen politischen und gesellschaftliche Herausforderungen. Dabei wird für Deutschland die langfristige, gesellschaftliche Aufgabe die Integration der Geflüchteten sowie die damit einhergehende Integrationsbereitschaft der „alten“ und „neuen“ Deutschen sein, wie es die Soziologin *Anette Treibel* in ihrem Meinungsbeitrag „Für ein selbstbewusstes Einwanderungsland“ ausdrückt (Treibel, 2016, S. 6). Die seit einiger Zeit vermehrt zu beobachtenden Ressentiments gegenüber Zuwanderern und die gesellschaftspolitischen Spannungen und Konflikte in der BRD deuten darauf hin, dass diese Bereitschaft nicht von allen Menschen geteilt wird. Die Studien zur sogenannten Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit der Bielefelder Konfliktforscher bestätigten, dass rechte Einstellungen und Abwertungsprozesse gegenüber Zuwanderern, Flüchtlingen, Asylbewerbern und Menschen mit einer Migrationsgeschichte in der deutschen Bevölkerung wieder zunehmen. Die Gründe für Migration sind vielfältig, ebenso die Erklärungsmuster für das Erstarken rechter Einstellungen und Vorurteilen. Ausgrenzungsprozesse und Integrationsdefizite folgen jedoch den Erkenntnissen von *Elias & Scotson* (1993, S. 247f.) zufolge stets einem wiederkehrenden Muster.

Die aufeinandertreffenden Gruppen von Neuankömmlingen auf Gruppen von Alteingesessenen bilden unbewusst eine Figuration. Der Begriff *Figuration* ist einer der zentralen in der Elias'schen Soziologie und meint die wechselseitige Abhängigkeit, kurz Interdependenz, von Menschen in Gruppen und Netzwerken. Diese Figuration kann zu bestimmten, kontextuell weitgehend unabhängigen und sich wiederholenden sozialen Spannungen und Konflikten zwischen den Etablierten (Alteingesessenen) und den Zugezogenen (Außenseitern) führen. Die sozialen Spannungen und Konflikte zeigen sich in einer mehr oder minder offenen Stigmatisierung und Ausgrenzung der Außenseiter, die bis hin zu permanenten Kämpfen führen *können*. Die Grundlage dafür bildet die auf Dauer angelegte Aufrechterhaltung eines Machtüberschusses der gesellschaftlich etablierten Gruppe gegenüber den gesellschaftlichen Außenseitern (Eichener & Baumgart, 2013, S. 134)<sup>1</sup>. Elias' Theorie „Etablierte und Außenseiter“ kann heute als Klassiker der Soziologie bezeichnet werden, wie die Aufnahme von *Neckel* in „Sternstunden der Soziologie“ zeigt, weil sie unabhängig von soziokulturellen, ethnischen und wirtschaftlichen Ungleichheiten Machtprozesse zwischen Gruppen erklärt (vgl. Elias in Neckel, 2010). Zudem handelt es sich um eine Theorie zur Erklärung sozialer Ungleichheit, welche nicht nur bloß gesellschaftliche Unterschiede beschreibt und eindimensional – z.B. über den Besitz von Produktionsmitteln – erklärt, sondern auch aus der Dynamik zwischenmenschlicher Verflechtungs- und Machtbeziehungen heraus erklärt (Eichener & Baumgart, ebd.). Dennoch kann das Etablierten-Außenseiter-Modell besonders in der Migrationsforschung angewendet werden (vgl. Treibel 2008, S. 84).

## 4. Planung und Durchführung der Unterrichtsreihe

### 4.1 Wissenschaftspropädeutik als fachdidaktisches Prinzip

Wissenschaftspropädeutik ist *Reinhardt* zufolge „der Versuch, die Lernenden in wissenschaftliches Arbeiten einzuführen“ (Reinhardt, 2012, S. 171). Aus unserer Sicht ist diese Idee mithilfe der vorgestellten Theorie „Etablierte und Außenseiter“ gut umzusetzen. So sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Fallstudie für Lernende ein echter Mehrwert, um aktuelle gesellschaftliche Konflikte um Flucht, Zuwanderung und das Aufkommen von rechten Bewegungen und Parteien wie Pegida und AfD, zu analysieren und zu verstehen. Die Lernenden bekommen einen Einblick in die Arbeitsweise der Soziologie und erkennen, dass sich moderne und vielschichtig gelagerte gesellschaftliche Probleme mithilfe von Theorien verstehen und deuten lassen. Des Weiteren ist die vorgestellte Fallstudie auch von Schülerinnen und Schülern lesbar, weil Elias eine Sprache wählt, die auch von Nicht-Soziologen zu verstehen ist. *Reinhardt* und *Mühlhoff* zeigten mit den Stundenblättern zur Rollentheorie schon in den 1980er Jahren, dass die unterrichtliche Thematisierung soziologischer Theorien weder langweilig noch zu anspruchsvoll sein muss (vgl. Mühlhoff & Reinhardt, 1983). In den Texten kommen soziologische Fachbegriffe vor, für die es lohnt, ein sogenanntes Elias-

Glossar anzulegen. Im Laufe der Reihe entsteht somit ein kleines soziologisches Lexikon, welches Elias' Denkweise und soziologisches Wissen propädeutisch darstellt.

## 4.2 Methodisch-didaktische Überlegungen

Als Ausgangspunkt für einen wissenschaftspropädeutischen Zugang zum Originaltext wird das Analyseraster von *Zurstrassen* (vgl. GWP 2012) herangezogen, weil es sich sehr gut als Makro-Planung eignet. *Zurstrassen* schlägt in der GWP Ausgabe 3/2012 vor, sozialwissenschaftliche Theorien in mehreren Phasen und Analyseschritten zu bearbeiten. Beim ersten Durchgang haben wir noch das Analyseraster an die Schüler verteilt, bei den folgenden Durchgängen haben wir darauf verzichtet und einen Reader<sup>2</sup> erstellt, der stärker didaktisch bearbeitet wurde. Dafür haben wir uns am Fallprinzip und an der Fallstudie (vgl. Reinhardt 2012, S. 121-132) orientiert und die Ganzschrift mit mehreren Zwischenüberschriften didaktisch strukturiert. Letztlich haben wir eine sinnvolle Mischung aus Analyseraster, Fallstudie und Fallprinzip gefunden, die sich als Reihe in nun mehreren Durchgängen bewährt hat und aufgrund dieser Didaktisierung eine eigene Dynamik erzeugt, die den Lernenden und den Lehrenden Freude am wissenschaftlichen Arbeiten und Verstehen von soziologischen Zusammenhängen ermöglicht.

## 4.3 Durchführung der Unterrichtsreihe

### Phase 1: Problemdefinition

Zur Problemhinführung eignen sich unserer Erfahrung nach besonders Karikaturen und kurze filmische Beiträge. Ein zentrales – und nicht einfach zu erfüllendes – Auswahlkriterium ist hierbei, dass eine Figuration vorliegt, die möglichst viele Kriterien des Etablierten-Außenseiter-Modells erfüllt und damit tragend für die gesamte Unterrichtsreihe ist. Ausgehend von der Karikatur von *Schwarvel* (2016) können Hypothesen zu folgender Frage aufgestellt werden: Wie kann es sein, dass die ausländischen Menschen im Bus lautstark oder offenbar stillschweigend von der einheimischen Bevölkerung abgelehnt werden?

### Phase 2: Alltagskonzepte

*Analyseschritt: Erstellung von Concept Maps zu Einheimischen und Zuwanderern*

Die Lernenden erstellen basierend auf ihrem Vorwissen erste Concept-Maps, um das Verhältnis zwischen Einheimischen und Zuwanderern zu visualisieren und mögliche Konfliktlinien aufzuzeigen. Damit die Methode für alle Lernenden klar ist, sollte das Material *Methodik 1: Eine Concept-Map erstellen* genutzt werden. Diese Concept-Maps sind für die Phase des Abgleichs mit der wissenschaftlichen Theorie wichtig und sollten daher von der Lehrkraft eingesammelt werden.

*Der Umgang mit dem Text:*

Da unserer Erfahrung nach tatsächlich viele Lernende keine oder nur geringe Kenntnisse davon haben, wie der Inhalt eines Textes *nachhaltig* erschlossen werden kann, sollte vor Beginn der eigentlichen Textarbeit unbedingt eine Klärung des methodischen Vorgehens bei der Bearbeitung von Texten erfolgen. Gute Erfahrungen haben wir mit der im Material *Methodik 2: Allgemeine Hinweise zum Umgang mit dem Text* skizzierten Vorgehensweise gemacht. Einen guten Überblick bzw. konkrete Vorschläge zur Textanalyse bzw. -erschließung liefern beispielsweise *Kuhn* 2014, *Massing* 2004, *Heithner et. al.* 2008 und *Hoffmann* (2009). Einerlei welche Variante nun gewählt wird, auf das Anlegen des Elias-Glossars sollte nicht verzichtet werden, da so die vielen neuen Fremdwörter versammelt werden können.

