



GW

© Mark Absmann, 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

Bürgerprotest · Wählerverhalten und Regierungsbildung ·
Schülerstreik · CO₂-Preis · Mindestlohn · Hartz IV ·
EU-Kommission · Huawei-Streit · Afrika

Neue Serie: Deutschland 2020/2021



Verlag Barbara Budrich

69. Jahrgang · 1. Vierteljahr 2020
ISSN 16-5875 | ISSN Online: 2196-1654

1/2020

Gesellschaft · Wirtschaft · Politik

Sozialwissenschaften für Politische Bildung

<https://gwp.budrich-journals.de/>

Neue Folge von GEGENWARTSKUNDE – Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung, Jahrgang 1-50.

Ehrenherausgeber:

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich †

Herausgegeben von

Edmund Budrich, Leverkusen

Prof. Dr. Stefan Liebig, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)

Prof. i.R. Dr. Sibylle Reinhardt, Martin Luther-Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Roland Sturm, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Zusammen mit (Wissenschaftlicher Beirat):

Heiner Adamski, Hamburg; Staatsrat a.D. Helmut Bilstein, Hamburg; Prof. Friedrich-Wilhelm

Dörge, Roth; Prof. Dr. Tim Engartner, Frankfurt/Main; Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis, Münster;

Prof. Dr. Reinhold Hedtke, Bielefeld; Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil, Mainz; Prof. em. Dr.

Eckhard Jesse, Chemnitz; Prof. Dr. Michèle Knodt, Darmstadt; Prof. Dr. Dirk Lange, Wien/

Hannover; Prof. Dr. Michael May, Jena; Prof. Dr. Monika Oberle, Göttingen; Prof. i.R. Dr.

Heinrich Pehle, Erlangen; Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers, Karlsruhe; Prof. i.R. Dr. Armin

Scherb, Erlangen; Prof. Dr. Josef Schmid, Tübingen; Prof. Dr. Andrea Szukala, Münster;

Prof. Dr. Bettina Zurstrassen, Bielefeld.

GWP in Datenbanken bzw. auf externen Webseiten: bpb | CNKI | CNPeReading | Crossref | EBSCO | Fachzeitsungen | GBI-Genios | GESIS | Google Scholar | IBR-Online | IBZ-Online | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | scholars-e-library | Ulrichsweb

Redaktion:

GWP-Redaktion. Sürderstr. 22a. D-51375 Leverkusen.

Tel. +49 (0)214.40 39 097.

E-Mail: redaktion@gwp-pb.de

Verlag:

Verlag Barbara Budrich GmbH. Opladen, Berlin & Toronto.

Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen

Tel +49 (0)2171.79491 50 Fax +49 (0)2171.79491 69

E-Mail: info@budrich.de

<https://budrich.de>; <https://shop.budrich.de>; <https://www.budrich-journals.de>

Bezugsbedingungen:

Jährlich vier Hefte.

<i>Für Privatbezieher:</i>	Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang Jahresabonnement 39,80 €; -Online-Only-Abonnement 18,00 €.
<i>für Studierende, für Referendarinnen/Referendare und Pensionire/Rentner</i>	Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang 25,- €.. Online-Only-Abonnement 10,- €
<i>für institutionelle Bezieher:</i>	Gedruckte Ausgabe Jahresabonnement 46,00 €; Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang 79,- €; Online-Only-Abonnement 68,00 €

Versandkosten für das Jahresabonnement: Inland 6,80 €, Ausland 16,- €.

Das Einzelheft kostet 15,- € zuzüglich Versandkosten.

Alle Preise und Versandkosten unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

© Edmund Budrich. Beratung und Betreuung von Verlagsprojekten. Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Copyright-Inhabers vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fällt auch die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-Rom und allen anderen elektronischen Datenträgern.

Satz: Glaubitz. Redaktion und Satz, Leverkusen. E-Mail: glaubitz.rs@t-online.de

Druck und Verarbeitung: paper & tinta, Warschau. Printed in Europe.

Titelfoto: @ Mark Alsmann

ISSN: 16-5875 | ISSN Online: 2196-1654

Zu dieser Ausgabe

Die Ereignisse im Thüringer Landtag um die Wahl des Ministerpräsidenten im Januar diesen Jahres und die daraus für die CDU und FDP sich ergebenden politischen Folgen sind aktuell noch nicht abschätzbar. Aber die gute Nachricht von alledem ist: Es existieren bestimmte „rote Linien“ im politischen Leben, deren Übertreten Konsequenzen hat. „Thüringen“ zeigt aber auch, dass alles ein wenig komplizierter geworden ist. Nicht nur, dass sich die Wählerinnen und Wähler anders verhalten, auch politische Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse werden vielfältiger und zeitaufwändiger. „Thüringen“ ist dabei freilich nur ein besonderes Beispiel für diese neue „Unübersichtlichkeit“. Denn – wie *Stefan Marschall und Lena Masch* in dieser Ausgabe zeigen – kann ein Wahlverhalten, das nicht den einfachen Parteistrukturen Westdeutschlands der 1950er Jahre folgt, auch volatile Regierungsbildungen zur Folge haben. Was bewirkt, dass entsprechende politische Usancen – wie der Koalitionszwang bei Abstimmungen in den Parlamenten – ins Leere greifen und eine „bessere Politik“ verhindern können, worauf *Christian Stecker* hinweist. Damit stellt sich die Frage nach der politischen Steuerbarkeit eines Gemeinwesens, das in den letzten Jahren in seiner Zusammensetzung heterogener und auf den ersten Blick auch weniger „berechenbarer“ geworden ist. Ob sich auch unter einer hohen politischen Komplexität durchaus Handlungs- oder Entscheidungsmöglichkeiten eröffnen, erörtern *Stefan Becker* und *Michael Bauer* am Beispiel der EU-Kommission.

Das Gefühl, in unruhigen Zeiten mit schwindenden Gewissheiten und Unwägbarkeiten zu leben wird durch derartige Prozesse auf der politischen Ebene sicherlich verstärkt. In einer neuen Serie „Deutschland 2020/21“ möchten wir „Rationalität und Irrationalität von Prozessen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wandels besser einordbar“ machen, wie dies *Roland Sturm* in seiner Einleitung auf Seite 79 formuliert. Nicht einfache Rezepte sind gefragt, auch nicht das wiederholte Feststellen von Ratlosigkeit oder das Sezieren ausgewählter Einzelfälle. Stattdessen wollen wir Übersichten über größere Themenfelder anbieten, die Orientierung geben und Perspektiven aufzeigen können. Mit einem Blick auf unsere Demokratie und ihre Verfassung von *Norbert Lammert* beginnen wir diese Serie.

Die neu zu beobachtende Protestkultur aber auch das Erstarren der AfD in den Parlamenten und die von dieser Partei vorangetriebene „Enthemmung“ im öffentlichen und politischen Raum, verweisen ein weiteres Mal darauf, wie dringend notwendig politische Bildung ist (*Sibylle Reinhardt*). Denn Demokratie benötigt Geduld und Beharrlichkeit. Meinungsverschiedenheiten müssen ausgehalten und respektiert werden, es benötigt Geduld für Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse und es bedarf einer Sicht auf (politische) Konflikte, die diese nicht per se als etwas Schlechtes und Bedrohliches versteht. Sie sind notwendig, um tatsächlich die Interessen aller in einer Demokratie angemessen berücksichtigen zu können und die unter den gegebenen Bedingungen beste Lösung für gesellschaftliche Herausforderungen zu finden. Die Beiträge in diesem Heft – nicht zuletzt auch zur politischen Didaktik und die Rezensionen – möchten hier Hinweise und Material liefern.

Und noch ein Hinweis in eigener Sache: Im Blog des Fachgebiets Politikwissenschaft an der Universität Hamburg würdigt Tilman Grammes (der selbst einige Jahre Mitherausgeber war) den Ehrenherausgeber von GWP Hans-Hermann Hartwich und gibt damit zugleich einen Einblick in interessante historische Momente: <https://politik100x100.blogs.uni-hamburg.de/grammes-hartwich-pol-bildung/>

Die Herausgeber

Jahrgang 69, 2020, Heft 1 – Inhalt

EDITORIAL	1
ONLINE-ARCHIV Thema: Grundgesetz	4
INTERVIEW Rechtsextremismus in der Bundeswehr Fragen von <i>GWP</i> an den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages Dr. <i>Hans-Peter Bartels</i>	5
AKTUELLE ANALYSE <i>Stefan Liebig</i> Fünf Jahre Mindestlohn in Deutschland: Ein Zwischenfazit	9
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE <i>Jens van Scherpenberg</i> Huawei – Schlüsselkonflikt für die strategische Rivalität zwischen USA und China	13
FACHAUFSÄTZE <i>Stefan Becker, Michael W. Bauer</i> Die Europäische Kommission als Regierung Europas? Eine Analyse der politischen Steuerungsmöglichkeiten der supranationalen Exekutive nach der Wahl Ursula von der Leyens zur Präsidentin	21
<i>Frank Brettschneider</i> Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte Lösungen im Dialog suchen	33
<i>Stefan Marschall/Lena Masch</i> Wahlentscheidungen in Zeiten von wachsender Ungewissheit – Volatiles Wählen als Ursache und Folge von volatilen Regierungsbildungen	47
<i>Rainer Tetzlaff</i> Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegt in Afrika. Ein Plädoyer für eine kreative Politik der Fluchtursachenbekämpfung	59
ESSAY <i>Christian Stecker</i> Wie Koalitionsdisziplin den parlamentarischen Mehrheitswillen blockieren kann	71

SERIE DEUTSCHLAND 2020/2021

Roland Sturm

Einführung in die Serie 79

Norbert Lammert

Unsere Demokratie und ihre Verfassung 82

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Richard Zensen

Der CO₂-Preis – ein geeignetes Instrument zur Erreichung der nationalen
Klimaschutzziele? 91

RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT

Heiner Adamski

Sanktionen im Sozialrecht (Hartz IV). Das Bundesverfassungsgericht erinnert
den Gesetzgeber an die Menschenwürde 101

POLITISCHE DIDAKTIK

Oliver Schmiedl und Lukas Paul Meya

„Pia – eine Schülerin geht streiken für das Klima“.
Eine Fallstudie zu Partizipationsmöglichkeiten in der Demokratie 111

DAS BESONDERE BUCH

Bernhard Schäfers

Die wachsende Kluft von Arm und Reich als Gefahr für die Republik
über: Christoph Butterwegge, Die zerrissene Republik 123

REZENSIONEN

Tim Engartner

Anja Bonfig: „Nix anderes ist eine größere Macht als Geld“ – Phänomene aus
dem Feld sozioökonomischer finanzieller Bildung aus der Sicht von
Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf 129

Bettina Zurstrassen

Tina Hölzel, David Jahr (Hrsg.): Konturen einer inklusiven politischen
Bildung. Konzeptionelle und empirische Zugänge 130

AUTORINNEN UND AUTOREN 131

Thema: Grundgesetz

Eine Auswahl von Fundstellen im Online-Archiv. Die Texte zeigen, wie das Grundgesetz über Jahrzehnte als Schiedsrichter für verschiedenste politische Entscheidungen herangezogen wurde und als grundlegende Orientierung gewirkt hat und weiter wirkt.

- Roland Sturm*, Wieviel einheitliche Gesetzgebung braucht und verträgt ein föderaler Staat? **4-19**
- Heiner Adamski*, Eigentum verpflichtet? Skizzen zu den Artikeln 14 und 15 Grundgesetz **3-19**
- Rainer Eckertz*, Das Bundesverfassungsgericht zur staatlichen Neutralität. Eine Analyse der Rechtsprechung anlässlich der Meldeportale von AfD-Fraktionen **2-19**
- Gertrude Liibbe-Wolff*, Ist Verfassungsgerichtsbarkeit undemokratisch? **2-17**
- Heiner Adamski*, Flucht und Asyl. Eine Skizze der Rechtsentwicklung **1-16**
- Bernhard Schäfers*, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge. Entwicklung und aktueller Stand **2-15**
- Heiner Adamski*, Verfassungsschutz und Observationen im Rechtsstaat **1-14**
- Frank Decker*, *Marcel Lewandowsky*, *Marcel Solar*, Jenseits der Parteidemokratie? Herausforderungen der politischen Partizipation **3-13**
- Henrik Scheller*, Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs – eine never ending story? **2-13**
- Heiner Adamski*, Beschneidung – ein Urteil und die Folgen **3-12**
- Heinrich Peble*, Das Bundesverfassungsgericht: Hüter des Parlamentarismus und der Verfassungsidentität in Zeiten der Eurokrise? **3-12**
- Armin Scherb*, Streitbare Demokratie. Historische Genese – normative Bedeutung – Praxis **2-12**
- Roland Sturm*, Föderalismus, Effizienz und „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse **2-12**
- Christian Weidlich*, Wird die Wehrpflicht weggespart? Wie die Schuldenkrise eine Grundsatzdebatte wiederbelebt **3-10**
- Heiner Adamski*, Sozialstaat und Hartz IV **2-10**
- Martina Schlögel*, Die Karlsruher Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung: Lässt das Bundesverfassungsgericht die Bürger im Regen stehen? **2-10**
- Heiner Adamski*, Das Bundesverfassungsgericht stärkt Rechte des Bundestags **4-09**
- Hans-Hermann Hartwich*, 60 Jahre Grundgesetz, Ausbau des Sozialstaatsgrundsatzes und Erosion bei den Grundrechtsgarantien **1-09**
- Petra Dobner*, Verfassung und Globalisierung **4-08**
- Markus M. Müller*, Wer schützt die Freiheit? **3-08**
- Heinrich Peble*, Das Bundesverfassungsgericht als Schiedsrichter im Bundesstaat **2-08**
- Roland Sturm*, Deutschland in guter Verfassung? **1-08**
- Roland Sturm*, Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung? **4-06**
- Heiner Adamski*, Das Bundesverfassungsgericht und der Große Lauschangriff **2-04**
- Heiner Adamski*, Das Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts. Stärkung des Föderalismus **4-03**
- Heiner Adamski*, Pressefreiheit versus Sicherheit **2-03**
- Heinrich Peble*, Die Anti-Terror-Gesetze: Abschied vom Rechtsstaat? **1-02**
- Heiner Adamski*, Annahme des NPD-Verbotsantrags **4-01**
- Peter Anders*, Sollte die NPD verboten werden? – Ein Simulationsspiel für die Sek II zum Verbotsverfahren gegen die NPD vor dem Bundesverfassungsgericht **4-01**
- Hans-Hermann Hartwich*, Verbot der NPD **4-00**
- Sabine Krupp*, Parteienfinanzierung im „Parteienstaat“. Problemlagen, Mißverständnisse und Reformüberlegungen **4-00**

Rechtsextremismus in der Bundeswehr

Fragen von GWP an den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages
Dr. Hans-Peter Bartels

GWP: Herr Dr. Bartels, die politische Bildung steht auch und besonders in der Schule vor dem Problem zunehmender rechtsextremer Auffassungen und Äußerungen von Schülerinnen und Schüler. Die Bundeswehr wirbt intensiv um junge Menschen und wird von daher mit großer Aufmerksamkeit betrachtet.

Nachdem in den vergangenen Jahren immer wieder über Fälle rechtsradikaler Umtriebe bei Bundeswehrangehörigen berichtet wurde, beauftragte der Deutsche Bundestag den Militärischen Abschirmdienst (MAD) mit genaueren Nachforschungen. Kürzlich erklärte der Präsident des Dienstes, Christof Gramm, in der „Welt am Sonntag“, dass sein Amt rund 550 Verdachtsfällen von Rechtsextremismus in der Bundeswehr nachgehe.

Sie, Herr Dr. Bartels, sind der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Auf der Internetseite des Bundestages heißt es:

„Der Wehrbeauftragte wird nach Artikel 45b Grundgesetz als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte berufen. Zu seinen Kernaufgaben gehört ferner, über die Wahrung der Grundrechte der Soldatinnen und Soldaten sowie über die Einhaltung der Grundsätze der Inneren Führung zu wachen.“

Auf die folgenden Fragen wünschen wir uns von Ihnen klärende Antworten zum Komplex rechtsextremer Umtriebe in der Bundeswehr: Wie hat man sich die Vorfälle vorzustellen? Können Sie uns Beispiele für diese „rechtsextremen Umtriebe“ geben?



Hans-Peter Bartels

Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages

Bartels: Gemeldet werden Vorfälle wie das Abspielen indizierter rechtsextremer Musik, das Zeigen des Hitlergrußes, Nazi-Symbole als Tätowierungen, aber auch rassistische oder antisemitische Pöbeleien. Meist sind es Kameraden, die das auf dem Dienstweg melden. 2019 gab es 200 solcher Meldungen. Dazu kommen Erkenntnisse des MAD aus den obligatorischen Sicherheitsüberprüfungen oder anderen Hinweisquellen. Man ist da inzwischen, glaube ich, sensibler geworden, vielleicht auch durch den bizarren Fall des terrorverdächtigen Oberleutnants Franco A. im Jahr 2017.

GWP: Die Zahl von 550 Verdachtsfällen ist groß, das könnten 2 Kompanien sein. Wie sehen Sie diesen Befund in seiner Größenordnung? Wie werden Verdachtsfälle untersucht, mit welchem Verfahren?

Bartels: Jedem Verdachtsfall ist nachzugehen. Manchmal ist auch nichts dran. Andernfalls aber wird ein Disziplinarverfahren eingeleitet, entweder geführt durch den Disziplinarvorgesetzten oder durch den Wehrdisziplinaranwalt vor dem Truppendienstgericht. Gegebenenfalls hat das auch noch ein Nachspiel vor der zivilen Gerichtsbarkeit. 45 Soldaten wurden im vergangenen Jahr wegen rechtsextremistischer Auffälligkeiten aus den Streitkräften entlassen. Bei insgesamt gut 180.000 Soldatinnen und Soldaten reden wir hier über vergleichsweise kleine Zahlen. Aber jeder einzelne Fall schadet dem Ansehen der Bundeswehr und ist im übrigen auch der großen Mehrheit der demokratischen Kameraden, die angetreten sind, um Recht und Freiheit zu verteidigen, nicht zuzumuten.

GWP: Kann man sagen, dass es sich hier um Einzelfälle handelt, oder muss man von einer Spitze eines Eisbergs oder gar von Netzwerken ausgehen? Steht also die Bundeswehr unter dem Pauschalverdacht, rechtsradikal unterwandert zu sein?

Bartels: Ich habe keine eigenen Erkenntnisse über „Netzwerke“. Als Wehrbeauftragter arbeite ich nicht mit nachrichtendienstlichen Mitteln, wie der MAD das tut. Doch man sollte immer damit rechnen, dass einzelne Fälle nicht notwendigerweise für sich allein stehen – man muss aufpassen! MAD und Verfassungsschutz müssen sich austauschen, auch wenn es etwa um entsprechende Erkenntnisse bei Reservisten geht. Daran wird jetzt stärker gearbeitet als in der Vergangenheit. Ein Pauschalverdacht aber wäre gänzlich daneben!

GWP: Wenn es sich aber um Einzelfälle handelt: Lassen sich die Fälle irgendwie typisieren? Handelt es sich um Offiziere, deren Einstellungsvoraussetzung ja Hochschulreife ist, oder um Mannschaften?

Bartels: „Fälle“ registrieren wir in allen Dienstgradgruppen. Und auch viele Mannschaften haben übrigens Abitur.

GWP: Besonders betroffen ist die Truppe KSK. Kann man die Vorfälle psychologisch/soziologisch typisieren?

Bartels: Der MAD sagt, er untersucht beim Kommando Spezialkräfte gegenwärtig überproportional viele Fälle. Das könnte, wenn ich eine persönliche Theorie wagen sollte, daran liegen, dass in einem Umfeld, wo schon die Auswahlprüfung extrem hart war und wo dann weiter daran gearbeitet wird, dass die Kommandosoldaten zu den Härtesten der Harten werden, einzelne glauben, sie müssten sich auch politisch das denkbar „Härteste“ suchen – und landen dann beim Nazi-Wahnsinn. Wohlgemerkt: einzelne. Die ganze Truppe leidet im Moment ziemlich unter deren Verfehlungen. Aber ich will auch sagen: Wenn man so eine Härteausbildung verlangt, dann dürfte man schon konzeptionell darauf kommen, dass damit mentale Gefährdungen verbunden sein können! Die sollte man schon während der Ausbildung aktiv thematisieren. Jetzt wird es wohl tatsächlich in diese Richtung gehen. Ich unterstütze das.

GWP: Spielen Fragen der (falsch verstandenen) Tradition eine Rolle? Gibt es Mängel bei der Inneren Führung?

Bartels: Verglichen mit den 50er, 60er und 70er Jahren spielt die Geschichte der Wehrmacht des Dritten Reichs heute fast keine Rolle mehr. Damals pflegten kriegsgediente Offiziere und Unteroffiziere mancherorts noch sehr offen die Tradition ehemaliger Wehrmachtstruppenteile. Kasernen hießen nach Nazi-Generalen, und die neuen Grundsätze der „Inneren Führung“ und des „Staatsbürgers in Uniform“ wurden von manchen Vorgesetzten als unmilitärisch bekämpft. Dieser Kampf ist inzwischen längst entschieden: Soldatinnen und Soldaten nehmen mit großer Selbstverständlichkeit ihre demokratischen Rechte wahr, wählen Vertrauensleute und Personalräte, engagieren sich in ihrer Soldatengewerkschaft oder in der Kirchengemeinde, kandidieren für Kommunalparlamente oder für den Bundestag. Sie beschwerten sich über Missstände bei ihren Vorgesetzten oder beim Wehrbeauftragten. Die Bundeswehr ist eine Armee in der Demokratie für die Demokratie, eine Armee, in der selbst demokratische Grundsätze gelten und gelebt werden. Mit dieser Bundeswehr haben wir Deutsche wirklich Glück – im Vergleich zu anderen Epochen unserer Geschichte. Aber nichts ist perfekt. Was wir in unserer Gesamtgesellschaft beobachten, werden wir meist so oder so, mehr oder weniger auch in der Bundeswehr finden.

GWP: Wie steht es um die politische Bildung in der Bundeswehr? Wer ist dafür zuständig? Wie und wo findet politische Bildung konkret statt?

Bartels: Jede Soldatin, jeder Soldat hat vom ersten Tag des Dienstes an bis zum Ausscheiden Anspruch auf ethische Bildung, historische Bildung und politische Bildung. Denn Innere Führung bedeutet, dass unsere Soldatinnen und Soldaten nicht nur wissen, *wie* sie kämpfen müssen, sondern auch, *wofür*: für Recht und Freiheit. Und dafür müssen sie auch kämpfen *wollen*! Deshalb zum Beispiel haben Rechtsextremisten, so-

genannte Reichsbürger oder auch Islamisten nichts in der Bundeswehr zu suchen. Unsere Soldaten müssen Demokraten sein! Die Stunden für Diskussion und Unterricht finden entweder in der Kaserne statt, dann sind – mehr oder weniger liebevoll vorbereitet – Vorgesetzte in der Regel die Durchführenden. Oder es gibt Seminare und Fahrten in Kooperation mit Bildungsträgern. Auch im Bundestag und bei mir im Amt des Wehrbeauftragten kommen regelmäßig Soldatengruppen vorbei. Aber natürlich wäre immer noch mehr denkbar und möglich.

GWP: Welche Maßnahmen werden von den Zuständigen getroffen, um rechtsradikalem Verhalten durch Aufklärung entgegenzutreten?

Bartels: Bildung und Erziehung gehören zu den elementaren Vorgesetztenaufgaben. Das Zentrum Innere Führung in Koblenz bietet dafür Kurse und Materialien an. Vom Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften in Potsdam kommen hilfreiche Geschichtsbücher. Und das Zentrum für ethische Bildung in den Streitkräften in Hamburg liefert Hilfen für den Ethikunterricht, in dem sich auch die 200 Militärggeistlichen beider Konfessionen besonders engagieren, demnächst zusätzlich die neue jüdische Militärseelsorge und bald hoffentlich auch Militärämame.

GWP: Sehen Sie eine Gefahr für die Bundeswehr und für die Gesellschaft in den erkannten Vorgängen? Was würde drohen, wenn keine Gegenmaßnahmen getroffen würden?

Bartels: Weil immer damit zu rechnen ist, dass Extremisten ins Militär streben, sei es wegen der Waffenausbildung, sei es, weil sie alles Militärische attraktiv finden, bleibt Wachsamkeit geboten. Das war bei Gründung der Bundeswehr so, das ist so in den Armeen anderer Nationen, diese Dauergefahr wird unsere Streitkräfte auch in Zukunft begleiten. Deshalb muss der Militärische Abschirmdienst professionell diejenigen aufspüren, die nicht Soldaten sein dürfen. Und alle Soldaten müssen darauf achten, dass extremistische Verhaltensweisen thematisiert und gemeldet werden. Weghören und wegschauen wäre falsch verstandene Kameradschaft. Hinschauen und melden ist eine Frage der Ehre. Innere Führung – als Ergänzung zur äußeren Führung, zum Befehlsgehorsam, der niemals mehr absolute Geltung beanspruchen darf – bedeutet, einen inneren Maßstab zu haben für Gut und Böse, für Richtig und Falsch, für Recht und Unrecht. Jede Soldatin und jeder Soldat muss solch einen Maßstab in sich tragen, weil jeder einzelne von ihnen persönlich unsere letzte Garantie dafür ist, dass deutsches Militär nie wieder der Barbarei dient.

Fünf Jahre Mindestlohn in Deutschland: Ein Zwischenfazit

Stefan Liebig

Die Ausgangslage

Mit dem im Jahr 2014 beschlossenen und 2015 in Kraft getretenen „Mindestlohngesetz“ sollten Beschäftigte in Deutschland vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt, ein Beitrag „für einen fairen und funktionierenden Wettbewerb“ geleistet, die sozialen Sicherungssysteme stabilisiert und der soziale Zusammenhalt in Deutschland gestärkt werden.¹ Den Anlass dafür gab eine Entwicklung, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einsetzte: Zum einen wuchs der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich. Lag der Anteil dieser Personen im Jahr 1997 noch bei 17 Prozent, stieg er bis 2008 auf 24 Prozent und blieb bis 2015 auf diesem Niveau relativ stabil.² Zum anderen konnte seit Ende der 1990er Jahren ein Absinken der durchschnittlichen Bruttostundenlöhne im untersten Einkommenssegment und – im Gegensatz zur Entwicklung in den anderen Segmenten – ein Verharren auf niedrigem Niveau bis in die 2010er Jahre beobachtet werden.³ Mit anderen Worten: Immer mehr Beschäftigte verdienen immer weniger.

Ein Grund für diese Entwicklung bestand darin, dass zwar in den von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern ausgehandelten Branchentarifverträgen durchaus Mindestlöhne festgelegt sind, doch immer mehr Beschäftigte in Betrieben beschäftigt waren, die keiner Tarifbindung unterlagen und damit in Beschäftigungsverhältnissen standen, auf die tarifrechtliche Regelungen nicht angewendet wurden (z.B. geringfügige Beschäftigungen etc.). Damit ergab sich eine Situation, bei der der Wettbewerb von Betrieben und Unternehmen im untersten Lohnsegment durchaus zu Lasten der Arbeitnehmer ging.

In den daran ansetzenden Debatten wurden im Wesentlichen zwei Problembereiche identifiziert. Weil niedrige Löhne die Beschäftigten nicht in die Lage versetzen, aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, sind sie auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen. Niedriglöhne führen deshalb zur Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen und destabilisieren die Sozialsysteme (verteilungs- und sozialpolitischer Problembereich). Niedriglöhne würden aber auch die



Stefan Liebig

Direktor des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und Vorstandsmitglied des DIW Berlin. Professur für Soziologie mit dem Schwerpunkt Sozialstrukturanalyse und Survey-Methodologie an der Freien Universität Berlin. Mitherausgeber von GWP.