**Phase 3: Problemdefinition***Analyseschritt: Konfrontation mit dem Fall Winston Parva*

## a) Außenbetrachtung des Falls:

Nun werden die Lernenden mit der Ausgangssituation der Fallstudie in Winston Parva konfrontiert (*M 1*). Da die methodische Vorgehensweise wichtig für das Textverständnis ist, wird dieser erste Textauszug gelenkt gemeinsam besprochen. Die Lernenden sollen klären, welche Textstellen wie markiert werden und welche Fremdwörter sie markiert haben. Dieses kleinschrittige Vorgehen lohnt sich, denn in den folgenden Stunden werden die Lernenden selbstständig an den Texten arbeiten können. Danach wird mit der inhaltlichen Arbeit begonnen, indem W-Fragen formuliert werden, die sich aus der Situation in dem englischen Dorf ergeben. Die Fragen werden an der Tafel festgehalten. Den Lernenden soll auffallen, dass es weder soziokulturelle noch sozioökonomische Unterschiede zwischen den Gruppen gibt und dennoch Ausgrenzungsprozesse entstehen. Diese Beobachtungen führen zur Frage nach den Gründen.

## b) Innenbetrachtung des Falls:

Die Lernenden bearbeiten nun *M 2* selbstständig und füllen dazu zunächst mit Bleistift die Tabelle aus, um die Machtunterschiede zwischen den Etablierten und Außenseitern zu analysieren. Die Auswertung der Arbeitsergebnisse kann beispielweise mit einer Blanks-Tabelle am OHP geschehen, was auch von einem Lernenden übernommen werden kann.

*Optional* können nun zur Festigung und Visualisierung Standbilder oder Rollenspiele zu den einzelnen Begriffen erarbeitet und präsentiert werden. Es können entsprechend der Begriffe drei Gruppen gebildet werden. Für die Reflexionen ist einerseits die Schaffung von Rollendistanz wichtig und andererseits die Frage, woran man beim Standbild / Rollenspiel die Begrifflichkeit erkennen konnte. In diesem Durchgang hatte eine Gruppe den Begriff des sozialen Alters, das als wichtigste Machtquelle betrachtet werden kann, in Form eines Rollenspiels dargestellt, wobei eine alte Dorfeiche als Gegenstand des Gesprächs der Etablierten gewählt wurde. Ob die Wahl der Lernenden bewusst oder unbewusst ausgefallen ist, sei hier zu vernachlässigen. Inte-



ressant ist jedoch die hohe symbolische Aussagekraft dieses Bildes als Überlegenheit der Etablierten, die schon immer im Ort Winston Parva lebten und dies auch durch gemeinsame Erfahrungen, Orte, Gegenstände und Symbole manifestieren. Solche oder ähnliche Beispiele verdeutlichen die Figuration der Etablierten und Außenseiter.

c) Mittels Sekundärliteratur werden in einem (lehrgangsorientierten) Exkurs die sozialwissenschaftlichen Fachbegriffe „Figuration“ und „Macht“ im Verständnis von *Norbert Elias* genauer erarbeitet (M10). Aufgrund der Gegensätzlichkeit bietet sich auch ein Vergleich mit der vermutlich bekanntesten Definition von Macht, nämlich der von *Max Weber*, an. Einen deutlichen Mehrwert bietet hier z.B. die handlungs- bzw. produktorientierte Erschließung des Textes mittels eines Partnerinterviews. Indem die Lernenden in die Rolle von Reporter/in und Prof. Dr. *Norbert Elias* schlüpfen, wird mehrperspektivisches Denken gefördert und Lernen durch Lehren forciert (vgl. hierzu Hoffmann, 2009).

Dieser Schritt kann *optional* jedoch auch erst im Rahmen der Phase *Überprüfung der Theorie* erfolgen.

d) Da die Lernenden wiederholt den Wunsch geäußert haben, einen besseren Überblick über räumlichen Gegebenheiten der Ortschaft W.P. zu bekommen, *kann* an dieser Stelle als *Exkurs* mit Hilfe der Informationen des Textauszugs M0 eine Landeskarte von W.P. erstellt werden. Aufgrund des zeitlichen Aufwandes bietet sich diese Aufgabe auch gut als Hausaufgabe an.

#### Phase 4: Erschließung und Analyse der wissenschaftlichen Theorie

##### *Analyseschritt: Problemdarstellung und Problemanalyse*

Die Lernenden finden in der folgenden Phase heraus, welchen Forschungsfragen die Soziologen *Elias* und *Scotson* bei ihrer Fallstudie nachgingen, was der Anlass für ihr Forschungsprojekt war und auf welches empirische Material sie sich gestützt haben (M8).

##### *Informationen auswerten und präsentieren:*

In der nun folgenden Gruppenarbeitsphase erarbeiten die Lernenden in Kleingruppen verschiedene Textpassagen, die jeweils wichtige soziologische Schwerpunkte der Etablierten-Außenseiter-Theorie darstellen. Nach Möglichkeit sollte jedes Thema *zwei Mal* vergeben werden.

Gruppe 1: Die pars-pro-toto-Verzerrung (M3)

Gruppe 2: Machtungleichheiten (M4)

Gruppe 3: Stigmatisierung (M5)

Gruppe 4: Die selbst erfüllende Prophezeiung und Rassismus (M6)

Die wesentlichen Aspekte können in Form einer Powerpoint-, Folien- oder Plakatpräsentation vorgestellt werden. Letztere bietet den Vorteil, dass die wesentlichen Informationen in Form eines Museumsrundgangs präsentiert und mittels eines vorstrukturierten Auswertungsschemas von jedem Lernenden festgehalten werden können. Im

Hinblick auf eine etwaige Lernerfolgskontrolle sollte in jedem Fall sichergestellt werden, dass die Arbeitsergebnisse jedem zugänglich sind (z.B. auch in Form eines Handouts). Aufgrund der unterschiedlichen Länge und Komplexität der jeweiligen Textabschnitte bietet sich hier auch die Möglichkeit einer binnendifferenzierten Gruppeneinteilung an. In jedem Fall ist gewährleistet, dass jede Gruppe ihre neuen Erkenntnisse, die sie aus ihren Texten für das Verhalten der Bürger in Winston Parva gewonnen haben, präsentieren können und damit einen Beitrag zur soziologischen Erklärung für die Etablierten-Außenseiter Figuration in Winston Parva liefern.

Daneben werden die neu erlernten Begriffe auf aktuelle gesellschaftliche Phänomene bezogen. So haben wir in der Vergangenheit z.B. die stereotype Gleichsetzung von Islam und Terror, die reflexartige pars-pro-toto-Verzerrung nach den Vorfällen der Kölner Silvesternacht oder die pars-pro-toto-Verzerrung am Einreiseverbot von Muslimen durch den neugewählten amerikanischen Präsidenten erklärt bzw. analysiert. Hier wird deutlich, dass sich die Theorie durch zahlreiche aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen stützen lässt. Im aktuellen Durchgang 2017/2018 konnten die Begrifflichkeiten die Verallgemeinerung von straffällig gewordenen Geflüchteten auf die Gruppe aller Geflüchteten aufdecken, wie beispielsweise von der AfD in regelmäßigen Abständen instrumentalisiert wird.

Nach der Gruppenarbeitsphase wird nun als Abschluss *M7* gelesen. Die wesentlichen Aspekte können in Form eines übersichtlichen Tafelbildes gesichert werden.

Sodann setzten sich die Lernenden mit der Wirkungs- und Rezeptionsgeschichte der Theorie auseinander (*M9*). Die Lernenden erkennen schnell, dass das Leben von *Elias* durch eigene Erfahrungen als Außenseiter, z.B. als Jude im nationalsozialistischen Deutschland, im englischen Exil und als Spätentdecker in der Wissenschaft, geprägt ist. Diese Erfahrungen können seine Sicht als Soziologe auf gesellschaftliche Phänomene reflektieren. Als Einstieg bietet sich hier ein kurzes, auf *Youtube* verfügbares Interview von *Norbert Elias* an, welches er im Rahmen der Reihe „Zeitzeugen des Jahrhunderts“ Ende der 1980er Jahre gegeben hat<sup>3</sup>.

*Optional* kann an dieser Stelle auch ein Theorievergleich erfolgen. Gut geeignet erscheint dabei die *Stigma-Theorie* von *Erving Goffman*, welche im Gegensatz zu *Elias* auf einer mikrosoziologischen Ebene deutliche Unterschiede aber auch übereinstimmende Erklärungen für soziale Ausgrenzungsmechanismen liefert.

## Phase 5: Abgleich der wissenschaftlichen Theorie mit der Alltagstheorie

Die Schülerinnen und Schüler erstellen nun erneut Concept-Maps, welche die neu gelernten Fachbegriffe und soziologischen Zusammenhänge beinhalten. Hier bietet sich auch ein Vergleich mit den ersten Entwürfen an. Im Unterrichtsgespräch kann diskutiert werden, inwiefern die Fallstudie „Etablierte und Außenseiter“ zu verallgemeinern ist und welche Erkenntnisse sie für die Erklärung moderner sozialer Konflikte birgt. Die neu erstellten C-Maps können von der Lehrkraft eingesammelt und kriteriengeleitet bewertet werden. Darüber hinaus können sie als Lerngrundlage für eine Lernerfolgskontrolle fungieren.