Foto: DIW Berlin/F. Schuh

normativen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft gefährden, weil sich Unternehmen durch Niedriglöhne unfaire Wettbewerbsvorteile zulasten der Beschäftigten verschaffen und die Verhandlungsposition zwischen Arbeitgeber und – arbeitnehmer zu Lasten der Arbeitnehmer sich verschiebt. Zusätzlich wird damit Arbeit und Leistung nicht ausreichend gewürdigt wird, was als Ungerechtigkeit wahrgenommen wird. Umfragen zeigen, dass die Entlohnung in den untersten Einkommenssegmenten in der Bevölkerung als deutlich ungerechter wahrgenommen wird, als dies für höhere Einkommen gilt (normativ-evaluativer Problembereich).⁴

Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns

Die Politik reagierte auf diese Entwicklungen mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Dabei orientierte sie sich durchaus an dem in Deutschland geltenden Modell zur Lösung des grundsätzlichen Konflikts zwischen Arbeit und Kapital: Die Sozialpartner – also Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer – verhandeln gemeinsam die geltenden Regeln und Standards. Das Mindestlohngesetz von 2014 sah deshalb auch die Einrichtung einer Mindestlohnkommission vor, die aus sechs VertreterInnen der Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmer) sowie beratenden Mitgliedern aus der Wissenschaft besteht und deren Aufgabe darin besteht, den Mindestlohn an die allgemeine Tarifentwicklung anzupassen und seine Auswirkungen „auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auf die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung im Zusammenhang mit bestimmten Branchen und Regionen sowie auf die Produktivität“ (MiLOG §9, Abs. 4) zu beurteilen. Während der Mindestlohn im Jahr 2015 zunächst 8,50 Euro betrug, wurde er durch die Mindestlohnkommission seit 2017 in drei Stufen auf aktuell 9,35 Euro (seit 1. Januar 2020) angehoben. Zugleich legte die Kommission zwei Berichte zur Entwicklung und den verteilungs- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen des Mindestlohns vor, die sich auf detaillierte wissenschaftliche Analysen stützten.⁵

Die Einführung des Mindestlohns kann bisher durchaus als eine Erfolgsgeschichte bezeichnet werden, denn erstens sind durchaus wünschenswerte *verteilungspolitische Effekte* eingetreten und zweitens sind die von den Kritikern prognostizierten starken negativen *Beschäftigungseffekte* bislang ausgeblieben. Was die verteilungspolitischen Effekte anbelangt, so hat die Einführung des Mindestlohns tatsächlich zu einem Anstieg der Bruttostundenlöhne im untersten Einkommenssegment (1. Dezil) seit 2015 geführt. Seit 2015 ist im Bereich niedriger Stundenlöhne eine Verschiebung der Lohnverteilung hin zu höheren Stundenlöhnen erkennbar (Mindestlohnkommission 2018: 53). Dies zeigen auch die Analysen von Alexandra Fedorets und Kollegen anhand der Daten des Sozio-oekonomischen Panels.⁶ Eine zentrale verteilungspolitische Folge ist, dass die Ungleichheit der Bruttostundenlöhne zurückgegangen ist – womit sich seit 2015 ein Trend fortsetzte, der bereits vor der Einführung des Mindestlohns begann. Entscheidend ist dabei, dass die Lohnspreizung in den unteren Einkommenssegmenten nach der Einführung des Mindestlohns 2015 deutlich zurückgegangen ist. Folge dieser Entwicklung ist auch, dass der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor von 23,7 Prozent im Jahr 2015 auf 21,7 Prozent im Jahr 2018 geringer geworden ist (Fedorets et al. 2020).

Lohnzuwächse im untersten Einkommenssegment und Verringerung des Niedriglohnsektors sind Entwicklungen, die auf die Wirksamkeit des Mindestlohngesetzes im verteilungs- und sozialpolitischen Problembereich hinweisen. Auch die höheren Bruttostundenlöhne bedeuten, dass damit möglicherweise auch Ungerechtigkeiten bei der Entlohnung abgebaut wurden – erste Analysen mit dem sozio-oekonomischen Panel weisen zumindest darauf hin, dass sich das Ausmaß an wahrgenommener Ungerechtigkeit des eigenen Lohns im unteren Einkommenssegment seit Einführung des Mindestlohns verringert hat. Dementsprechend wäre die Einführung des Mindestlohns in beiden oben genannten Problembereichen wirksam gewesen.

Wirkungen differenziert betrachtet

Wie die, auch im zweiten Bericht der Mindestlohnkommission diskutierten, Ergebnisse nahelegen, gilt dies jedoch nur eingeschränkt. Ein zentrales Ergebnis ist nämlich, dass es trotz erhöhter Bruttostundenlöhne zu keiner entsprechenden Erhöhung der Monatslöhne im untersten Einkommenssegment gekommen ist.⁷ Grund dafür sind Absenkungen der durchschnittlichen Arbeitszeit. So hat die Mindestlohnreform im untersten Einkommenssegment (Quintil der regionalen Stundenlohnverteilung) zwischen 2014 und 2015 ein Wachstum des Stundenlohns von 9,77 Euro auf 10,33 Euro erbracht. Zugleich fiel die vereinbarte Arbeitszeit in diesem Lohnsegment um rund eine Stunde. Der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst war deshalb im Jahr 2015 quasi unverändert zu dem im Jahr 2014. In den darauffolgenden Jahren hat sich dieses Muster fortgesetzt. Soweit dies auf der aktuellen Datenlage beurteilbar ist, hat die Einführung des Mindestlohnes somit die in ihr gesetzte Hoffnung, zu einer substantiellen Erhöhung der monatlichen Arbeitseinkünfte beizutragen, nicht wirklich erfüllt.

Auch weil die Einführung des Mindestlohns in eine Phase fiel, in der die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland sehr positiv verlief, realisierten sich die vor der Einführung erwarteten starken negativen Arbeitsmarkteffekte so nicht ein. So befürchtete der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2012/13 noch „massive Arbeitsplatzverluste, insbesondere im Bereich gering qualifizierter Beschäftigung“ (S. 213) und ökonomische Modellrechnungen prognostizierten den Verlust von bis zu 1,4 Millionen Stellen bei Vollzeit-, Teilzeit und geringfügig Beschäftigten.⁸ Die vorliegenden empirischen Analysen bestätigen dies jedoch nicht, bislang können negative Arbeitsmarkteffekte nicht eindeutig nachgewiesen werden. Es kam zwar zu einem Rückgang von geringfügigen Beschäftigungen, aber auch deshalb, weil diese durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ersetzt wurden – eine Entwicklung, die durchaus zu der intendierten Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme beiträgt, weil damit Jobs geschaffen wurden, mit denen die Beschäftigten in die sozialen Sicherungssysteme integriert sind.

Dass es nicht zu dem prognostizierten Zuwachs an Arbeitslosigkeit bzw. Verlust von Arbeitsplätzen gekommen ist, hat eine Reihe von Gründen – angefangen bei der Frage nach der Tauglichkeit und Güte arbeitsmarktökonomischer Modellrechnungen und Prognosen. Wichtig ist dabei auch, dass Betriebe und Unternehmen eine Reihe von Strategien zur Hand haben, wie sie auf die Einführung des Mindestlohns reagieren konnten. In fünf derartigen „Anpassungskanälen“ lassen sich aktuell Auswirkungen des Mindestlohns beobachten: (1) Um Arbeitskosten durch die Einführung des Mindestlohns zu reduzieren, verringern Betriebe im Niedriglohnbereich die vertragliche Arbeitszeit oder die bezahlten Arbeitsstunden der Beschäftigten. Sichtbar wird dies auch daran, dass sich die Erhöhung der Stundenlöhne bei Beziehern des Mindestlohns nicht in gleichem Maße in einer Erhöhung der Monatslöhne niederschlägt. (2) Betriebe können aber auch die erhöhten Kosten durch den Mindestlohn direkt an die Verbraucher weitergegeben – so stellt der Zweite Bericht der Mindestlohnkommission fest: „Zu den Bereichen, in denen die Verbraucherpreise überdurchschnittlich stark gestiegen sind, zählen insbesondere Taxifahrten, Zeitungen und Zeitschriften sowie Gastronomie und Beherbergung“ (Mindestlohnkommission 2018, S.14). (3) Da erhöhte Arbeitskosten unmittelbar auch die Erträge von Betrieben beeinflussen, besteht eine weitere Möglichkeit darin, diesen Rückgang der Erträge schlicht in Kauf zu nehmen – wofür es offenbar durchaus erste Hinweise gibt. Ein weiterer Anpassungskanal ist (4) der Ausgleich höherer Personalkosten durch eine höhere Produktivität. Befragungen von Betrieben und Beschäftigten verweisen darauf, dass die Arbeitszufriedenheit, aber auch die Anforderungen an Mindestlohnbezieher sowie deren Arbeitsbelastung zugenommen hat (Bruttel et al 2019: 249). (5) Schließlich können Betriebe die Zahlung des Mindestlohns schlichtweg umgehen. Diese Nicht-Beachtung des Mindestlohngesetzes ist nicht nur ein punktuelles Phänomen⁹, sondern betrifft offenbar durchaus größere Beschäftigtengruppen. So zeigen Berechnungen für das Jahr 2018, dass 2,4 Millionen anspruchsberechtigte Beschäftigte unterhalb des Mindestlohns bezahlt wurden (Fedorets et al. 2020). Dies betrifft insbesondere befristet Beschäftigte und Beschäftigte in

Klein- und Kleinstbetrieben. Die Nichteinhaltung des Mindestlohns ist dabei im Branchenvergleich besonders ausgeprägt im Gastgewerbe, bei persönlichen Dienstleistungen, im Einzelhandel sowie in der Leih- und Zeitarbeit (Fedorets et al. 2019: 488).

Perspektiven

Auch wenn die Einführung des Mindestlohnes vor nunmehr fünf Jahren die kurzfristigen sozialpolitischen Erwartungen (Erhöhung der Monatseinkommen im unteren Einkommenssegment) nicht vollumfänglich erfüllt hat, so verbinden sich damit durchaus positive verteilungspolitische Effekte. Ob damit auch ein Beitrag zur Stärkung der normativ-evaluativen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft geleistet wird, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht entschieden werden. Gerade der vergleichsweise hohe Anteil Anspruchsberechtigter, die keinen Mindestlohn erhalten und der Umstand, dass das Mindestlohngesetz von betrieblicher Seite auch unterlaufen wird, verweist jedoch darauf, dass es bei den Debatten um den Mindestlohn nicht allein um die Frage gehen kann, ob nun 9,35 Euro oder 12,00 Euro angemessen sind. Um die Zielsetzungen des Mindestlohns tatsächlich weiter umzusetzen gilt es, das Augenmerk noch stärker auch auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu richten. Denn mit steigendem Mindestlohn steigen auch die Anreize – oder verstärken sich die Zwänge – für Betriebe, die gesetzlichen Bestimmungen zu unterlaufen. Dementsprechend müssen einerseits die Kontrollen verstärkt aber auch die Akzeptanz höherer Löhne im unteren Lohnsegment gefördert werden. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, dass Arbeitgeber verpflichtet sind, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten systematisch zu erfassen, ist ein zusätzlicher Schritt hin zu einer noch umfassenderen Durchsetzung des Mindestlohns, weil damit der Umfang der geleisteten Arbeitsstunden und der dafür gezahlte Lohn genauer dokumentiert ist.

Anmerkungen

- 1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Der Mindestlohn – Fragen & Antworten, 4.
- 2 M. M. Grabka, C. Schröder 2019: Der Niedriglohnssektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen. DIW-Wochenbericht 14/2019.
- 3 A. Fedorets, M. M. Grabka, C. Schröder, J. Seebauer, 2020: Lohnungleichheit in Deutschland sinkt. DIW-Wochenbericht 7/2020.
- 4 J. Adriaans, S. Liebig, 2018: Ungleiche Einkommensverteilung in Deutschland grundsätzlich akzeptiert – aber untere Einkommen werden als ungerecht wahrgenommen. DIW-Wochenbericht 37/2018
- 5 https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/bericht_node.html (aufgerufen am 10.2.2020)
- 6 A. Fedorets, M. M. Grabka, J. Seebauer, C. Schröder, 2020: Lohnungleichheit in Deutschland sinkt – Erste Anzeichen für schrumpfenden Niedriglohnssektor. DIW-Wochenbericht 7/2020, S. 94. Dieser Befund zeigt sich auch auf der Grundlage anderer Daten vgl. dazu den Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission 2018.
- 7 Vgl. M. Caliendo, A. Fedorets, C. Schröder, 2019: Mindestlohn: Stundenlöhne steigen, aber Monatsentgelte stagnieren. DIW Wochenbericht 27 / 2018, S. 599-608
- 8 Für eine Übersicht vgl.: O. Bruttel, A. Baumann, M. Dütsch, 2019: Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2019: 20(3): 237–253
- 9 Vgl. auch A. Fedorets, M. M. Grabka, C. Schröder 2019: Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. DIW Wochenbericht Nr. 28/2019.

Huawei – Schlüsselkonflikt für die strategische Rivalität zwischen USA und China

Jens van Scherpenberg

5G und Huawei

Der neue, superschnelle Standard für Mobilfunknetze der 5. Generation (5G) bringt nicht einfach eine tausendfach höhere Datenübertragungskapazität und eine vielfach höhere Geschwindigkeit der Datenübermittlung, er ist vielmehr eine *transformativ* Technologie mit weitreichenden Auswirkungen für die gesamte Wirtschaft eines Landes. Er ermöglicht völlig neue Geschäftsmodelle: die automatisierte Vernetzung von Industrieanlagen und Lieferketten im Zuge der Entwicklung der „Industrie 4.0“, im weiteren Sinne das „Internet der Dinge“ (internet of things – IoT), sowie neue Mobilitätskonzepte auf Basis autonom fahrender Fahrzeuge. Das künftige 5G-Netz kann im Wege des „network slicing“ für die verschiedensten Anforderungen konfiguriert – und parallel genutzt – werden. Das alles sind Nutzungen, für die die technische Übertragungs-Hardware nurmehr eine vergleichsweise einfache materielle Voraussetzung, die steuernde Software hingegen der entscheidende Faktor ist.

Wer über die entsprechenden technischen Fähigkeiten verfügt, solche hochkomplexen neuen Mobilnetze mit der ganzen Bandbreite ihrer künftigen Nutzungsmöglichkeiten zu errichten, gilt daher mit Fug und Recht als eine strategische industriepolitische Frage. Zugleich aber ist es von entscheidender Bedeutung, dass das neue 5G-Netz kostengünstig und zügig errichtet wird, denn die davon erwartete beträchtliche volkswirtschaftliche Wertschöpfung fällt vor allem bei den vielfältigen dadurch ermöglichten neuen Geschäften an. Auf die schnelle Einführung des 5G-Netzes setzt vor allem die deutsche Industrie, die auf dem Gebiet der „Industrie 4.0“ bereits einen hohen Entwicklungsstand hat und deren Automobilkonzerne nichts weniger als eine Führungsrolle auf dem Weltmarkt für autonomes Fahren und neue, vernetzte Mobilitätskonzepte beanspruchen.¹

Und das lässt sich nur erreichen, wenn die deutschen Betreiber von Mobilfunknetzen, die die für 5G erforderlichen Frequenzen ersteigert haben und für den Aufbau des neuen Netzes zuständig sind, auf die beste, günstigste und am schnellsten



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

verfügbare Technik und Software zugreifen können. Hier ist derzeit das chinesische Unternehmen für Telekommunikationsausrüstungen und Software weltweit führend. Huawei hat auf der Grundlage seiner bisherigen Erfolge als Anbieter von Mobilfunktechnik auf dem nationalen und dem Weltmarkt und der dadurch erreichten Finanzkraft frühzeitig erhebliche Mittel in die Entwicklung der 5G-Technik investiert und damit erstmals eine chinesische Weltmarktführerschaft in einer Schlüsseltechnologie erreicht.

Ein zügiger Aufbau des 5G-Netzes, so dass es für alle denkbaren Anwendungen und damit verbundenen Geschäftsmodelle verfügbar ist, lässt sich ohne Huawei-Komponenten praktisch nicht verwirklichen. Das gilt umso mehr, als die 5G-Übertragungstechnik auf dem bisherigen 4G/LTE-Standard aufsetzt, der noch über längere Zeit fortbestehen wird und mit dem künftigen 5G-Standard harmonisieren muss. Das derzeit bestehende LTE-Netz in Deutschland (wie auch in den meisten anderen EU-Ländern) beruht jedoch bis zu 70% seiner Komponenten auf Huawei-Technik. Ein vollständiges Ausweichen auf andere Anbieter, die europäischen Unternehmen Ericsson und Nokia, die ohnehin nicht dieselbe umfassende Bandbreite der erforderlichen Komponenten abdecken können, wäre technisch extrem schwierig umzusetzen, käme erheblich teurer und ließe sich nur mit beträchtlicher Verzögerung realisieren.² Zudem würden die technischen Risiken eines Ausfalls von Komponenten oder eines Softwarefehlers um so mehr wachsen, je geringer die Zahl der Anbieter.

Das ist von der Netzwerktechnik her die Ausgangslage, mit der es die Politik in Deutschland und den anderen EU-Staaten zu tun hat.

Huawei-Technik – ein Sicherheitsrisiko?

Die große Bedeutung des künftigen 5G-Mobilfunknetzes für eine Fülle von Anwendungen macht es sehr viel mehr als bisherige Mobilfunktechnik zu einer „kritischen Infrastruktur“, also einer technischen Infrastruktur, über die wesentliche proprietäre Informationen übermittelt werden, Informationen, die wichtiges technisches Knowhow als geistiges Eigentum privater Unter-

nehmen enthalten ebenso wie schutzbedürftige Informationen öffentlicher Stellen, ja, von der letztlich das Funktionieren weiter Teile der gesamten Volkswirtschaft eines Landes abhängt. Zudem bietet die Beschaffenheit des 5G-Systems mit seinem wesentlich höheren Anteil an komplexer Software, die laufende Wartung und Updates erfordert, sehr viel mehr potentielle Angriffsflächen, gegen die wiederum softwarebasierte Sicherheitsbarrieren erforderlich sind.³ Entsprechend groß ist die Sorge davor, dass technische Komponenten ausländischer Hersteller diesen Zugriffe über geheime Software-„Hintertüren“ auf den Datenverkehr verschaffen oder ihnen gar Möglichkeiten zur Sabotage des Netzes verschaffen könnten. Das ist zunächst einmal ein grundsätzlicher Vorbehalt, unabhängig von bestimmten Lieferländern,⁴ der in der Abhängigkeit von auswärtigen Lieferanten eine potentielle Gefahr für die nationale Souveränität sieht. Er liegt damit konträr zum Konzept internationaler Arbeitsteilung, das ja gerade eine wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit aller von allen unterstellt, und würde bei konsequenter Befolgung auf eine faktische Autarkie bei allen irgendwie „kritischen“ Inputfaktoren hinauslaufen. Um diese Konsequenz bei kritischen Komponenten der Telekommunikationsinfrastruktur zu vermeiden, unterhalten alle größeren Staaten eigene Institutionen, in Deutschland das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), die die Sicherheit der betreffenden Komponenten und der dazugehörigen Software auf Herz und Nieren prüfen. Das geschah und geschieht auch für die von Huawei angebotene 5G-Ausrüstung. In intensiven Überprüfungen in den letzten Jahren wurden weder in den USA, noch durch das BSI in Deutschland oder die entsprechenden Institutionen in Großbritannien (GCHQ) und Frankreich irgendwelche Hintertüren („back doors“) gefunden, wobei Huawei bei der Offenlegung des Quellcodes seiner 5G-Steuerungssoftware wesentlich entgegenkommender war als es etwa amerikanische Unternehmen wie Cisco oder Qualcomm sind. Ohnehin ist Huawei-Technik und Software bereits jetzt in größerem Umfang in den Telekommunikationsnetzen auch der USA, Deutschlands und anderer westlicher Länder präsent, von ihrer globalen Verbreitung ganz zu schweigen. Und die Zulassung von Huawei zu den westlichen

Märkten würde sicherstellen, dass die Produkte des Unternehmens dort auch weiterhin gründlichster Sicherheitsprüfung unterlägen, die beim Ausschluss von diesen Märkten nicht möglich wäre, auch wenn ansonsten das chinesische Unternehmen für eine Vielzahl anderer Länder die 5G-Netze bereitstellen würde.

Tatsächlich liegt, zumal aus Sicht der US-Nachrichtendienste, eher ein umgekehrtes Sicherheitsproblem beim Einsatz von Huawei-Technik in den 5G-Netzen anderer Staaten vor, wie der namhafte US-Ökonom Jeffrey Sachs anmerkt⁵: Sie würde es diesen Diensten wesentlich erschweren, wenn nicht unmöglich machen, ihrerseits durch „back doors“ die Kommunikation jener Staaten zu überwachen.

Die Politisierung der 5G-Beschaffung

Für konkrete Sicherheitseinwände gegen die Verwendung von Huawei-Technik beim Aufbau des 5G-Netzes gibt es mithin keinen Anlass. Das ändert allerdings nichts daran, dass sie *politisch* hoch umstritten ist. Politisch wird die Frage, mit welcher Netzwerktechnik und -software das künftige 5G-Mobilnetz aufgebaut werden soll, durch die schlichte Tatsache, dass Huawei ein *chinesisches* Unternehmen ist. Das ist zunächst erstaunlich. Schließlich galt China spätestens seit seiner Aufnahme in die Welthandelsorganisation WTO als eine eng in die Weltwirtschaft und ihre globalen Lieferketten eingebundene Wirtschaftsmacht. Mit der Zustimmung zur Aufnahme Chinas in die WTO verbanden die USA die Hoffnung auf seine Einordnung in die „westliche“ Weltwirtschaftsordnung als „responsible stakeholder“, wie es der damalige US-Handelsbeauftragte Robert Zoellick formulierte, als verantwortungsvoller Teilhaber an der von den USA eingerichteten Weltwirtschaftsordnung.

Für China war der Beitritt zur WTO ein entscheidender Impuls für seinen rasanten wirtschaftlichen Aufstieg, mit einer Wachstumsdynamik, die auch durch die Rezession in den westlichen Industrieländern in den Jahren der Finanzkrise ab 2008 nicht beeinträchtigt wurde. Im Gegenteil: die hohen Wachstumsraten der Volksrepublik sorgten

gerade in den Jahren nach Ausbruch der Finanzkrise 2008 für eine beträchtliche Importnachfrage; die Exporte nach China halfen vielen krisengebeutelten Ländern, gerade auch Deutschland, ganz wesentlich bei der Überwindung der Krise. Dass China darüber zur zweitgrößten Weltwirtschaftsmacht aufstieg, entspricht nur dem Potential dieser volkreichsten Nation der Erde. Und China hält sich dabei bislang weitgehend an das Modell, das die USA selbst mit ihrem Aufstieg zur führenden Weltwirtschaftsmacht schon vor, erst recht nach dem 2. Weltkrieg praktiziert haben: die ökonomische Durchdringung der Weltwirtschaft zunächst als Handels-Großmacht mit einem für Importe offenen riesigen Binnenmarkt und attraktiver Investitionsstandort für ausländisches Kapital, dann mit weltweitem Kapitalextort durch Kredite und Direktinvestitionen, also die weltweite wirtschaftliche Verflechtung durch Stiftung von ökonomischer Abhängigkeit anderer Länder.⁶

Im Resultat hat sich China einerseits zwar tatsächlich voll in die Weltwirtschaft integriert, ist zu einem zentralen Glied in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, den globalisierten industriellen Lieferketten geworden. Andererseits aber hat das Land nicht nur politisch die volle Kontrolle über seine Ökonomie behalten. Es hat seine beträchtliche Wirtschafts- und Finanzkraft auch durchaus für seine politischen Interessen instrumentalisiert. Beispiele dafür sind nicht nur die vielfachen Handels- und Kapitalbeziehungen Chinas, durch die es zum wichtigsten oder zweitwichtigsten Wirtschaftspartner für Staaten auf allen Kontinenten wurde. Vor allem die Belt and Road Initiative (BRI), auch Neue Seidenstraße genannt, unterstreicht den Anspruch Chinas, sich weltweit, vor allem aber auf dem eurasischen Kontinent, eine wirtschaftliche und damit letztlich auch politische Führungsrolle zu verschaffen. Dazu gehört, auch das eine Selbstverständlichkeit für eine Großmacht, der Aufbau militärischer Fähigkeiten, die die gestifteten Abhängigkeitsbeziehungen auch abzusichern in der Lage sind. Damit allerdings kollidiert China nicht mehr nur mit der US-geführten Weltwirtschaftsordnung mitsamt ihren Abhängigkeiten. Sondern die VR China wird darüber hinaus inzwischen von den USA ganz grundsätzlich als *der* strategische Herausforderer angesehen, gegen den es die eigene absolute – wirtschaft-

liche, technologische, militärische – Überlegenheit um jeden Preis zu verteidigen gilt.

Von ihrer Politik des „engagement“, wie sie nach Chinas Beitritt zur WTO praktiziert wurde, hatten sich die USA schon unter Trumps Vorgänger Obama verabschiedet. Unter der Präsidentschaft von Donald Trump sind sie zu einer Politik des aktiven „containment“, der Eindämmung von Chinas weltwirtschaftlichem Gewicht und Einfluss übergegangen.

Dafür sind der weitgehende Ausschluss von Huawei – als Käufer wie Verkäufer – vom amerikanischen Markt sowie die weltweite Kampagne der US-Diplomatie gegen eine Einbeziehung von Huawei in den Aufbau der nationalen 5G-Netze anderer Staaten derzeit das wichtigste Beispiel.

Chinas 5G-Vorsprung als strategische Herausforderung für die USA

Im amerikanischen Verständnis ist die Wahrung der weltweiten Technologie-Überlegenheit essentiell für die Sicherung der unanfechtbaren Vormachtstellung der USA.⁷ Sie sehen die USA durch den technologischen Vorsprung und die erreichte Weltmarktführerschaft von Huawei bei der künftigen 5G-Mobilfunktechnik exemplarisch bedroht. Als Ende 2018 in Vancouver Meng Wanzhou, die Finanzchefin von Huawei und Tochter des Unternehmensgründers Ren Zhengfei, aufgrund eines US-Haftbefehls wegen Beihilfe zur Verletzung der amerikanischen Iran-Sanktionen durch Huawei verhaftet wurde, galt das als Auftakt des amerikanischen Vorgehens gegen Huawei, wie es Michael Pillsbury, China-Experte am regierungsnahen Hudson Institute, formulierte: „Die Amerikaner werden ihre globale technologische Vorrangstellung nicht kampffrei preisgeben, und die Anklage gegen Huawei ist der Startschuss diesem Kampf.“⁸ Diesem Startschuss folgte im Mai 2019 die Anordnung, aus Gründen der nationalen Sicherheit dürften US-Technologiefirmen Huawei nicht mehr mit Hard- und Software beliefern – eine Anordnung, die auch extraterritorial für Lieferungen ausländischer Firmen an Huawei gilt, soweit diese einen Anteil von mehr als 25% amerikanischer Komponenten enthalten. Umgekehrt ist

Huawei bzw. sind Produkte mit Huawei-Komponenten auch von Lieferungen an amerikanische öffentliche Auftraggeber ausgeschlossen worden. Und auch alle Forschungskooperationen Huaweis mit amerikanischen Einrichtungen sind inzwischen verboten worden.

Der damit beschlossene Ausschluss Huaweis vom amerikanischen Markt entspricht dem extrem China-kritischen Kurs von Peter Navarro, dem Direktor für Handel und Industriepolitik und Leiter des National Trade Council im Weißen Haus, der um der „wirtschaftlichen Sicherheit“ der USA willen für eine weitgehende Zerschlagung der chinesisch-amerikanischen Lieferketten eintritt, also für eine tendenzielle Abkoppelung („decoupling“) der US-Industrie von China.