## Phase 6: Elaboriertes Üben und Anwenden der Theorie:

### *Analyseschritt: Transformation und Anwendung der Theorie mithilfe einer Fallkonferenz*

Als Vorbereitung auf eine Fallkonferenz wiederholen und reflektieren die Lernenden die Erklärungsansätze und entwickeln in Kleingruppen Lösungsvorschläge für ein besseres Zusammenleben in Winston Parva. In der Fallkonferenz diskutieren die Lernenden ihre Lösungsansätze und wenden dabei zugleich ihre erworbenen analytischen Kenntnisse an, um die Situation vor Ort zu erklären. Als mögliche Lösungsansätze wurden u.a. genannt: Akzeptanz abweichender Normen und Werte; Begegnungen evozieren, um etwaige Vorurteile abzubauen. Hier erscheinen gemeinsame Aktivitäten ein gangbarer Weg zu sein (z.B. Sportturniere; Workshops an Schulen; bei der Zusammensetzung von Kindergartengruppen, Schulklassen etc. notfalls bewusst auf eine gewisse Durchmischung von Etablierten und (vermeintlichen) Außenseitern setzen).

## 5. Evaluation und Ergebnisse

Die Unterrichtsreihe wurde in der Vergangenheit mehrfach evaluiert. Zum Einsatz kamen hier sowohl ein eigens mittels Graftstat erstellter Fragebogen als auch unterrichtliche Beobachtungen der Lehrkraft und auch sonstige, von der Lehrkraft eingeforderte Rückmeldungen der Lernenden. Die Ergebnisse der jeweiligen Evaluation wurden stets dazu genutzt, die Reihe weiter zu optimieren. Exemplarisch und ohne Anspruch auf Generalisierbarkeit werden an dieser Stelle einige häufig genannte Vorzüge und Nachteile der Unterrichtsreihe genannt. Insgesamt wurde die Arbeit mit dem Reader als sehr hilfreich und interessant evaluiert. Die Schülerinnen und Schüler kamen gut mit den Originaltexten zurecht. Der Aufbau und die innere Dynamik der Fallstudie wirkten auf die Schülerinnen und Schüler stringent und motivierend. Die Gruppenarbeitsphase zur Erarbeitung der jeweiligen Fachbegriffe wurde als zielführend wahrgenommen, ebenso vertiefende Unterrichtsgespräche zur Situation in Winston Parva und Übertragungen auf aktuelle gesellschaftliche Konflikte.

Die Thematisierung dieses soziologischen Themas hat bei den meisten Schülerinnen und Schülern zu einem Interesse an der Soziologie geführt. So führten die meisten Schülerinnen und Schüler aus, dass die Reihe angeregt hat, mehr über die Soziologie als Wissenschaft zu erfahren. Ebenso schätzten die Schülerinnen und Schüler ein, dass die Behandlung von soziologischen Themen im Unterricht dazu führt, mehr über gesellschaftliche Vorgänge zu erfahren. Die Fallstudie „Etablierte und Außenseiter“ wurde als Beitrag zu einem besseren Verständnis unserer Gesellschaft gewertet. Die Diskussionen, die sich aufgrund der Textarbeit ergaben, wurden als interessant und abwechslungsreich wahrgenommen. Die am Ende der Reihe erstellen Concept-Maps zeigten einen deutlichen Lernzuwachs<sup>4</sup>.

Kritisch anzumerken ist, dass die wenigsten Schülerinnen und Schüler ein ernsthaftes Interesse an längeren Originaltexten haben. Die meisten schlugen vor, kürzere Originaltexte zu lesen. Erfahrungsgemäß wird das Elias-Glossars nicht von allen Lernenden gewissenhaft geführt, sodass hier eine zeitweise Kontrolle bzw. Besprechung

angemessen erscheint. Problematisch erscheint auch, dass die leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler auch Probleme beim Umgang mit dem Text hatten. Das sinnentnehmende Lesen längerer Texte stellte für einige Schülerinnen und Schüler eine größere Herausforderung dar. Daher sollte in Abhängigkeit vom Lesevolumen genau bedacht werden, ob vorbereitende Hausaufgaben notwendig sein können.

## 6. Reflexion

Ist die Bearbeitung von wissenschaftlichen Originaltexten im Sowi-Unterricht heute noch angesagt?

Wir meinen ja, weil in unserem Fall der Text sehr gut geeignet war, um ihn als Ganzes zu lesen und mithilfe des Analyserasters zu erarbeiten. Gleichwohl darf nicht verschwiegen werden, dass die Arbeit mit wissenschaftlichen Texten in heterogenen Lerngruppen, wie an einer Gesamtschule, eine Herausforderung darstellt und Fragen zu alternativen Herangehensweisen und Binnendifferenzierung aufwirft.

Das Analyseraster hat sich methodisch-didaktisch bewährt, weil es eine sinnstiftende Erschließung des Textes ermöglicht. Es eignet sich aber verstärkt als Planungsvorlage für die Lehrkraft, denn als konkrete methodische Handreichung für Schülerinnen und Schüler. Als besonders gewinnbringend haben wir – neben der wissenschaftlichen Textarbeit – die Anwendung und aktuelle Reflexion des soziologischen Klassikers empfunden. Elias' Studie „Etablierte und Außenseiter“ ist auch für Schülerinnen und Schüler gut lesbar, sie ermöglicht einen Einblick in sozialwissenschaftliche Forschungsmethoden und ist in ihren Ergebnissen *aktueller denn je*. Die soziologischen Fachbegriffe und Zusammenhänge sind schnell nachzuvollziehen und liefern in der andauernden Debatte um Zuwanderung, Flucht, Asyl und ansteigendem Rechtspopulismus ein sozialwissenschaftliches Instrumentarium zur Erklärung von sozialen Konflikten. Aus unserer Sicht sollte darüber nachgedacht werden, ob die Elias'sche Soziologie Einzug in die sozialwissenschaftlichen Lehrpläne der gymnasialen Oberstufe halten sollte. Dass es methodisch-didaktisch möglich und inhaltlich sinnvoll ist, konnte gezeigt werden.

## Anmerkungen

- 1 Für ein womöglich tiefergehendes Interesse an der Elias'schen Soziologie eignet sich unserer Meinung nach das gut lesbare Einführungswerk von Ralf Baumgart und Volker Eichener besonders.
- 2 Dieser Reader findet sich auf der Internetseite von GWP unter [Reader](#).
- 3 [https://www.youtube.com/watch?v=gNmws\\_yOEaE](https://www.youtube.com/watch?v=gNmws_yOEaE), zuletzt geprüft am 10.05.2017.
- 4 Die im Anhang befindlichen und exemplarisch ausgewählten Schüler-Concept-Maps verdeutlichen dies.



- Mühlhoff, Friedbert und Reinhardt, Sibylle (1983): Stundenblätter Rollentheorie: Dahrendorfs „Homo Sociologicus“ in der Sekundarstufe II. Stuttgart: Klett.
- Mühlhoff, Friedbert und Reinhardt, Sibylle (2007): Lektüre einer wissenschaftlichen Originalschrift. In: Sibylle Reinhardt und Dagmar Richter (Hg.): Politik-Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin: Cornelsen Scriptor, S. 103 -107.
- Neckel, Sighard et. al. (2010): Sternstunden der Soziologie. Wegweisende Theoriemodelle des soziologischen Denkens. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus.
- Reinhardt, Sibylle (2012): Politik Didaktik: Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II, 4. überarbeitete Neuauflage. Berlin: Cornelsen.
- Rüttgers, Peter (2012): Etablierte und Außenseiter. Zum Verhältnis von Einheimischen und MigrantInnen im Kontext der Soziologie von Norbert Elias. In: Neue Praxis (2), S. 129-141.
- Schwarwel (2016): „Sächsische Verhältnisse“, online abrufbar unter <http://www.schwarwel.de/wp-content/uploads/2016/02/160219sachsen-col1000.jpg>, zuletzt geprüft am 14.04.2018.
- Späte, Katrin (2005): Hauptsache Gesellschaft. Westdeutsche Soziologie im Kontext schulischer politischer Bildung. Schwalbach: Wochenschau-Verlag.
- Treibel, Annette (2008): Die Soziologie von Norbert Elias: Eine Einführung in ihre Geschichte, Systematik und Perspektiven. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Treibel, Annette (2016): Für ein selbstbewusstes Einwanderungsland. In: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (1), S. 5-9. <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i1.22212>
- Wennrich, Christopher (2015): Soziologische Theorien im sozialwissenschaftlichen Unterricht: Konzeption, Implementation und Evaluation einer Unterrichtsreihe zu Norbert Elias' Theorie der Etablierten-Außenseiter-Beziehungen. Unveröffentlichte Master of Education-Arbeit: Ruhr-Universität-Bochum.
- Zurstrassen, Bettina (2012): Soziologische Theorie im Unterricht – Gesellschaft entdecken durch soziologische Theoriedanalyse. In: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (3), S. 401-413.