Auch wenn die Position von Navarro allgemein als extrem gilt, wird ihr prinzipieller Ansatz, um der Sicherung amerikanischer Technologieüberlegenheit China durch „decoupling“ vom Zugang zu amerikanischer Hochtechnologie vor allem der IT-Industrie, aber auch vom amerikanischen Absatzmarkt auszuschließen, auch im US-Kongress weitgehend geteilt, für den die Verhinderung des Aufstiegs Chinas zu einer auch technologisch den USA ebenbürtigen Weltmacht höchsten Stellenwert hat. Als Präsident Trump im weiteren Verlauf des Jahres 2019 das Lieferverbot für amerikanische Technologieunternehmen an Huawei mehrfach befristet aussetzte und damit erkennen ließ, dass es für ihn keine prinzipielle Frage der nationalen Sicherheit ist, sondern lediglich ein Faustpfand in den Verhandlungen mit China über einen vorteilhaften Handels-„Deal“, erntete er im Kongress, nicht nur von demokratischer Seite, sondern auch von mehreren seiner eigenen Parteifreunde heftige Kritik. Nicht zuletzt hat der Präsident durch diesen verhandlungstaktischen Umgang mit einem Thema, das im Kongress als zentrale Frage der nationalen Sicherheit gilt, auch die Position der amerikanischen Diplomatie unter Außenminister Pompeo geschwächt. Diese legt seit Beginn des Jahres 2019 nicht nur den Verbündeten, sondern auch anderen „befreundeten“ Staaten nachdrücklich nahe, beim Aufbau ihrer 5G-Netze auf Huawei-Technik zu verzichten, mit begrenztem Erfolg: Nur Australien, Neuseeland und Japan haben bislang beschlossen, Huawei vom Aufbau ihrer 5G-Netze vollständig auszuschließen.

Es bleibt allerdings die Frage, ob „decoupling“, sei es auch nur für Huawei und die IT-Technikbranche, und das heißt de facto ein „Kalter Krieg auf dem Feld der Technologie“⁹, überhaupt ein praktikables Konzept ist. Das wird gerade in den USA heftig diskutiert.¹⁰ Nicht zuletzt die amerikanische IT-Industrie stellt sich gegen dieses Konzept – und das nicht nur, weil sie damit einen bedeutenden Absatzmarkt sowie einen günstigen Fertigungsstandort für ihre Produkte verlore. Auch könne es einer amerikanischen technologischen „decoupling“-Politik schlechthin nicht gelingen, Huawei vom Weltmarkt auszuschließen. Immerhin hat das Unternehmen bereits jetzt in 65 Ländern der Welt, davon fast die Hälfte in Europa, mit dem Aufbau von 5G-Netzen begonnen oder diesen vertraglich vereinbart und gewinnt weiter Marktanteile mit seinen erfolgreichen Smartphones¹¹. Vor allem aber warnt die US-Industrie vor einer mit „decoupling“ einhergehenden potentiellen Lähmung des Wettbewerbs und damit des Innovationsprozesses in ihrer Branche einerseits, einem enormen zusätzlichen Impuls für die von China forcierte eigenständige Technologieentwicklung im Rahmen seines industriepolitischen Programms „Made in China 2025“ andererseits. Durch Huaweis Vorsprung bei der Entwicklung der 5G-Technik und den laufenden zügigen Aufbau von 5G-Netzen in China und anderen Staaten, die Huaweis 5G-Technik zulassen, wird es bereits jetzt Unternehmen ermöglicht, sich einen Wettbewerbsvorsprung bei auf 5G beruhenden Anwendungen zu verschaffen.

Doch solche Erörterungen gehen an der inzwischen erreichten höchsten Ebene des „Kalten Technologie-Krieges“ zwischen den USA und China vorbei. Längst hat das „Framing“ zu einer Frage von „Gut“ gegen „Böse“ eingesetzt, die immer mehr an den Kalten Krieg mit der Sowjetunion erinnert, als es um den Kampf der „freien Welt“ gegen das „Reich des Bösen“ (US-Präsident Ronald Reagans „empire of evil“) ging.

Auf dieser Ebene geht es nun um die Frontstellung gegen die von der Kommunistischen Partei beherrschte „autoritäre Macht“ China, die per Gesetz alle Unternehmen verpflichtet, den staatlichen Behörden Zugang zu der über ihre Technik laufenden Kommunikation einzuräumen¹². Aber natürlich ist nicht der autoritäre Charakter des chi-

nesischen Herrschaftssystems das Problem, sonst hätten die USA auch mindestens ebenso autoritäre Staaten wie Saudi-Arabien zu ihren Gegnern erklärt. Es ist vielmehr die Tatsache, dass es um *China* geht, einen mächtigen Staat, dessen Regierung sich dem Grundprinzip des amerikanischen globalen Führungsanspruchs entzieht, dass es sich für keinen Staat lohnen soll, sich gegen die Interessen der USA zu stellen. Stattdessen bestreitet China recht offensiv den Überlegenheitsanspruch der USA. So ist dann auch die Kritik an den in China nicht gewährleisteten Menschenrechten, vor allem auf freie Meinungsäußerung, einzuordnen: Könnten die Menschen in China nur frei ihre politische Meinung äußern und in freien Wahlen zur Geltung bringen, würden sie ganz von selbst darauf verzichten, sich gegen die USA zu stellen, vielmehr dafür sorgen, dass eine frei gewählte chinesische Regierung sich aus eigenem Interesse dem amerikanischen Führungsanspruch unterwirft.

Ironischerweise gibt die chinesische Regierung dieser Sichtweise indirekt recht. Nach Jahren relativer Liberalität, in denen es durchaus möglich war, zumindest im Internet Kritik an Regierungsinstitutionen und -personen zu üben, hat sich mit dem Amtsantritt von Xi Jinping als Generalsekretär der KPCh 2012 und dem konsequenten Ausbau seiner Machtstellung in den folgenden Jahren – parallel zu der bereits unter Obama eingeleiteten konfrontativeren Chinapolitik der USA – in China wieder ein sehr viel repressiverer Kurs durchgesetzt. Und der wird durch die wachsende strategische Rivalität mit den USA eher gestärkt; jede Opposition wird, ob zu Recht oder nicht, als von den USA angestachelt angesehen, wie sich am Vorgehen gegen die Minderheit der Uiguren ebenso zeigt, wie an der verschärften Verfolgung von Dissidenten und der von China gestützten Härte der Regierung Hong Kongs gegenüber den Protesten und Demonstrationen des Jahres 2019.

Und so liefert China immer neue Munition für den Vorhalt, dass jede Technik aus diesem neuen „Reich des Bösen“ selbst als verwerfliches Instrument prinzipiell böser Absichten zu gelten hat.

Von der Frage „wie sicher ist ein unter Verwendung von Huawei-Ausrüstung aufgebautes 5G-Netz?“ hat sich die politische Debatte damit sehr weit entfernt.

Europa – zwischen den Stühlen oder eigenständiger Akteur zwischen den Rivalen?

Die USA setzen ihre europäischen Verbündeten massiv unter Druck, sich ihrer „decoupling“-Politik gegenüber China, vor allem beim Einsatz von Huawei-Technik in den neuen 5G-Netzen, anzuschließen. Die Warnungen vor den damit verbundenen Sicherheitsrisiken – die auch die US-Behörden bislang nicht substantiieren können, aber in fantasievollen Bedrohungsszenarien ausmalen¹³ – werden ergänzt durch Drohungen für den Fall eines Einsatzes von Huawei-Technik im 5G-Netz. An die Adresse Großbritanniens: es müsse mit dem Ausschluss aus der engen „five eyes“-Kooperation der fünf angelsächsischen Nachrichtendienste rechnen.¹⁴ Und ein vorteilhaftes Handelsabkommen mit den USA gäbe es dann auch nicht. An die Adresse Polens: an den Aufbau eines „Fort Trumpf“ im Land mit ständiger Stationierung von US-Truppen sei in dem Fall nicht zu denken. An die Adresse Deutschlands: ein Informationsaustausch der Nachrichtendienste sei nicht mehr möglich, auch die weitere Stationierung von US-Truppen stehe dann in Frage.

Die Bundesregierung und die meisten anderen EU-Staaten wie auch die EU-Kommission selbst versuchen, diese Wendung ins Prinzipielle der Großmachtrivalität USA-China als „Kampf Gut gegen Böse“ nicht mitzumachen, stattdessen auf der Ebene leistungsfähiger und sicherer 5G-Mobilfunktechnik zu bleiben. Vor allem wird deutlich gemacht, dass es Sache der Europäer selbst ist, das Sicherheitsrisiko zu beurteilen, das von der Verwendung EU-fremder Mobilfunkausrüstung beim Aufbau und Betrieb des 5G-Netzes ausgeht, man nicht bereit ist, sich der prinzipiellen strategischen Frontstellung der USA gegen China und Huawei und ihrer „Decoupling“-Politik zu unterwerfen.¹⁵ Die EU-Kommission verabschiedete im März 2019 eine „Empfehlung zur Cybersicherheit der 5G-Netze“¹⁶, auf deren Grundlage im Oktober 2019 eine koordinierte Sicherheitsbewertung der Mitgliedstaaten und der EU-Agentur für Cybersicherheit (ENISA) vorgelegt wurde.¹⁷ Die Bundesregierung bemüht sich derweilen darum, den Eindruck zu vermitteln, die diskutierten verschärften Sicherheitsanforderungen an die

beim Aufbau der 5G-Netze zum Einsatz kommende Technik seien herstellerneutral, nicht gegen Huawei gerichtet. Das ist nicht leicht. Denn auch innenpolitisch wächst der Druck. Während in den Unionsparteien bislang nur eine Minderheit unter Führung von Norbert Röttgen, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags, für einen expliziten Ausschluss von Huawei eintritt, gibt es hierzu in den Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen eine sehr viel eindeutiger Position pro Huawei-Ausschluss.

Ein expliziter Ausschluss der Huawei-Technik vom Aufbau des 5G-Netzes hätte allerdings auf zwei Ebenen gravierende wirtschaftliche Folgen für Deutschland wie auch für die anderen EU-Staaten. Zum einen wäre er extrem kostspielig, würde zu Netzausfällen auch im bestehenden, zu einem großen Teil auf Huawei-Technik basierenden LTE-(4G-)Netz führen und würde die Einführung von 5G um Jahre verzögern.¹⁸ Damit wären zahlreiche europäische Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, einschließlich vieler junger Unternehmen mit ihren Entwicklungen auf dem Feld der Künstlichen Intelligenz, an der Einführung und Durchsetzung ihrer auf 5G beruhenden Angebote auf dem europäischen wie internationalen Markt gehindert, während chinesische Anbieter auf diesem Gebiet die Märkte aufrollen und die Standards setzen. Zum zweiten aber würde ein solcher Ausschluss von China – wohl nicht zu Unrecht – als Einschwenken der betreffenden Staaten auf die amerikanische „Decoupling“-Politik der Blockierung eines weiteren chinesischen Aufstiegs aufgefasst und, wie bereits angedroht, mit erheblichen Beschränkungen für europäische Unternehmen in China beantwortet werden. Und da die handels- und kapitalmäßige Verflechtung mit China für die deutsche Industrie noch sehr viel mehr Gewicht hat als für die der USA, der immer noch wachsende chinesische Markt für deutsche Unternehmen in einem insgesamt seit der Finanzkrise eher stagnierenden weltwirtschaftlichen Umfeld unverzichtbar ist, wären die Folgen einer derart eingeleiteten Entflechtung zwischen China und Deutschland für Wachstum und Beschäftigung gerade in Deutschland vermutlich dramatisch.¹⁹

Die meisten anderen EU-Staaten, darunter auch Frankreich und Italien, haben sich gegen einen Ausschluss von Huawei beim Aufbau ihrer

5G-Netze ausgesprochen. 12 ost- und südosteuropäische EU-Staaten und Italien haben ohnehin mit China Absichtserklärungen (MoUs) zur Beteiligung an Chinas BRI-Initiative geschlossen, in der Hoffnung auf substantielle chinesische Investitionen in ihre Infrastruktur.²⁰ Ein EU-weiter Konsens über den Ausschluss von Huawei aus der Errichtung der 5G-Netze ist damit denkbar unwahrscheinlich. Sinnvoller ist es sicherlich, die laufenden Verhandlungen der EU mit der VR China über ein Investitionsabkommen zu beschleunigen. Der Druck der USA auf China und seine Technologieindustrie könnte hier der EU einen beträchtlichen Hebel geben, solange sie sich den amerikanischen Decoupling-Forderungen verweigert.

Gleichwohl hat, wie die angesprochenen EU-Initiativen bereits zeigen, anlässlich der manifest gewordenen bisherigen Dominanz von Huawei bei der 5G-Technik in Deutschland und der EU insgesamt ein klares Umdenken in zwei Zeitdimensionen eingesetzt: Kurzfristig soll eine größtmögliche Diversifizierung der Ausrüstungslieferanten unter Einbeziehung der beiden europäischen Unternehmen Ericsson und Nokia erreicht sowie Huawei zumindest von bestimmten besonders kritischen Kernbereichen des künftigen 5G-Netzes ausgeschlossen werden. Und längerfristig soll die Entwicklung der eigenen Telekommunikationstechnik, für 5G und zukünftige weitere Mobilfunkgenerationen zu einer zentralen Aufgabe europäischer Industriepolitik gemacht und entsprechend auch mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, um in Zukunft nicht mehr zwischen die kollidierenden Weltmächte USA und China zu geraten. Die „digitale Souveränität“ der EU, die in der Huawei-Debatte zum Schlagwort geworden ist, wird sich nicht ad hoc per Parlamentsbeschluss zum Ausschluss von Huawei beim Aufbau des 5G-Mobilfunknetzes erreichen lassen. Aber als mittelfristiges Ziel ist sie in einer Welt der von den USA betriebenen De-Globalisierung mit sich gegeneinander stellenden geoökonomischen Blöcke um so entschiedener anzustreben.

Anmerkungen

1 In der innenpolitischen Debatte in Deutschland und einigen anderen EU-Staaten wird anlässlich des erforderlichen Netzausbaus,

der Errichtung neuer Mobilfunksendemasten, verschiedentlich die Frage aufgeworfen, ob „wir“ das 5G-Netz überhaupt brauchen. Diese Frage kann man sich stellen, man sollte sich dabei allerdings klar sein, dass man damit nicht weniger als die „Systemfrage“ stellt. Ohne 5G-Netze würde die deutsche Industrie binnen weniger Jahre ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und damit ihre Profitabilität verlieren, wäre Deutschland kein attraktiver Kapitalstandort mehr, müssten mithin Beschäftigung und Lebensunterhalt der Bevölkerung anders organisiert werden als durch die Arbeit für konkurrenzfähige private Unternehmen.