Michaela Schulze

## Die IG Metall und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die IG Metall ist ein zentraler sozialpolitischer Akteur der Bundesrepublik. Sie bestimmt wesentliche Diskurse und setzt auch innergewerkschaftlich neue sozialpolitische Akzente. Dazu zählt auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dieses Thema wird vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, des Fachkräftemangels und anderer gesellschaftlicher Veränderungen zu einem Schlüsselthema.

2018 • 166 S. • Kart. • 24,90 € (D) • 25,60 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2137-5 • eISBN 978-3-8474-1128-4



Thomas Skora

## Pendelmobilität und Familiengründung

Zum Zusammenhang von berufsbedingtem Pendeln und dem Übergang zum ersten Kind

Untersuchungen zeigen, dass die Übernahme der Elternrolle – insbesondere für Frauen – schwer mit langen Pendelwegen vereinbar ist. Verringert die Gründung einer Familie die Bereitschaft für größere Pendeldistanzen und werden dafür berufliche Nachteile in Kauf genommen? Oder führt Pendeln zu einem Aufschub der Familiengründung oder verhindert diese gar? Das Buch beleuchtet einen neuen Erklärungsansatz für geringere Erwerbschancen von Müttern und leistet einen Beitrag zur Identifikation von Bestimmungsgründen der Fertilität.

*Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 52*  
2018 • 163 S. • Hc. • 32,00 € (D) • 32,90 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2187-0 • eISBN 978-3-8474-1213-7

# Kann man die Demokratie vor ihrem Niedergang retten?

*Friedbert W. Rüb*

Das Buch, das hier zu besprechen ist, hat einen schwarzen Umschlag, mit riesigen weißen Buchstaben titelt es „Wie Demokratien sterben“. Noch so ein Buch also, das den Tod – und nicht nur eine Krise – der Demokratie ankündigt. Solche Bücher über die Krise der Demokratie gibt es zuhauf, gute wie schlechte. Aber noch eines über ihren Tod – ergänzt mit Ratschlägen, was wir dagegen tun können und obwohl wir wissen, dass der Tod ein nicht aufzuhaltendes Zeitgenosse ist, zumindest im Leben. Wie oft sind tiefgreifende Krisen der Demokratie diagnostiziert worden, wie oft ist ihr Untergang beschworen worden und wie oft sind – zumeist rezeptbuchartig – Ratschläge erteilt worden, was man dagegen tun kann? Und nun noch ein solches Buch? Zudem gilt: Tot gesagte leben länger und so ganz ohne Plausibilität ist dieses Sprichwort nicht. Denn die Demokratie ist in vielen Ländern robust, sie wird von so mancher, auch manchmal schweren ‚Erkältung‘ befallen, aber sie erholt sich in der Regel wieder.

Also erneut ein Buch, das besagte Katastrophenszenarien wiederholt, deren Wahrheitsgehalt nur schwach ist und von der Wirklichkeit widerlegt wird? Nein, ein solches Buch ist es gewiss nicht, sondern das genaue Gegenteil. Selten sind so klar und in einer solchen analytischen und klaren Tiefe die Krankheiten der gegenwärtigen Demokratien dargestellt worden. Nebenbei nimmt man, ohne dass man es unbedingt merkt, an einem erhellenden und gründlichen Einführungskurs in die Demokratietheorie teil.



**Prof. em. Dr. Friedbert W. Rüb**

Seniorprofessor für Politische Soziologie und Sozialpolitik, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt Universität Berlin

Steven Levitsky und Daniel Ziblatt, *Wie Demokratien sterben: Und was wir dagegen tun können*, München 2018





In der Einleitung legen die beiden Autoren dar, was sie zu dem Buch bewegt hat. Steven Levitsky und Daniel Ziblatt sind zwei international anerkannte, an der Harvard Universität in den USA lehrende und forschende Politikwissenschaftler. Sie beschäftigen sich seit Jahren und auf höchstem Niveau mit den Zusammenbrüchen der Demokratie und ihrer (Wieder)Aufrichtung – aber vor allen im Europa der 30er Jahre und in Lateinamerika der 70er und 80er Jahre. Nie hätten sie gedacht, so betonen sie in der Einleitung, dass sie sich mit den etablierten Demokratien und erst recht nicht mit ihrem eigenen Land, der USA, beschäftigen müssten. Sie sehen Warn- und Krisensignale, die einen Zusammenbruch der Demokratie ankündigen könnten, aber nicht in den Formen, die sie bisher wissenschaftlich untersucht hatten: Nämlich als meist gewaltsame Eroberung der politischen Macht durch eine besondere Clique, sei es das Militär oder andere autoritäre Kräfte. In Zeiten des Kalten Krieges waren Staatsstriche die Ursache für fast drei Viertel aller Zusammenbrüche der Demokratie. (11)

Nun sehen sie eine zwar nicht gänzlich neue, aber gleichwohl andere Art des Zusammenbruchs von Demokratien. Die langsame und oft unscheinbare Erosion in kleinen und kaum merkbaren Schritten. Darüber handelt das Buch, und wie fast kein anderes zuvor untersucht es in erstaunlicher analytischer Klarheit und Weitsicht die Dynamiken dieser Erosion der – nicht nur amerikanischen – Demokratie. Donald Trump spielt selbstverständlich eine bedeutende Rolle, aber er steht nicht im Zentrum des Buches, es ist kein Anti-Trump Buch. Stattdessen stellt es einen Sachverhalt in den Mittelpunkt, der nur auf den ersten Blick erstaunt: „Der demokratische Rückschritt beginnt heute an der Wahlurne.“ (13) Die Beispiele hierfür sind zahlreich: Georgien, Nicaragua, Peru, die Philippinen, nun auch Polen, Russland, Sri Lanka, die Türkei, die Ukraine und prominent Ungarn. Man kann unschwer erkennen, dass dieses Phänomen kein außereuropäisches ist und dass es keinen europäischen Anti-Virus gegen die Erosion der Demokratie gibt. Vielmehr findet sie mitten in Europa und unter den Augen der europäischen Institutionen statt.

Der schleichende Prozess birgt Gefahren in sich, die die beiden Autoren immer wieder betonen. Da es keinen konkreten Zeitpunkt gibt, ab dem die Demokratie außer Kraft gesetzt wird, kann es durchaus sein, dass sich dieser Prozess fast unmerklich vollzieht und ihn viele nicht wahrnehmen. Und genau darum geht es ihnen: Ist die amerikanische Demokratie (aber nicht nur sie!) anfällig für einen solchen schleichenden Prozess? Ist er bereits in Gang? Und wenn ja, wie weit ist der gediehen und in welchem Stadium befindet sie sich konkret? Das tragische Moment der schleichenden Umwandlung der Demokratie „über Wahlen besteht darin, dass die Mörder der Demokratie deren eigene Institutionen benutzen, um sie zu töten – schrittweise, fast unmerklich und ganz legal.“ (17)

Aber kann die amerikanische Verfassung hier eine Schranke bilden, kann das in ihr formulierte System der Gewaltenteilung eine robuste Barriere aufbauen, an der die schleichende Umwandlung zu einem bestimmten Zeitpunkt zum Halten gebracht werden kann? Diese Frage steht mit im Mittelpunkt, aber die Autoren betonen, dass die Einhaltung von politischen Normen ebenso wichtig ist wie die formalen Institutionen. Solche Normen spielen in dem Buch eine große Rolle, sie werden als die Leit-

planken der amerikanischen Demokratie betrachtet. Deren Schwächung führt letztlich zur Erosion, ja zum Tod der Demokratie und dies wird in dem Buch in immer neuen Anläufen betont und empirisch verdeutlicht. Die Erosion hat ihre tiefe Ursache in einer „extremen Polarisierung, die sich über politische Meinungsverschiedenheiten hinaus zu einem existentiellen Konflikt über Rasse und Kultur ausgeweitet hat.“ (18) Und die extreme Polarisierung kann für die Demokratie tödlich sein. Um dies im Detail zu verdeutlichen und um die schleichenden Prozesse der Aushöhlung der Demokratie nachzuzeichnen, ist dieses Buch geschrieben. Es hat die USA im Zentrum und zeichnet hier den Weg im Detail nach, aber immer wieder finden sich Hinweise und Beispiele aus anderen Ländern, die die Thesen der beiden Autoren unterfüttern.

Wo fangen nun solche schleichenden Prozess an? Kann man einen bestimmten Zeitpunkt identifizieren? Die Autoren starten mit der Analyse von verhängnisvollen Bündnissen und haben aus der deutschen und italienischen Geschichte die Erkenntnis gewonnen, dass am Anfang diktatorischer, hier faschistischer, Regime meist fatale Fehleinschätzungen der politischen Elite hinsichtlich des Einflusses der autoritären Kräfte bestehen. Zugleich unterliegen die anderen politischen Parteien der Illusion, durch Einbindung oder Tolerierung diese Kräfte zu entschärfen. Aber woran kann man autoritäre Positionen erkennen? Die beiden Autoren benennen vier wichtige Merkmale. Politiker bzw. Parteien sind dann autoritär, wenn sie in Wort (und oft auch in der Tat) die Spielregeln der Demokratie ablehnen; wenn sie zweitens den politischen Gegnern ihre Berechtigung und Legitimität absprechen; wenn sie drittens Gewalt tolerieren oder gar selbst anwenden und wenn sie schließlich verkünden und auch bereit sind, die individuellen und kollektiven Freiheiten der politischen Gegner, insbesondere aber der Medien, einzuschränken (31-34). Da Demokratien ihre politische Gegner bzw. kritische Parteien nicht verbieten können (und sollen), liegt die Verantwortung für Bekämpfung und Isolierung dieser Kräfte weitgehend bei den etablierten politischen Parteien. Hierfür gibt es verschiedene Wege (35-37), aber entscheidend ist hierbei, dass die demokratischen Parteien ihre (Wahl)Interessen denen des Landes bzw. der Demokratie unterordnen und der Gesellschaft klar machen, dass es eine ernsthafte Gefahr für die Demokratie gibt. Man kann, ja sollte und muss sich fragen, ob die politische Elite Deutschlands dies heute in ausreichendem Ausmaß gegenüber der AfD macht.