2 Amerikanische IT-Unternehmen haben bislang keine 5G-Ausrüstung im Angebot, da die für den wirtschaftlich rentablen Aufbau eines 5G-Netzes erforderlichen Frequenzbereiche in den USA militärischer Nutzung vorbehalten sind. Vgl. U.S. Lags In the Race For 5G Edge, New York Times, 2.7.2019, Section B, Page 1.

3 Einen guten Überblick über Technik und Sicherheitsprobleme der 5G-Netze bietet die von der EU-Kommission veranlasste Risikobewertung durch IT-Sicherheitsexperten der Mitgliedstaaten unter Federführung der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA): NIS Cooperation Group, EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks report, 9.10.2019, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62132.

Ironischerweise gibt es bei der künftigen 5G-Netztechnik aber noch ein anderes Sicherheitsproblem. Durch ihre spezielle besonders sichere Authentifizierungstechnik bei der Anmeldung einzelner Geräte im Netz ist es für staatliche Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste sehr viel schwieriger, Geräte und ihre Verbindungen zu überwachen. Vgl. „Neuer Mobilfunkstandard. Ist 5G zu sicher für die Ermittler?“, Tagesschau.de, 6.11.2019.

4 So hat Deutschland in den letzten Jahren einige Erfahrungen machen müssen mit systematischem staatlichem Abhören seiner Regierungskommunikation sowie der Störung wichtiger Energieinfrastrukturinvestitionen (Nord-

- stream 2) durch Sanktionen seitens einer fremden Macht. Und diese Macht war nicht die VR China.
- 5 Jeffrey D. Sachs, *America's War on Chinese Technology*, 7.11.2019, <https://www.jeffsachs.org/blog/yerarelxk57fd796rya8ktrhs7xx>. Vgl. dazu auch „5G-Streit – Die Huawei-Heuchelei“ Spiegel.de 9.2.2020.
 - 6 Vgl. Jens van Scherpenberg, *Chinas Weg zur weltwirtschaftlichen Ordnungsmacht*, GWP 1/2016, S. 23-30.
 - 7 Dieser Abschnitt stützt sich teilweise auf die ausgezeichnete Studie von Peter Rudolf, *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik), SWP-Studie 23, Oktober 2019, insbesondere S. 27ff. (Zur technologischen Dimension).
 - 8 Zit. nach: „Huawei and Top Executive Face Criminal Charges in the U.S.“, *New York Times*, 28.1.2019.
 - 9 Vgl. „Huawei v the US: Trump risks a tech cold war“, *Financial Times* (ft.com), 24.5.2019.
 - 10 Vgl. etwa Stephen S. Roach, *The Myth of Global Decoupling*, Project Syndicate, 3.1.2020, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-myth-of-global-decoupling-by-stephen-s-roach-2020-01>
 - 11 „Huawei breaks free from Trump's tech trap. Far from being hobbled, the Chinese company is winning with 5G“, *Nikkei Asian Review* 5.12.2019; <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/Huawei-breaks-free-from-Trump-s-tech-trap>
 - 12 Die gleichartigen Rechtsvorschriften in den USA und anderen westlichen Staaten sind selbstverständlich auf dieser grundsätzlichen Ebene von „gut und böse“ nicht dasselbe, wie der US-Botschafter in Berlin, Richard Grenell mit größter moralischer Empörung klarstellte, als Bundeswirtschaftsminister Altmaier an das Abhören deutscher Regierungskommunikation durch die amerikanische NSA erinnerte. S. „Botschafter Grenell wirft Bundesregierung Beleidigung von US-Soldaten vor“, *Der Spiegel*, 25.11.2019.
 - 13 „US warns Boris Johnson over Huawei risks to UK citizens' secrets“, *Financial Times* (ft.com), 24.12.2019. Die hier zitierten, von Robert O'Brien, dem Nationalen Sicherheitsberater des Präsidenten, geäußerten Sicherheitsbedrohungen für jeden einzelnen Bürger durch mögliche Datenabschöpfung Chinas über ein Huawei-5G-Netz dürften eher dem Wissen über die Fähigkeiten amerikanischer Sicherheitsdienste entspringen als konkreten Hinweisen auf chinesische Absichten.
 - 14 Diese Drohung wird allerdings durch Vertreter der Nachrichtendienst des Vereinigten Königreichs als angesichts der seit 75 Jahren eingespielten engen Zusammenarbeit der „Five-Eyes“-Dienste als wenig glaubhaft bezeichnet. S. „US intelligence threats to Britain 'not realistic', say spies. Co-operation for 75 years more important than 'hamfisted' warnings“, *Financial Times* (ft.com), 31.5.2019.
 - 15 Diese Haltung entspricht der Position der EU zur Energiesicherheit Europas als eine Sache der EU, nicht der USA, wie sie am Fall Nordstream 2 deutlich wurde. Vgl. Jens van Scherpenberg, *Nord Stream 2 und die Energiesouveränität Europas*, GWP 1/2019, S. 41-48.
 - 16 Empfehlung (EU) 2019/534 der Kommission vom 26. März 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0534&from=EN>.
 - 17 S. Anm. 3.
 - 18 „Ein deutscher Huawei-Verzicht hätte dramatische Folgen“, *Die Welt*, 3.1.2020.
 - 19 Vor entsprechenden Konsequenzen für deutsche Unternehmen in China, die schließlich seit vielen Jahren hohe Gewinne in China erzielt hätten, sowie für den Handel anderer EU-Staaten, aber auch Großbritanniens mit China, warnen inzwischen chinesische Diplomaten, die damit die diplomatische Offensive der USA zu kontern versuchen. Vgl. „Chinese experts warn Germany, EU to weigh 5G issue carefully. China to not 'sit idle' if Europe rebuffs Huawei“, *Global Times*, 6.1.2020.
 - 20 Vgl. Maaike Okano-Heijmans und Tomoki Kamo, *Engaging but not endorsing China's Belt and Road Initiative*, Den Haag (Clingendael Policy Brief), Mai 2019.

Die Europäische Kommission als Regierung Europas?

Eine Analyse der politischen Steuerungsmöglichkeiten der supranationalen Exekutive nach der Wahl Ursula von der Leyen zur Präsidentin

Stefan Becker, Michael W. Bauer

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission ist das supranationale Exekutivorgan der Europäischen Union. Sie bereitet Gesetze vor und kontrolliert deren Einhaltung, verwaltet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten den EU-Haushalt und übernimmt etliche Koordinierungsfunktionen. Zum 1. Dezember 2019 hat mit Ursula von der Leyen erstmals eine Frau das Spitzenamt der Kommission übernommen. Ihre Nominierung war allerdings nicht unumstritten. Mit Spannung wird daher erwartet, welche Rolle die Kommission unter ihrer neuen Präsidentin spielen wird. Tritt sie, wie unter Vorgänger Jean-Claude Juncker, weiterhin selbstbewusst auf? Oder interpretiert sie ihre Rolle eher als „Sekretariat“ der Mitgliedstaaten? Dieser Beitrag analysiert die Steuerungsmöglichkeiten der neuen Kommission in einem zunehmend politisierten Umfeld.

Die Machtfrage: Eine Kommissionspräsidentin des Europäischen Parlaments oder der nationalen Regierungen?

Als nach der Europawahl 2019 Ursula von der Leyen als Präsidentin der Europäischen Kommission nominiert wurde, war das Aufsehen groß. Die Debatte um ihre Person entzündete sich dabei weniger an ihrer Qualifikation. Denn als langjährige deutsche Landes- und Bundesministerin, die mit Englisch und Französisch auch die anderen Arbeitssprachen der EU-Institution fließend beherrscht, ist sie zweifelsohne für dieses Amt geeignet. Dass erstmals eine Frau nominiert wurde, fand ebenfalls Beifall. Und doch entwickelte sich um Ursula von der Leyen ein handfester politischer



Stefan Becker

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Braunschweig



Prof. Dr. Michael W. Bauer

Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft
und Policy-Analyse
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaft Speyer

Konflikt zwischen dem Europäischen Rat, also den mitgliedstaatlichen Regierungen, und dem Europäischen Parlament. Dabei ging es um eine institutionelle Machtfrage. Das Europäische Parlament hatte nämlich bei der vorherigen Europawahl seinen Einfluss auf die Einsetzung des Kommissionspräsidenten wesentlich vergrößern können. Durch die Idee, mit Spitzenkandidaten für das Amt einen europaweiten Wahlkampf zu inszenieren, hatten die Parlamentarier die Regierungen in die Defensive gedrängt. Mit Jean-Claude Juncker wurde letztlich der Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei Kommissionspräsident. Ursula von der Leyen stand indes keiner Wahlliste vor; sie hatte sich auch gar nicht für das Europäische Parlament, geschweige denn für das Präsidentenamt beworben. Zum Zeitpunkt ihrer Nominierung amtierte sie als deutsche Verteidigungsministerin. Sie war eine Kompromisskandidatin der nationalen Regierungen, die ein personalpolitisches Gesamtpaket für alle EU-Institutionen schnüren mussten. Ein Großteil des Europäischen Parlaments und all jene, die im Spitzenkandidaten-Prozess einen Fortschritt für die Demokratisierung der EU sahen, nahmen daran erheblichen Anstoß. Letztlich wurde zwar auch Ursula von der Leyens Kommission vom Europäischen Parlament gewählt. Der steinige Weg dorthin zeigt jedoch, dass der Kampf um die Zusammensetzung und Ausrichtung der Kommission eher vertagt als gelöst ist.

Diese kurze Episode reflektiert ein Spannungsverhältnis, das die Kommission seit ihren Anfängen begleitet. In diesem Fall stritten sich Europäischer Rat und Europäisches Parlament um eine konkrete Personalangelegenheit. Die Auseinandersetzung steht aber stellvertretend für die grundsätzliche Frage, was für eine Akteurin die Kommission im EU-Institutionengefüge eigentlich ist. Fungiert sie als eine Art europäische Regierung oder eher als ein „Sekretariat“ der Mitgliedstaaten? Darüber gehen die Ansichten seit Beginn der europäischen Einigung auseinander. Nicht wesentlich näher liegen sich die Einschätzungen in der Frage, welche Rolle die Kommission gegenwärtig einnimmt. Für manche ist sie schon jetzt zu machtvoll, andere wünschen sich indes eine noch stärkere Kommission mit weitergehenden Handlungsmöglichkeiten. Dieser Beitrag widmet sich aus Anlass der Amtsübernahme der von der Leyen-Kommission einer Bestandsaufnahme. Er beleuchtet zunächst das Mandat der Kommission und diskutiert anschließend einige Einflussfaktoren. Dabei wird deutlich, dass sich die Rolle der Kommission immer wieder wandelt – entlang zeitlicher, thematischer und situativer Kriterien. Es entsteht ein vieldeutiges Bild einer Kommission, die zwar keine Regierung im klassischen Sinne ist, aber doch wesentlich mehr als ein Sekretariat der Mitgliedstaaten. Ihr Einflusspotenzial ist immer noch beträchtlich; daher ist der Amtsantritt der von der Leyen-Kommission ein wichtiger Moment. Ihr Wirken wird die Zukunft der EU mitprägen.

Meilensteine der Kommissionsgeschichte

1952	Unter der Präsidentschaft von Jean Monnet nimmt die sogenannte „Hohe Behörde“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ihre Arbeit auf.
1967	Aus der „Hohen Behörde“ und den beiden „Sekretariaten“ der Euratom-Gemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird die Europäische Kommission.
1973	Norderweiterung der Europäischen Gemeinschaften um Großbritannien, Irland und Dänemark
1979	Der „Spiereburg Report“ untersucht die Arbeitsweise der EU-Organe und gibt Empfehlungen zur Reform der Kommission. Die Erkenntnisse des Berichts bleiben zunächst wirkungslos.
1981/1986	Süderweiterung I (Griechenland) und Süderweiterung II (Portugal, Spanien)
1992	Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs tritt mit dem Vertrag von Maastricht die umfassendste Reform der Vertragsgrundlagen der europäischen Einigung in Kraft. Wichtige Kompetenzen werden künftig in Brüssel verantwortet. Die Kommission als wichtigstes Exekutivorgan gewinnt an Bedeutung. Sie wird umbenannt in Kommission der Europäischen Union.
1997-2004	Weiterer institutioneller Ausbau der EU. Gleichzeitig wird eine gemeinsame Währung verwirklicht. In der Gesellschaft wächst jedoch die Skepsis gegenüber der „Brüsseler Technokratie“. Unter anderem daran scheitert auch der Vertrag über eine Europäische Verfassung.
1999	Gegen Ende ihrer Amtszeit wird die Kommission Jaques Santer von einem Korruptionsskandal um die französische Kommissarin Édith Cresson erschüttert. Nachdem das Europäische Parlament mit einem Misstrauensantrag droht, tritt die Kommission am 15. März 1999 geschlossen zurück.
2000-2004	Unter Führung des langjährigen britischen Kommissars, Neill Kinnock, wird die Arbeitsweise des Kommissionsapparates grundlegend im Stil des New Public Managements reformiert. Unter anderem wird die Macht der Kabinette der einzelnen Kommissare beschnitten, was schon der Spiereburg-Bericht gefordert hatte.
2004	Osterweiterung der EU um zehn Mitgliedstaaten. Die Kommission stellt – wie in den vorigen Erweiterungen – viel Personal aus den neuen Mitgliedstaaten ein. Sie strebt einen „proportional repräsentativen“ Personalkörper an.
2009	Der Vertrag von Lissabon tritt in Kraft. Durch den Spitzenkandidatenprozess erlangt der Kommissionspräsident stärkere Legitimation. Auf dieser Grundlage organisiert Jean-Claude Juncker die interne Arbeitsweise umfassend neu. Die Kommission wird fortan „präsidialer“ geführt.
2019	Ursula von der Leyen wird die erste Kommissionspräsidentin.

Das formale Mandat der Europäischen Kommission

Regierungen sind, zugespitzt formuliert, mit der Produktion, Steuerung und Durchführung politischer Maßnahmen beschäftigt. Nach dieser Definition erfüllt die Kommission in formaler Hinsicht durchaus Regierungsfunktionen. Ihr Mandat umfasst im Wesentlichen vier Aufgabenkomplexe, die in Artikel 17 (1) EUV zusammengefasst sind. Demnach fördert die Kommission erstens die „allgemeinen Interessen der Union“. Zentrales Instrument ist hierbei ihr legislatives Initiativrecht, das sie in den meisten Politikfeldern jenseits der Außenpolitik (Artikel 30 EUV) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Artikel 76 AEUV) exklusiv besitzt. Formal ergänzt die Kommission damit als Vertreterin des europäischen Interesses die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger durch das Europäische Parlament und ihrer Regierungen in den Ratsformationen. Wichtige legislative Fragen, wie unlängst etwa die Reform des Urheberrechts, kann die Kommission zwar nicht entscheiden, aber doch mitgestalten.

Zweitens fungiert die Kommission als „Hüterin der Verträge“ und überwacht die „Anwendung des Unionsrechts“. Das bedeutendste Mittel hierfür ist das Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 AEUV), mit dem die Kommission im Falle mutmaß-

lich rechtswidrig handelnder Staaten den Europäischen Gerichtshof anrufen kann. Vorgeschaltet ist ein komplexes Dialogverfahren, in dem die Kommission die betreffenden Staaten zu einer Umkehr bewegen kann. Größere Bekanntheit hierzulande erlangte in den letzten Jahren ein Verfahren gegen Deutschland, das sich um Verstöße gegen die EU-Nitratrichtlinie drehte. Tatsächlich folgte der Europäische Gerichtshof der Argumentation der Kommission, die seitdem im engen Dialog mit der deutschen Regierung steht. Sollte diese nicht alle Umsetzungsdefizite beseitigen, drohen Sanktionszahlungen.

Drittens übt die Kommission diverse „Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen“ aus. Von großer Bedeutung sind ihre Kompetenzen in der Wettbewerbspolitik, die etwa die Überwachung von wettbewerbsgefährdenden Marktkonzentrationen oder staatlichen Beihilfen betreffen (Artikel 105 und 106 AEUV). In jüngerer Zeit wurden zum Beispiel wiederholt Strafzahlungen gegen Google verhängt; der Suchmaschine wurde ein Missbrauch ihrer Marktstellung vorgeworfen. Wichtig sind aber auch der Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 290 AEUV sowie die übertragenen Durchführungsbefugnisse gemäß Artikel 291 AEUV, mit denen die Kommission, allerdings unter mitgliedstaatlicher Kontrolle, nicht-wesentliche Elemente eines Gesetzes ändern oder ergänzen darf. Ferner ist die Kommission für die Umsetzung des EU-Haushalts und das Management der vielfältigen Koordinierungsverfahren nationaler Politiken verantwortlich.

Viertens schließlich vertritt die Kommission die EU insoweit nach außen, als die Themen nicht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik oder anderweitige Ausnahmen betreffen. Sie tritt als Verhandlungspartnerin in der gemeinsamen Handelspolitik sowie bei Gesprächen mit Drittstaaten über Kooperationsabkommen auf, gleichwohl jeweils im Rahmen eines entsprechenden Ratsmandates (Artikel 207 (3) und 218 (2) AEUV). Augenscheinlich wird diese Funktion gegenwärtig bei den langwierigen Brexit-Verhandlungen, in denen die Kommission die EU gegenüber dem Vereinigten Königreich vertritt.

Das einflussreichste Exekutivorgan jenseits des Nationalstaats

Somit umfasst das formale Mandat der Kommission sowohl steuernde als auch durchführende Komponenten. In der Ausübung ihrer Kompetenzen agiert sie jedoch in einer mehrfachen Abhängigkeit von den übrigen EU-Institutionen (Christiansen 1997). Das betrifft erstens ihre Zusammensetzung. So bestimmen, wie eingangs erwähnt, die nationalen Regierungen und das Parlament gemeinsam den Präsidenten und die übrigen Kollegiumsmitglieder (Artikel 17 (7) EUV). Überdies kann der Rat – ebenso wie die Kommission selbst – die Enthebung eines Kollegiumsmitglieds durch den Europäischen Gerichtshof beantragen, wenn es „die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat“ (Artikel 247 AEUV). Die Parlamentsabgeordneten können der Kommission indes mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit das Misstrauen aussprechen, was zum geschlossenen Rücktritt des Kollegiums führt (Artikel 234 AEUV). Eine Abhängigkeit besteht

zweitens auch in finanzieller Hinsicht, denn über den EU-Haushalt entscheiden ebenfalls die nationalen Regierungen und das Parlament. Drittens ist die Kommission auch in der eigentlichen Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Kooperation anderer Institutionen angewiesen. Mit dem Europäischen Rat muss sie sich mittlerweile auch formal bei der Setzung der politischen Agenda arrangieren, der Rat und das Parlament müssen ihre Gesetzesentwürfe beschließen, und in der Umsetzung teilt sie sich die Kompetenzen mit nationalen Akteuren. Umgekehrt bedeuten diese Verflechtungen aber auch, dass kaum eine EU-Angelegenheit ohne die Kommission geregelt werden kann. Dies zeigt sich insbesondere bei der ordentlichen Gesetzgebung. Europäische Gesetze können zwar nur vom Rat und dem Parlament beschlossen werden, aber ohne einen Vorschlag der Kommission kann ein Gesetzgebungsverfahren gar nicht erst beginnen. Die Kommission kann zudem eingebrachte Gesetzesvorschläge unter gewissen Bedingungen auch wieder zurückziehen – wenn etwa von Parlament und Rat geplante Änderungen den ursprünglichen Zielen des Vorschlags zuwiderlaufen. Trotz einiger Einschränkungen hat die Kommission somit ein breites Aufgabenportfolio in der Steuerung und Durchführung von europäischer Politik. Inwieweit sie in formaler Hinsicht nun als Regierung gelten kann, hängt letztlich auch vom Blickwinkel ab. Im Vergleich zu nationalen Regierungen fallen ihre Kompetenzen eher bescheiden aus. Die Kommission kann allerdings auch im Lichte der Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem betrachtet werden. Dort sind viele Politikfelder weiterhin primär auf nationaler Ebene verortet. Die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Steuerpolitik liegen beispielweise größtenteils außerhalb des Kompetenzbereiches der Kommission. Das allein jedoch mindert nicht ihre Regierungsfunktion; auch deutsche Landesregierungen weisen in vielen Bereichen wenige formale Kompetenzen auf. Mit Blick auf die vergemeinschafteten Politikfelder zeigt sich die besondere Stellung der Kommission dann gerade im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen. Dort findet sich kein Organ mit ähnlich weitreichenden Kompetenzen. Aus dieser Perspektive erscheint die Kommission mit ihren formalen Funktionen schon eher als eine supranationale Regierung.

Die faktische Rolle der Kommission: Von der Gestaltung zur Verwaltung?

Festgehalten werden kann bislang also, dass die Kommission einige Kompetenzen besitzt, mit denen sie Einfluss auf die europäische Politikgestaltung ausüben kann. In welchem Maße sie ihre Funktionen allerdings ausfüllt, also tatsächlich als steuernde und durchführende Institution auftritt, hat sich über die Jahre immer wieder geändert. Grundsätzlich lässt sich dabei beobachten, dass die legislative Politikentwicklung sukzessive an Bedeutung verloren hat, während die Exekutiv- und Koordinationsaufgaben zugenommen haben. Konkreten Niederschlag findet diese Entwicklung in der Abnahme von Gesetzesentwürfen bei gleichzeitigem Anstieg von unverbindlichen Veröffentlichungen (siehe Tabelle 1). Auf mögliche politische Gründe für diese und weitere Entwicklungen geht der nächste Abschnitt ein. Der Wandel im Aufgaben-

spektrum der Kommission hat jedoch teils auch ganz praktische Gründe. Einerseits verringerte das Fortschreiten der Integration in den vergemeinschafteten Politikfeldern den Regulierungsbedarf; es werden einfach weniger große Rahmengesetzgebungen gebraucht. So verkleinerten etwa die Fortschritte des Binnenmarktes den legislativen Handlungsspielraum der Kommission. Ein Großteil der in den 1990er Jahren vorangetriebenen Projekte, allen voran in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik, waren indes intergouvernemental ausgelegt, ordneten der Kommission also eine weniger bedeutende Rolle zu. Eine gewisse Reduktion in ihren legislativen Aktivitäten war somit programmiert. Andererseits haben sich die Verpflichtungen der Kommission in der Umsetzung, Kontrolle und Koordination vervielfacht (Laffan 1997). Erstens verstärkten das Anwachsen des EU-Rechts und die Erweiterung der EU die Rolle der Kommission als „Hüterin der Verträge“. Zweitens stellten die Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Haushalts die Kommission als ausführende Institution vor immer größere Herausforderungen. Drittens etablierten sich zunehmend Koordinationsinstrumente nationaler Politiken, in denen die Kommission als Kontrollinstanz agiert. Im Zuge der Eurokrise der 2010er Jahre wurden schließlich noch ihre Kompetenzen in der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung gestärkt. Dort beobachtet sie in einem komplexen, „Europäisches Semester“ genannten Rahmen die nationalen Bemühungen und spricht bei Bedarf Reformempfehlungen aus. Die Verwaltungsbereiche binden personelle Ressourcen, die in der Entwicklung von politischen Vorschlägen fehlen, zumal auch die Verwaltung der Kommission wiederholt mit Sparmaßnahmen belegt wurde.

Table 1: Jährlicher Durchschnitt von Kommissionsvorarbeiten in Fünfjahresintervallen 1985-2019

	Verordnungen	Richtlinien	Entscheidungen	Mitteilungen	Berichte	Summe
1985-1989	456	106	106	58	67	793
1990-1994	392	122	140	54	56	764
1995-1999	262	103	201	104	115	785
2000-2004	227	82	238	167	115	829
2005-2009	190	69	211	231	120	821
2010-2014	191	52	265	187	200	895
2014-2019*	83	22	190	97	184	576

Anmerkung: Gerundete Zahlen. *Bis einschließlich. 20. November 2019.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach EUR-Lex.

Doch auch eingedenk dieser Gründe ist der Rückgang an legislativen Initiativen bemerkenswert – und für viele Beobachter ein Indiz, dass die Kommission sich zunehmend der Verwaltung des Bestehenden widmet, während Impulse, wenn überhaupt, nur noch von den Regierungen ausgehen. Ihre steuernde Regierungsfunktion wäre somit verkümmert, und die Kommission würde tatsächlich mittlerweile eher als Sekretariat der Mitgliedstaaten agieren. Ein genauer Blick zeigt jedoch, dass ihre Steue-

lungsmöglichkeiten von mehreren Faktoren abhängen und sich ein allzu pauschales Urteil daher verbietet.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission in der Praxis

Inwieweit die Kommission einen praktischen Einfluss auf die europäische Politikgestaltung ausüben kann, hängt von vielen Faktoren ab. Nicht nur ihr institutionelles und politisches Umfeld, sondern auch ihre interne Verfassung spielen für ihre Steuerungsmöglichkeiten eine Rolle. Was die externen Faktoren betrifft, sei zunächst auf die Verschiedenartigkeit der institutionellen Rahmenbedingungen hingewiesen. Der bisherige europäische Integrationsprozess hat ein System geschaffen, in dem die Kommission über unterschiedliche Kompetenzen in nahezu jedem Politikfeld verfügt. Wenn die Außen- und Sicherheitspolitik und die Handelspolitik aufgrund ihrer erwähnten Besonderheiten einmal außer Acht gelassen werden – im ersten Fall spielt die Kommission nahezu keine Rolle, im zweiten Fall verhandelt sie im Namen der Mitgliedstaaten hingegen äußerst selbstständig –, ergeben sich jedoch gewisse Muster (Nugent 2000, S. 7-10).

Viel Einfluss auf Details, weniger beim Geld und bei großen politischen Fragen

Demnach lassen sich vier Entscheidungstypen unterscheiden, in denen die Kommission in variierendem Maße Einfluss ausüben kann. Erstens gibt es Richtungsentscheidungen zur allgemeinen Entwicklung der Union. Diese umfassen Vertragsreformen, Beitrittsverhandlungen und bedeutende Politikinnovationen. In der Regel verbleiben diese Entscheidungen fest in der Hand der Mitgliedstaaten, wobei die Kommission unter Umständen eine Rolle bei deren Kompromissfindung spielen kann. So wird ihr beispielsweise ein entscheidender Einfluss bei der Entstehung der Einheitlichen Europäischen Akte, einem 1987 in Kraft getretenen Durchbruch nach Jahren der institutionellen Stagnation, zugesprochen. Zweitens treffen der Rat und das mittlerweile meist gleichberechtigte Parlament Legislativentscheidungen, verabschieden also Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Hier kommt der Kommission aufgrund des beschriebenen Initiativrechts eine bedeutendere Rolle zu. Zwar kann sie den Institutionen keine Gesetzesentwürfe oktroyieren, bei der Formulierung des Entwurfs und der Moderation des Legislativprozesses aber kann sie den Inhalt beeinflussen. Drittens existieren Haushaltsentscheidungen, die vornehmlich die mehrjährige Finanzplanung sowie die Jahreshaushalte betreffen. Hier bieten sich im Gegensatz zu normalen Gesetzen in der Regel weniger Steuerungsmöglichkeiten für die Kommission, da die Mitgliedstaaten in Verteilungsfragen kaum Kompromissbereitschaft zeigen. Schließlich existieren Verwaltungsentscheidungen für die Umsetzung von Rechtsakten. Aus formaler Sicht ist ein Kommissionseinfluss in diesem Bereich am wahrscheinlichsten,

wenngleich auch hier etliche Kontrollinstrumente für nationale Regierungen und das Europäische Parlament bestehen.