Wie dem auch sei, die beiden Autoren sehen in den demokratischen politischen Parteien die Wächter der Demokratie. Gerade in den USA, in denen der direkt gewählte Präsident eine zentrale Rolle im Regierungssystem inne hat, kommt den Parteien eine besondere Rolle bei dessen Nominierung und Wahl zu. Sie waren – zumindest bis in die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts – das „Hauptbollwerk“ (58) gegen potentielle Extremisten, die es durchaus immer wieder gab und nach dem Präsidentenamt strebten. Mit der Einführung der bindenden Wirkung der Vorwahlen in den 60er Jahren haben die politischen Parteien ihre Kontrollmöglichkeiten bei der Kandidatenaufstellung erheblich geschwächt und die Position der Wähler gestärkt (61). Das kann man demokratietheoretisch als Stärkung der Demokratie betrachten, aber es hatte die unvermeidliche Nebenwirkung, dass nun immer häufiger radikale oder gar extremisti-

sche Außenseiter erfolgreiche Kandidaten wurden. Ab nun konnte man das „Wachsystem der Partei umgehen – und besiegen“ (62) und in der Zukunft würden Außenseiter größere Chancen haben als bisher.

Ein weiterer Faktor tritt hinzu, den die Autoren die „große republikanische Abankung“ (65 ff.) nennen. Sie kommt dadurch zustande, dass unkontrollierte Spendengelder drastisch zunehmen und sich zudem die Medienlandschaft wegen neuer Sender, wie etwa Fox News, und alternativer Medien, wie dem Internet, radikal ändert. Gerade die neuen Medien radikalisierten die konservativen Wähler, was umgekehrt radikalen Personen und deren Positionen in die Hände spielte. (67) Schließlich wurde gerade bei Donald Trump deutlich, dass der Bekanntheitsgrad von Kandidaten wichtiger wird als ihre Verankerung in den Parteien. Treten die neuen Medien hinzu und hat ein Kandidat hier massive Unterstützung, dann kann er Wege gehen, die bisher niemand gegangen ist. Das war sowohl bei Obama als auch bei Trump der Fall. Letzterer war kein gewöhnliche Kandidat, aber wie kann man solche von ‚gewöhnlichen‘ unterscheiden und wie kann man ihren Hang zum Autoritarismus feststellen?

Vier Punkte sind wichtig, die eine Art „Autokraten-Lackmest“ (72) ergeben. Zunächst das Ausmaß der Ablehnung bzw. die nur schwache Zustimmung zu den demokratischen Spielregeln; dann die Leugnung der Legitimität der politischen Gegenspieler; zudem die Tolerierung von oder die Ermutigung zur Gewalt und schließlich die Bereitschaft, die politischen und individuellen Freiheiten der politischen Gegner und der Medien einzuschränken. (72-80) Die Beispiele, die die beiden Autoren anführen, sind außerordentlich detailliert und beunruhigend. Man erfährt Sachverhalte, über die in den hiesigen Medien kaum berichtet wurde, und die immer wiederkehrende Bestätigung dieser vier Merkmale durch Trumps Äußerungen ist frappierend. Bereits hier wird deutlich, dass viele Politiker der Republikaner, aber auch der Demokraten, diese Äußerungen und ihre Tragweite nicht ernst genommen und keine entsprechenden Gegenreaktionen gezeigt haben.

Aber die „Untergrabung der Demokratie“ (86), so die Überschrift des nächsten Kapitels, erfordert weitere Schritte. Betrachtet man die Demokratie als ein Spiel, bei dem verschiedene Spieler um den Sieg spielen, so bietet es sich für Autokraten an, den Schiedsrichter zu neutralisieren oder gleichzuschalten. Hierzu gehören die unabhängigen Gerichte, insbesondere das Verfassungsgericht, hohe Beamte in den verschiedensten Ministerien, die Medien und andere Institutionen bzw. Organisationen. Danach werden die politischen Gegner geschwächt, indem man bestimmte Personen kauft, ihnen wichtige Posten übergibt, erneut die Medien weiter in den Blick nimmt und gleichzuschalten versucht, führende Unternehmer auf seine Seite zieht und hier und da mit kleinen und großen Drohungen nachhilft. Sind die wichtigsten Gegenspieler in Politik, Wirtschaft, Kultur und den Medien neutralisiert oder ausgeschaltet, dann verebbt die Opposition oder ist ganz mundtot gemacht. Der letzte Schritt aber, um sich an der Macht zu halten, muss erfolgen, und er konzentriert sich auf die Änderungen der Spielregeln. Auch dies geschieht auf vielfältigste Weise, und die Beispiele, die im Buch angeführt werden, sind erneut reichhaltig und zugleich beunruhigend. Sie reichen von den lateinamerikanischen bis zu den osteuropäischen Transformationen

zur Autokratie, wie etwa in Polen und Ungarn. Treten faktische oder vermeintliche Sicherheitskrisen hinzu, werden diese Prozess noch beschleunigt. Der 9. September 2001 ist nur ein, wenn auch wichtiges Beispiel hierfür. Und „(e)ine der großen Ironien des Untergangs von Demokratien besteht darin, dass häufig ihr Schutz als Vorwand für ihre Aushöhlung angeführt wird.“ (110)

Die beiden Verfasser führen noch einen weiteren Sachverhalt an, der beim Übergang von der Demokratie zur Diktatur äußerst wichtig ist, aber bisher zu wenig berücksichtigt wurde. Bestehen die „Leitplanken der Demokratie“ (115 und ff.) allein in verfassungsrechtlichen Leitplanken oder müssen noch andere hinzutreten, um die Demokratie zu schützen? Hier sind die Autoren erneut sehr klar und behaupten, dass zwei Normen, und nicht nur Institutionen, wie die Verfassung und andere rechtliche Regeln, von größter Bedeutung sind. Nur wenn diese von den politischen Eliten eingehalten und von den Medien wirksam kontrolliert werden, bleiben Demokratien stabil. Die erste Leitplanke ist „gegenseitige Achtung“ (120 und ff.) bedeutet, dass man den politischen Gegenspielern die gleichen Rechte und Normen zubilligt wie sich selbst. Es ist die kollektive Bereitschaft der Politiker und Parteien, „darin übereinzustimmen, dass man nicht übereinstimmt.“ (121) In allen Fällen, in denen die Demokratie zusammengebrochen ist, wurde die autoritäre Machtanhäufung damit gerechtfertigt, dass der politische Gegner angeblich eine existentielle Bedrohung darstellt und man ihm deshalb nicht die gleichen Rechte zubilligen darf. Die zweite Leitplanke ist „institutionelle Zurückhaltung“ (125 und ff.), die sich darin ausdrückt, dass man Handlungen unterlässt, die zwar den Buchstaben der Gesetze genügen mögen, aber ihren Geist offensichtlich verletzen. Verantwortungsvolle Politik geht nie bis an die Grenzen der Gesetze und reizt ihre Vorrechte nicht voll aus.

Diese grundlegenden Ausführungen bzw. die jeweiligen Kapitel werden durch einen Rekurs auf die amerikanische Politik präzisiert und durch viele Beispiele untermauert. Dies kann nicht im Detail nachgezeichnet werden, die hier dargestellten Sachverhalte sind zu vielfältig und zu facettenreich. Aber in diesen Ausführungen wird die Bedeutung der „ungeschriebenen Gesetze der amerikanischen Politik“ (137) überdeutlich. Unter der Rubrik des „Zerbröckelns der Demokratie“ (170) werden dann die Veränderungen und Verhaltensweisen dargestellt, die zum Rosten der Institutionen und Normen geführt und deren Standfestigkeit unterminiert haben. Hier wird im Detail deutlich, wie die Republikaner immer weiter nach rechts abdriften und wie die Demokraten, vor allem unter Präsident Barak Obama, darauf reagieren und ihrerseits – wenn auch nicht so massiv wie die Republikaner – nach links abdriften und ebenfalls an den normativen Grundlagen der Demokratie rütteln und diese verschieben bzw. auflösen. Beide Parteien sind zu Beginn des Jahrhunderts nun stark nach Rasse und Religion getrennt, also entlang zweier stark polarisierender Themen, und die Demokraten wurden zu einer Partei vor allem der vielen ethnischen Minderheiten, während die Republikaner immer mehr zu einer Partei der Weißen, insbesondere der weißen Mittelschicht, wurden und sich zunehmend radikalisierten. Die Vertreter der Tea-Party werden immer einflussreicher und besetzen immer mehr Themen und Positionen. Die beiden großen Parteien haben ihren Charakter als „ideologische

„Großraumzelte“ (198) verloren, weil bei den Demokraten der konservative Anteil und bei den Republikanern der liberale Flügel abnahm und beide immer weniger Gemeinsamkeiten oder Überlappungen aufwiesen, die parteiübergreifende Kompromisse erleichtert hätten. Die Parteien wurden zu ideologisch und kulturell homogenen und nach außen abgeschlossenen Containern. Die Folge: Politik wird immer mehr als eine „Politik der Kriegführung“ (204) betrachtet, die den politischen Gegner zum Feind abstempelt, mit dem man keine Kompromisse mehr schließen kann, sondern den man – möglichst mit allen Mitteln – bekämpft.

Dann kommen die beiden Autoren doch noch explizit auf Trump zu sprechen und widmen ihm ein ganzes Kapitel. In „Trump gegen die Leitplanken“ (205 und ff.) wird beschrieben, wie drei Dimensionen langsam aber stetig unterminiert werden: Trump versuchte die Schiedsrichter gleichzuschalten, die Schlüsselspieler zu neutralisieren und schließlich die Spielregeln neu zu definieren. Das alles ist erneut mit viel Material und sehr anschaulich beschrieben. Zwar hat Trump viele der weichen Leitplanken grundlegend demontiert, aber an vielen Punkten haben die harten Leitplanken gehalten und seinen Spielraum sich nicht ins Grenzenlose entwickeln lassen. Aber dennoch war sein Wahlkampf eine „Zäsur in der Entwicklung der Feindschaft zwischen den politischen Lagern“ (183), bei dem die Medien, insbesondere aber Fox News als meist gesehener amerikanischer Kabelsender, eine zentrale Rolle spielten. Steven King, ein republikanischer Angeordneter des Repräsentantenhauses, verstieg sich zu der Aussage, dass Obama „antiamerikanisch“ sei und in den USA eine „totalitäre Diktatur“ einführen werde (183). Dies ist nur ein Beispiel unter vielen, das die Beobachtung der ‚Politik als Kriegführung‘ beunruhigend belegt.

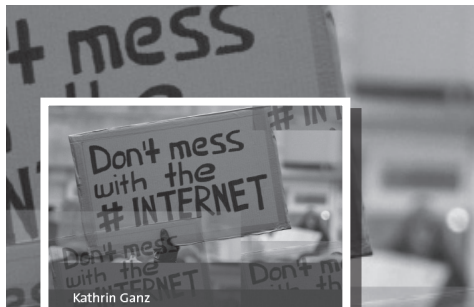
Aber kann man diesen Prozess des langsamen Rostens der Demokratie stoppen? Kann man „(d)ie Demokratie retten“ (234 und ff.)? Das Problem – so sehen es die beiden Autoren – besteht darin, dass man die Republikaner eigentlich massiv mit denselben Mitteln bekämpfen müsste, aber genau das keine plausible Option wäre. Das würde die Situation nur noch weiter verschlimmern, die Gegensätze weiter polarisieren und die Konflikte zwischen den Parteien eskalieren. Genau das aber wäre kontra-produktiv. Stattdessen müssten die demokratischen Kräfte sich strikt die Normen zu eigen machen, die für die Demokratie zentral sind: Gegenseitige Achtung und institutionelle Zurückhaltung. Sie müssten die schweren Diffamierungen, Konflikte und Auseinandersetzungen, auch wenn sie sich jenseits der eben erwähnten Normen bewegt haben, vergessen und einen neuen Ansatz realisieren, der die gegenwärtigen Grenzen überschreiten könnte. „Die wirkungsvollsten Koalitionen sind diejenigen, in denen sich Gruppen zusammenfinden, die in vielen Fragen unterschiedliche – und häufig gegensätzliche – Ansichten vertreten. Sie besteht nicht aus Freunden, sondern aus Gegnern.“ (257)

Die Befürworter der Demokratie müssten schwer schlucken und viele Zugeständnisse machen, die aber für die Zukunft außerordentlich wichtig sind, und die Polarisierung der Politik reduzieren und aus Feinden wieder politische Gegner machen. Bei den Republikanern, deren Partei teilweise wie eine „Antisystempartei“ (262) agiert, müsste man die moderaten Kräfte zu gewinnen versuchen und mit ihnen und anderen

politischen und sozialen Gruppierungen ein neues Bündnis aufbauen, das sich gegen die antidemokratischen Kräfte stellt und die Normen der Demokratie wieder zurückeroberet. Auf zwei Sachverhalte müsste sich eine solche Koalition der Vernünftigen konzentrieren: Die rassistische und religiöse Polarisierung reduzieren und die zunehmende wirtschaftliche Ungleichheit bekämpfen. Etwas überraschend taucht als Beispiel die deutsche Nachkriegsgeschichte auf. Selbstverständlich sind der Nationalsozialismus und das gegenwärtige Trump-Amerika nicht identisch, das steht außer Frage. Aber der Neuaufbau der CDU als Mitte-rechts-Partei und die Überwindung der tradierten konservativen und rechtsgerichteten Tradition und ihr Verständnis der Wirtschaft als soziale Marktwirtschaft war zentral für die Neubegründung der Demokratie. Nur so konnte auch der Brückenschlag zu den anderen demokratischen Parteien erfolgen.

Man kann manche der hier aufgeführten historischen Entwicklungen hinsichtlich ihrer empirischen Robustheit anzweifeln, aber dennoch gilt: Würden die Republikaner bei diesem Aspekt die CDU der Nachkriegszeit als Beispiel nehmen, dann könnten sie ihre extreme Marktideologie und den weißen Nationalismus abmildern und ein breiteres politisches Profil aufbauen, das ihnen nicht nur neue Wählerschichten zuführen, sondern auch den Brückenschlag zu den Demokraten erleichtern würde. Umgekehrt müssten die Demokraten den Einfluss ethnischer Minderheiten zurückführen, um so ihren Einfluss auf die weiße Arbeiterschicht auszudehnen. Auch eine veränderte Sozialpolitik wäre hilfreich, die allen zu Gute kommt und deshalb Staatsbürger orientiert sein müsste statt auf bestimmte soziale Gruppierungen konzentriert. Moderne Gesellschaften sind hochkomplexe Gegebenheiten und ihre kulturelle, ethnische, soziale, ökonomische und politische Vielfalt nimmt zu. Sie müssten multi-ethnischer und zugleich demokratischer werden. Eine Herkulesaufgabe, vor der nicht nur die USA stehen. Aber nur wenn diese bewältigt wird, können die modernen Demokratien überleben – oder sie sterben. Das ist die Alternative, die die beiden Autoren am Ende ihres Buches skizzieren. Das Buch ermutigt, sich hier nicht passiv zu verhalten, sondern sich an dieser Entwicklung aktiv zu beteiligen.

Das abschließende Fazit kann kurz und knapp ausfallen: Sehr lesenswert und sehr bedenkenswert!



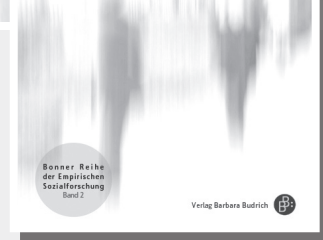
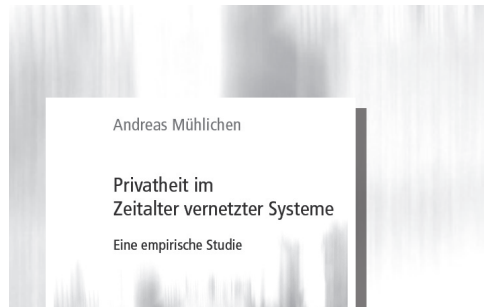
Kathrin Ganz

## Die Netzbewegung

**Subjektpositionen im politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft**

Die Netzbewegung setzt sich für Informationsfreiheit, Datenschutz und Netzneutralität ein, gegen Zensur und Überwachung, kurz: für ein freies Internet. Mit ihrer intersektionalen und hegemonietheoretischen Analyse zeigt die Autorin, wie die Forderungen der Netzbewegung und auch die Akteur\_innen selbst gesellschaftlich verortet sind und geht der Frage nach, wie sich soziale Ungleichheit in den politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft einschreibt.

2018 • 310 S. • Kart. • 38,00 € (D) • 39,10 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2139-9 • eISBN 978-3-8474-1129-1



Andreas Mühlichen

## Privatheit im Zeitalter vernetzter Systeme

**Eine empirische Studie**

Dieses Buch widmet sich theoretisch und empirisch dem Thema Privatheit. Es untersucht, was Privatheit eigentlich ist, inwiefern sich unser Verständnis davon durch die Digitalisierung verändert hat, warum wir sie gewahrt wissen wollen und sollten, warum wir jedoch gleichzeitig bereit sind, sie unter bestimmten Umständen aufzugeben und was die Konsequenzen davon sind.

2018 • 281 S. • Kart. • 36,00 € (D) • 37,10 € (A)  
Bonner Reihe der Empirischen Sozialforschung, 2  
ISBN 978-3-8474-2145-0 • eISBN 978-3-8474-1152-9



*Andreas Eis, Claire Moulin-Doods (Hg.) (2018): Kritische politische Europabildung – Die Vielfachkrisis Europas als kollektive Lerngelegenheit? Immenhausen*

Das Thema Europabildung bekommt im Vorfeld einer seit 1979 vielleicht entscheidenden Europa-Wahl im Mai

auch schulisch und didaktisch erhebliches Gewicht. Einen guten konzeptionellen und nicht nur raschen Zugang zu den 16 Beiträgen gibt der einleitende Beitrag der beiden Herausgeber Andreas Eis (Universität Kassel) und Claire Moulin-Doods (Universität Kassel, derzeit Universität Passau). Die Beiträge sind entstanden aus unterschiedlichen Seminarformaten im Umfeld der Universität Kassel. Es wird der Unterschied zwischen Europäischer Bürgerschaftsbildung und Kritischer politischer Europabildung herausgearbeitet (S. 14). Durch mehrere Beiträge zieht sich wie ein roter Faden die Frage, ob die Europäische Union im Sinne des Kontroversgebotes des Beutelsbacher Konsens als eine offene oder geschlossene Kontroverse oder als eine am tipping point (Umkipppunkt) behandelt werden soll. In den politischen normativen Lehrplandokumenten handelt es sich um eine geschlossene Kontroverse, es soll für Europa unterrichtet werden. Aus Sicht einer kritischen Europabildung wäre diese Kontroverse pädagogisch zu öffnen, um der Gefahr einer Zwangsbegeisterung oder Romantisierung entgegenzuwirken (S. 180). Auch Europa-Skeptiker müssen in einer kritischen Europabildung zu Wort kommen.

Der Band gliedert sich in drei große Abschnitte mit jeweils fünf bis sechs Einzelbeiträgen. Unter der Fragestellung „Europa in der Dauerkrise?“ stehen Beiträge aus der Perspektive kritischer Europaforschung. Im zweiten Abschnitt wird nach Ansätzen einer emanzipatorischen Europabildung gesucht und gefragt, inwiefern die multiple Krise gerade eine Lerngelegenheit darstellen kann.

Im aus didaktischer Sicht interessantesten dritten Block werden Ansätze zu einer Praxis kritischer Europabildung aufgezeigt. Achim Albrecht verdeutlicht Möglichkeiten, Europa als Querschnittsaufgabe im Schulcurriculum zu verankern, nicht zuletzt, um die Empfehlungen der KMK zur Europabildung (zuletzt 2008) einzulösen. Gesine Bade fragt nach Möglichkeiten einer Europabil-

dung bereits in der Grundschule, da ausweislich von Ergebnissen der empirischen entwicklungspsychologischen Forschung Kinder erst etwa ab dem Alter von 10 Jahren ein Konzept „Staat“ korrekt erklären und die Bedeutung von Hauptstädten verstehen können (S. 174). Ein Zugang wird darin gesehen, dass die „vermeintlich unpolitischen, kulturellen europäischen Themen einen guten Einstieg bilden und schnell in politische Fragestellungen münden. Wie leben bspw. Kinder in anderen Mitgliedsstaaten? Warum gibt es reiche und arme Länder in Europa?“ (179f.). Am Beispiel von Jugendarbeitslosigkeit in Spanien oder von Äußerungen junger Polinnen, die sich mit demokratiefeindlichen Tendenzen in ihrem Land auseinandersetzen, wird Betroffenheit und ein exemplarischer Zugang gesucht. Da ist es schade, wenn – in einer Reihe „Erfahrungsorientierter Unterricht“ – das wahrscheinlich erprobte Material nicht mit Biografien der Schüler\*innen angereichert ist. Wie überhaupt einige Passagen sehr allgemein bleiben. Mustergültig dagegen der Beitrag von Klaus Moegling, der über ein Kurssemester mit einem Planspiel berichtet. In der Rolle von Finanzexpert\*innen der EZB machen sich die Schüler\*innen Gedanken über eine Lösung im Umgang mit der griechischen Schuldenkrise. Im Sinne kritischer politischer Bildung kommt die Analyse der Herrschafts- und Machtstrukturen nicht zu kurz (S. 209). Allerdings seien die eher leistungsschwächeren Schüler\*innen etwas untergegangen bzw. sie haben sich entzogen (S. 210).

Es zählt zu den Herausforderungen einer Didaktik der politischen Bildung, den (auch normativen) Bezugspunkt zu bestimmen, von dem her unterrichtet wird: Geht der Blick von einer nationalen deutschen Perspektive hinaus in die internationale globale Welt? Oder von einer inter- oder supra-nationalen Vogelperspektive, einer Weltinnenpolitik, auf Deutschland? Europa und die Europäische Union können als eine Art Zwischenstockwerk eine Vermittlungsinstanz bieten. Wohltuend ist eine bi-nationale Perspektive – soziale Bewegungen in Griechenland (Carolin Philipp, S. 246ff.)

*Tilman Grammes*





*Carl Deichmann/Marc Partetzke (Hrsg.) (2018): Schulische und außerschulische politische Bildung. Qualitative Studien und Unterrichtsbeispiele hermeneutischer Politikdidaktik, Wiesbaden*

Die Art und Weise, wie Politik erlebt, erfahren und praktiziert wird, ist einem „permanenten Wandel unterzogen“ (S.1). Da Bürger\*innen der Politik insbesondere in ihrer medial (vor-)interpretierten Form begegnen, muss dies in der politischen Bildung adressiert werden – insbesondere in Zeiten von Anti-Demokraten wie Donald Trump, Wladimir Putin und Recep Tayyip Erdogan, die der gesellschaftlichen Spaltung Vorschub leisten. Vor diesem Hintergrund betonen die Autor(inn)en des Sammelbands „Schulische und außerschulische politische Bildung. Qualitative Studien und Unterrichtsbeispiele hermeneutischer Politikdidaktik“, der aus einer Tagung der Jenaer Forschungs- und Arbeitsgruppe „Hermeneutische Politikdidaktik“ hervorgegangen ist, die Rolle subjektiver und gesellschaftlicher Deutungsmuster für den Lehr-Lern-Prozess. Gleich zu Beginn fordert Marc Partetzke eine Rückbesinnung der Politikdidaktik auf die sozialwissenschaftlichen Bezugsdisziplinen, womit er ihr unterstellt, diesen Bezug durch die Kompetenzorientierung verloren zu haben. Er plädiert dafür, die Politikdidaktik wieder stärker als Forschung „von der Praxis für die Praxis“ (S. 16) zu verstehen. Der Beitrag begnügt sich jedoch nicht damit, die nachfolgenden Beiträge zu kontextualisieren, sondern geht noch einen Schritt weiter, indem er design-based-research-orientierte Forschung fordert. Nach diesen überzeugenden (Vor-)Überlegungen präsentiert Hendrik Schröder einen Ausschnitt aus einer objektiv-hermeneutischen Forschungsarbeit, in der er Aussagen über die nur schwer zu messende und zugleich für die politische Bildung zumeist als „ein vorrangiges Vermittlungsziel“ (S. 27) deklarierte Urteilskompetenz zu ermitteln sucht. Michael May stützt sich mit dem „Jenaer Modell“ (S. 49) auf ein universitäres Lehrkonzept,

in dem sowohl politikdidaktische wie auch demokratiepädagogische Strategien und Ansätze analysiert und diskutiert werden.

Carl Deichmann präsentiert zentrale Überlegungen geeigneter Lernsituationen in einer multikulturellen Gesellschaft. Er betont, dass die Deonstruktion von Erzählkulturen zu einem breiteren gesellschaftlichen Verständnis führen würde, wofür sich der „biografisch-personenbezogene Ansatz“ (S. 65) eigne.

Dennis Hauk untersucht die „unterrichtspraktische Wirkung der Methode ‚Denkhütte‘“ (S. 98) für die Förderung der politischen Urteilsbildung, während Florian Weber-Stein danach fragt, ob und – falls ja – inwieweit Methoden zur qualitativen Erforschung politischer Präkonzepte auch in der Unterrichtspraxis genutzt werden können. Unter Einbindung konkreter Beispiele gewährt Weber-Stein Lehrenden, die Präkonzepte ihrer Lernenden für den Unterricht fruchtbar machen möchten, einen durchweg überzeugenden Einblick.

Im abschließenden Teil thematisieren die Autor(inn)en verschiedene Aspekte der außerschulischen politischen Bildung. Während sich Benjamin Moritz NS-Gedenkstätten als Orten außerschulischen politischen Lernens nähert, plädiert Ingo Juchler für Exkursionen zu Lernorten, die mit bedeutsamen Personen verbunden sind. Stefanie Kessler stellt einen Teil ihres Dissertationsprojekts zur Diskussion, indem sie das Politikverständnis von Jugendsozialarbeiter(inne)n beleuchtet.

Dadurch, dass alle Texte die Bedeutung subjektiver Deutungsmuster akzentuieren, bietet der Sammelband lohnenswerte Perspektiven, die durch den in der Politikdidaktik derzeit dominierenden Diskurs über den fachlichen Zuschnitt der Disziplin unterrepräsentiert sind. Die Lektüre dieses thematisch, theoretisch und methodisch breit angelegten Bandes ist insbesondere denjenigen zu empfehlen, die sich für die synergetische Kraft von Theorie und Praxis öffnen wollen, um der politischen Bildung jenseits der Kompetenzorientierung den Weg zu bahnen.

*Christine Barp*

## Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Hermann Adam  
Otto-Suhr-Institut der Freien  
Universität Berlin.  
Ihnestraße 22. 14195 Berlin  
hermann-adam@t-online.de

Dr. Philipp Adorf  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
Lennéstraße 25. 53113 Bonn  
padorf@uni-bonn.de

Christine Barp  
Zentrum für Arbeit und Politik (zap)  
Celsiusstr. 2, 28359 Bremen  
barp@uni-bremen.de

Marius Bosse  
Gartenstraße 12. 42107 Wuppertal  
mariusbosse@posteo.de

Dr. Christian Fischer  
Universität Erfurt  
Erziehungswissenschaftliche Fakultät  
Nordhäuser Str. 63, 99089 Erfurt  
christian.fischer@uni-erfurt.de

Prof. Dr. Tilman Grammes  
Universität Hamburg  
Fakultät für Erziehungswissenschaft  
Von-Melle-Park 8. 20146 Hamburg  
Tilman.Grammes@uni-hamburg.de

Prof. Dr. Everhard Holtmann  
Zentrum für Sozialforschung  
der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg  
Großer Berlin 14. 06108 Halle (Saale)  
everhard.holtmann@zsh.uni-halle.de

Josefine Koebe  
Abteilung Bildung und Familie am  
Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW  
Berlin)  
Mohrenstraße 58. 10117 Berlin  
jkoebe@diw.de

Prof. Dr. Oskar Niedermayer  
Waldsiedlung 50  
14959 Trebbin OT Thyrow  
oskar.niedermayer@fu-berlin.de

Professor Dr. Andreas Nölke  
Professur für Politikwissenschaft  
Goethe-Universität Frankfurt am Main  
Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60629 Frankfurt  
a.noelke@uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Heinrich Pehle  
Domstiftstraße 4 B. 91056 Erlangen  
heinrich.pehle@fau.de

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

Prof. Dr. Gottfried Richenhagen  
FOM Hochschule für Oekonomie und Management  
gGmbH Essen.  
Leimkugelstr. 6. 45141 Essen  
gottfried.richenhagen@fom.de

Prof. em. Friedbert Rüb  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Institut für Sozialwissenschaften  
Unter den Linden 6. D-10099 Berlin  
friedbert.rueb@sowi.hu-berlin.de

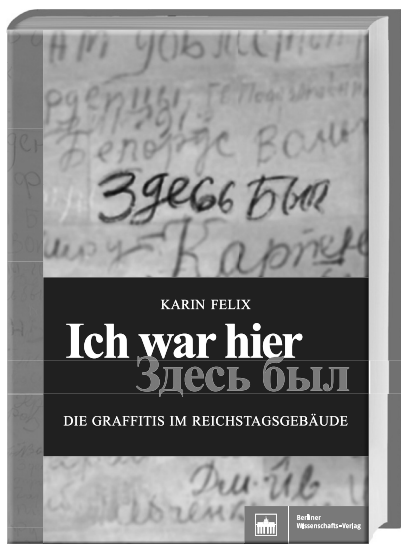
Univ.-Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Abteilung Bildung und Familie  
am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung  
(DIW Berlin)  
kspiess@diw.de  
Mohrenstraße 58. 10117 Berlin

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

Christopher Wennrich  
Zum Ihnedieck 6. 44265 Dortmund  
christopherwennrich@gmx.de

Kristina van Deuverden  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.  
(DIW Berlin)  
Mohrenstraße 58. 10117 Berlin  
kvandeuverden@diw.de

Dr. Jens van Scherpenberg  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft  
Oettingenstr. 67. 80538 München  
Jens.vanScherpenberg@gsi.uni-muenchen.de



#### DIE AUTORIN

Karin Felix, geb. 1949, Expertin für die historischen Inschriften im Reichstagsgebäude, 1991–2014  
Mitarbeiterin beim Besucherdienst des Deutschen Bundestages.

#### AUS DEM INHALT

Vorwort von Bundestagspräsident a. D. Wolfgang Thierse | Winfried Heinemann: Geleitwort zum militärischen Hintergrund | Einführung: Eine kurze Geschichte des Hauses | Begegnungen und persönliche Erinnerungen | Dokumentation der historischen Graffitis im Reichstagsgebäude

Karin Felix


# Ich war hier Здесь был

## Die Graffitis im Reichstagsgebäude

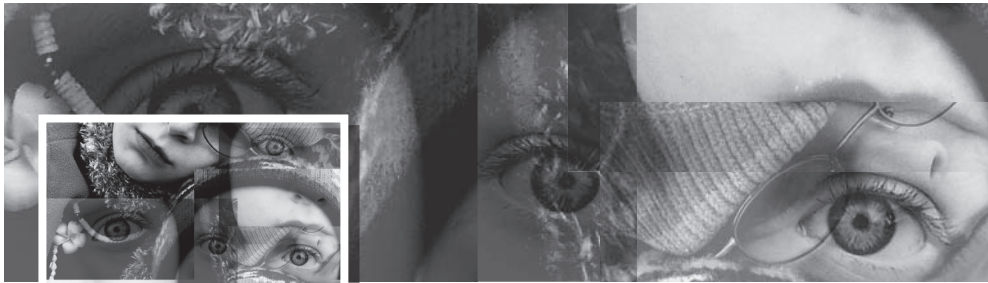
„Hier war ein Kerl aus dem russischen Kusково.“ – Diese Worte hinterließ ein sowjetischer Soldat im Frühjahr 1945 auf einer Wand des Reichstagsgebäudes, das die Rote Armee während der Schlacht um Berlin eingenommen hatte. Hunderte Schriftzüge mit Holzkohle und Kreide befinden sich dort noch heute. Zum Vorschein kamen sie erst Jahrzehnte später wieder – durch den Umbau des Gebäudes in den Jahren 1995 bis 1999.

Karin Felix, Expertin für diese Inschriften und langjährige Besucherführerin im Reichstagsgebäude, versammelt in dieser Dokumentation erstmals alle noch vorhandenen Graffitis und lässt Menschen mit besonderem Bezug zu den Schriften zu Wort kommen. Ihr Anliegen ist, das Positive persönlicher Begegnungen zu betonen und den Erinnerungen der ehemaligen Soldaten einen Platz im Geschichtsbesusstsein zu verschaffen.

Ergänzt durch eine historische Einordnung bietet dieser dokumentarische Bildband einen umfangreichen und eindringlichen Blick auf die erhaltenen Inschriften und ihre Provenienz – und macht so ein Stück Berliner und gesamtdeutscher Geschichte lebendig.

2019, 296 S., 7 s/w Abb., 8 farb. Abb.,  
12 s/w Fotos, 254 Farbfotos, 2 farb. Tab.,  
geb., 37,- €, 978-3-8305-3872-1  
 eBook PDF 37,- €, 978-3-8305-4039-7





Mariam Irene Tazi-Preve

## Das Versagen der Kleinfamilie

### Kapitalismus, Liebe und der Staat

2018 • 225 S. • Kart. • 22,90 € (D) • 23,60 € (A) • 2., durchgesehene Auflage  
ISBN 978-3-8474-2196-2 • eISBN 978-3-8474-1244-1

Die Autorin geht vom Leiden an den kleinfamilialen Verhältnissen aus und fragt: Kann das Liebespaar wirklich die Basis einer ganzen Gesellschaftsordnung sein? Sie legt die historischen und ideologischen Ursachen des Dilemmas der Kleinfamilie dar statt einem „individuellen Verschulden“ nachzugehen und fordert ein radikales Umdenken des Privaten. Dabei greift sie alle relevanten Themen pointiert und fachkundig auf: das Drama der Mutterschaft, die neue Vaterschaftsdebatte und die Vereinbarkeitsfrage. Sie analysiert die Politik und deren Interesse an der „kleinsten Zelle des Staates“ und zeigt auf, wie das Wirtschaftssystem die Kleinfamilie für sich nutzt und sie an die Grenzen der Belastbarkeit bringt.

*„... spannender als jeder Krimi. Das Buch ist nicht nur höchst interessant, sondern macht mich auch betroffen. Und öffnet mir (einmal mehr) die Augen.“*

Sibylle Stillhart, Journalistin und Autorin

Aus dem Inhalt:

Die Mutterfalle • Politik und Familie. Die kleinste Zelle des Staates und das Tabu der Gewalt • Die Vereinbarkeitslüge • Die Wirtschaft mit der Familie • „Neue“ oder „alte“ Väter? • Die Sache mit der Sexualität • Familie als matrilineare Verhältnisse • Warum versagt das System Kleinfamilie wirklich?

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



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

## Ruck nach rechts?

Rechtspopulismus, Rechts-  
extremismus 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