Je zerstrittener Rat und Parlament, desto größer der Einfluss der Kommission

Neben den Entscheidungstypen sind noch weitere Faktoren für die Steuerungsmöglichkeiten der Kommission entscheidend. Zentral sind dabei zunächst die Positionierungen der übrigen Institutionen, im Regelfall des Rats und des Parlaments. Hier kann gelten, dass je unklarer und schwächer deren Präferenzen sind, desto wahrscheinlicher ist ein Einfluss der Kommission, weil sie eigenständiger in der Kompromissformulierung agieren kann. Eine solche Situation tritt wiederholt auf, immerhin handelt es sich bei Rat und Parlament um kollektive Akteure, deren Mitglieder teils diametrale Interessen verfolgen können. Wenn die Kommission in dieser Lage eine Lösung findet, die eine Mehrheit dieser Mitglieder zumindest nicht ablehnt, hat sie einen wesentlichen Beitrag zur Politikgestaltung geleistet. Das fällt ihr übrigens leichter, wenn die öffentliche Wahrnehmung eines Themas gering ausfällt. Je kontroverser nämlich eine Frage in den nationalen Medien diskutiert wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass einzelne Regierungen sich keinesfalls dem Eindruck aussetzen wollen, sich einem Vorschlag der Kommission gebeugt zu haben. In den letzten Jahrzehnten hat diese gesellschaftliche Politisierung der EU zugenommen, der „permissive Konsens“ ist einem „einschränkenden Dissens“ gewichen (Hooghe und Marks 2008). Es wird, vereinfacht gesagt, sehr viel genauer hingeschaut, was in Brüssel passiert. Die Einflussmöglichkeiten der Kommission sind dadurch im Durchschnitt zurückgegangen.

Krisen sind die Zeit der Exekutiven: Das gilt auch für die EU-Kommission

Diese Befunde gelten allerdings nur für den Regelbetrieb. In Krisenzeiten, die in der EU nicht selten sind, wachsen die Einflussmöglichkeiten der Kommission. Wie auch auf nationaler Ebene sind Krisen „Zeiten der Exekutive“. Diese Konstellation speist sich aus der Dringlichkeit des funktionalen Problemdrucks und der spezifischen Position der Kommission, in der ohne ihren Beitrag keine europäischen Gesetze zustande kommen können. Vereinbarungen außerhalb des Vertragswerks sind zwar möglich, ihre Einhaltung aber ungleich schwieriger zu kontrollieren. Daher ist diese Option wenig attraktiv. Zugleich verfügt die Kommission zumeist über einen Fundus an realisierbaren Alternativen – nahezu alle in Krisen etablierten Instrumente sind nämlich vorher mindestens einmal angedacht worden. Wenn die Zeit begrenzt ist, kann die Kommission daher häufig einen größeren Einfluss ausüben, wenngleich auch hier einschränkend angemerkt werden muss, dass die Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten auf der europäischen Ebene immer stärker ausgebaut haben (Puetter 2012). Dennoch hat die Kommission beispielsweise während der Eurokrise wichtige Impulse für die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, also in einem äußerst umkämpften Politikfeld, geliefert (Becker et al. 2016). Auch hier drängte die Zeit, weshalb sich die Mitglied-

staaten zumindest in Teilen auf die Expertise und Lösungsvorschläge der Kommission verließen.

Was will die Kommission eigentlich? Zur internen Steuerung und Organisation

Die bisherigen Betrachtungen setzen implizit voraus, dass die Kommission Einfluss ausüben und Prozesse steuern will. Wesentlich ist dafür allerdings, dass die Kommission Präferenzen entwickelt, die sich von denen des Rats und des Parlaments unterscheiden. Das war im Laufe der europäischen Einigung keineswegs immer gegeben. Eine frühe Prägung war in dieser Hinsicht Jean Monnets Amtszeit als Präsident der Hohen Behörde (1952-1955), der Vorläuferin der Kommission. Diese entwickelte mit einigem Erfolg Strategien, die sachpolitisch geboten waren und der Vertiefung der Integration – und damit auch der Erweiterung des eigenen Einflussraums – dienten. Mit der stetigen Erweiterung und Ausdifferenzierung der EU, die gleichzeitig die Kommission als Organisation komplexer werden ließen, änderten sich jedoch die Voraussetzungen. Es wurde schwieriger, die Kommission selbst zu steuern. Dadurch verringerte sich gleichzeitig das Potenzial, Einfluss auf die übrigen Institutionen auszuüben.

Die Präsidialisierung des Kollegiums

Das zeigt sich zuvorderst im Kollegium der Kommission, dem obersten Entscheidungsgremium. Dieses setzt sich auch weiterhin aus einem Kommissar bzw. einer Kommissarin pro Mitgliedstaat zusammen. Zwar sah der Vertrag von Lissabon vor, die Zahl der Mitglieder so weit zu reduzieren, dass sie „zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht“ (Artikel 17 (5) EUV); gleichzeitig aber beließ er dem Europäischen Rat das Recht, diese Reduzierung zu verhindern – wovon dieser auch Gebrauch machte. Das allein macht die Kompromissfindung schwierig. Das Kollegium trifft Entscheidungen zwar formal per Mehrheitsbeschluss, eine Überstimmung einzelner Mitglieder aber ist praktisch kaum vorgesehen. Die kollektive Verantwortung des Kollegiums hat dabei nicht nur operative, sondern auch symbolische Bedeutung (Dimitrakopoulos 2008). Dass alle Kommissarinnen und Kommissare allen Entscheidungen zustimmen, unterstreicht deren institutionellen Anspruch, die „allgemeinen Interessen der Union“ zu vertreten. Daraus ergeben sich langwierige und teils zähe Prozesse, die nicht selten in Blockaden enden. Zwar gab es von vielen Seiten schon immer die Erwartung, dass der Kommissionspräsident nach innen und außen eine Führungsposition einnehme. Gespeist wurden solche Hoffnungen von Persönlichkeiten wie Monnet und später auch Delors, die enorme Strahlkraft besaßen. Strukturell war das Präsidentenamt jedoch für lange Zeit ungeeignet, Führung auszuüben (Kasim 2012). Formal nur „Erster unter Gleichen“, ist die Position auch weiterhin nicht zu vergleichen mit Premierministern auf nationaler Ebene. So bleibt die Aufgabe, Konsens herzustellen, ohne einzelnen Mitgliedern eine Position zu oktroyieren, noch

immer gewaltig. Inzwischen aber haben sich die Ressourcen des Kommissionspräsidenten enorm weiterentwickelt. Der Vertrag von Maastricht (1992) verlieh ihm zunächst ein Mitspracherecht bei der Nominierung der übrigen Kollegiumsmitglieder. Der Vertrag von Amsterdam (1997) unterstrich anschließend auch primärrechtlich, dass die Kommission ihre Tätigkeit fortan unter seiner politischen Führung ausüben sollte. Mit dem Vertrag von Nizza (2001) erlangte der Präsident dann die Kompetenzen, die Ressortaufteilung zu bestimmen, Vizepräsidenten zu ernennen und einzelne Kollegiumsmitglieder zum Rücktritt aufzufordern, falls diese sich politischen Fehlverhaltens schuldig gemacht haben. Schließlich sicherte der Vertrag von Lissabon (2009) dem Präsidenten ein Mitspracherecht für die Besetzung des neu geschaffenen Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu. Als bedeutender aber erwies sich – zumindest beim ersten Mal – der erwähnte Paragraph zur Berücksichtigung des Europawahl-Ergebnisses bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten. Dieser konnte im Amt nämlich auf eine neue Legitimationsbasis verweisen, um internen Führungsanspruch anzumelden.

Interne Reformen haben die Kommissionsbürokratie steuerbarer gemacht

Gleichzeitig haben sich die Steuerungsmöglichkeiten der politischen Ebene gegenüber der Verwaltung vergrößert. Diese waren lange begrenzt, die Generaldirektionen der Kommissionsverwaltung galten als äußerst eigenständig. Im Gegensatz zu Regierungschefs auf nationaler Ebene, die durch Einrichtungen wie das deutsche Kanzleramt unterstützt werden, waren Kommissionsmitglieder lange ohne effektive Kontrollinstrumente. So galt etwa das Generalsekretariat der Kommission lange eher als Bollwerk der Verwaltung denn als Einheit zur Unterstützung der politischen Führung.

Das ist mittlerweile anders. Insbesondere nach den Korruptionsvorwürfen und dem erstmaligen Rücktritt einer Kommission unter Präsident Santer (1995-1999) entwickelte sich eine Reformdynamik, an deren Ende sich die Generaldirektionen einer stärkeren politischen und administrativen Aufsicht aussetzen mussten. Die Reformen betrafen insbesondere das Strategie-, Personal- und Finanzmanagement. In der Summe sollte sich die Kommissionsverwaltung von einer inputorientierten und stark arbeitsteiligen Bürokratie in Richtung einer outputorientierten und koordinationsintensiveren Organisation entwickeln. Der Schwerpunkt sollte fortan noch stärker auf Effizienz und Leistungsmessung liegen. Auch wenn die Reformen neue Probleme, z.B. einen erhöhten Organisationsaufwand, geschaffen haben, sind die Steuerungsmöglichkeiten der politischen Ebene gewachsen. Das doppelte Führungsvakuum innerhalb der Kommission – innerhalb des Kollegiums und gegenüber der Verwaltung – ist somit reduziert worden.

Nach Barroso und Juncker: Welchen Weg wählt von der Leyen?

Die internen Voraussetzungen für einen Einfluss der Kommission sind damit insofern verbessert, als die Formulierung eigener Präferenzen durch die Verringerung or-

ganisatorischer Kakophonie einfacher geworden ist. Allerdings hängt es letztlich von den politischen Präferenzen der Führung ab, wozu diese Möglichkeiten verwendet werden. José Manuel Barroso nutzte die internen Steuerungsmöglichkeiten, um die Anzahl an Kommissioneninitiativen grundsätzlich herunterzufahren. Auch deswegen wurde ihm vorgeworfen, als Kommissionspräsident inhaltlich zu nah an den nationalen Regierungen zu sein. Jean-Claude Juncker führte den Weg der legislativen Selbstbeschränkung fort, setzte dabei allerdings, insbesondere während der Eurokrise, vereinzelt auch wichtige Kontrapunkte zu dominanten nationalen Positionen. Zudem hat Jean-Claude Juncker die interne Organisation der Kommission wie kein anderer Kommissionspräsident vor ihm reformiert. Mit dem Ausbau des Generalsekretariates zu einem effektiven Steuerungsinstrument, der Einsetzung von Vize-Präsidenten mit echten Koordinierungsfunktionen und ganz entscheidend auch mit der strikten Zentralisierung der Außenkommunikation ist es ihm gelungen, den bürokratischen Apparat der Kommission kollektiv steuerbar zu machen. Es wird spannend zu sehen sein, wie Ursula von der Leyen gedenkt, mit diesem erweiterten Instrumentarium umzugehen.

Die kommenden Aufgaben der Kommission

Die Liste politischer Herausforderungen, denen sich Ursula von der Leyen als Kommissionspräsidentin stellen muss, ist lang. Brexit, Flucht und Asyl sowie Klimawandel gehören vorderhand dazu. Gleichzeitig gilt es, weitere Fliehkräfte innerhalb der EU zu bannen, damit die Union sowohl demokratisch als auch effektiv bleibt. Die Kommissionspräsidentin muss dafür zunächst ein konstruktives Arbeitsverhältnis zum Parlament aufbauen. Die Anhörungen der einzelnen Kollegiumsmitglieder, einschließlich dreier Ablehnungen, haben gezeigt, dass das Parlament sich trotz oder gerade wegen des Nominierungshergangs von der Leyens nicht zurückgesetzt sehen möchte. Allerdings darf die parlamentarische Sehnsucht nach Revanche nicht überschätzt werden. Letztlich führte auch das eigene Versäumnis, sich nach der Wahl nicht hinter einer Person versammeln zu können, überhaupt erst dazu, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen eine neue Kandidatin durchsetzen konnten. Von der Leyen hat die institutionelle Brisanz ihrer Nominierung jedenfalls erkannt und sich bereits in ihrer Bewerbungsrede vor dem Parlament für den Erhalt des Spitzenkandidaten-Prozesses ausgesprochen. Zudem zeigte sie Unterstützung für die Idee, dem Parlament ein Initiativrecht zu verleihen. Trotz der Debatte um ihre Nominierung waren von der Leyens Auftritte als Präsidenschaftskandidatin von Selbstbewusstsein gekennzeichnet. Allerdings ist abzuwarten, wie sie ihre Politik konkret gestalten wird – gerade gegen unausbleibliche Widerstände. Insgesamt zeigen die letzten Jahre, dass das eigentliche Einflusspotenzial der Kommission weniger im Entwerfen großer Integrationsoffensiven, sondern eher im legislativen und koordinierenden Alltagsgeschäft liegt. Das wird sich auch unter der Präsidenschaft von Ursula von der Leyen kaum ändern. Gerade deswegen wird die Art ihrer Amtsführung mit ausschlaggebend dafür sein, in welche Richtung sich die EU in den kommenden Jahren entwickeln wird.

Literatur

- Bauer, Michael W. und Stefan Becker. 2014. The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration* 36 (3): 213-229. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.885750>
- Becker, Stefan. 2018. Die Europäische Kommission der Eurokrise: Einfluss und Wandel in der wirtschaftspolitischen Steuerung 2010-2016. Springer VS: Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-24032-5>
- Becker, Stefan, Michael W. Bauer, Sara Connolly, und Hussein Kassim. 2016. The Commission: Boxed in and Constrained, but Still an Engine of Integration. *West European Politics* 39 (5): 1011-1031. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1181870>
- Christiansen, Thomas. 1997. Tensions of European Governance: Politicised Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission. *Journal of European Public Policy* 4 (1): 73-90. <https://doi.org/10.1080/135017697344244>
- Dimitrakopoulos, Dionyssis G. 2008. Collective Leadership in Leaderless Europe: A Sceptical View. In *Leaderless Europe*, Hrsg. Jack Hayward, 288-304. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199535026.003.0016>
- Ege, Jörn, Michael W. Bauer, und Stefan Becker (Hrsg.). 2018. *The European Commission in turbulent times: Assessing organizational change and policy impact*. Baden-Baden: Nomos.
- Hooghe, Liesbet, und Gary Marks. 2008. A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39 (1): 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Kassim, Hussein. 2012. The Presidents and Presidency of the European Commission. In *The Oxford Handbook of the EU*, Hrsg. Erik Jones, Anand Menon, und Stephen Weatherill. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199546282.013.0016>
- Kassim, Hussein, und Brigid Laffan. 2019. The Juncker presidency: the 'political commission' in practice. *Journal of Common Market Studies* 57: 49-61. <https://doi.org/10.1111/jcms.12941>
- Laffan, Brigid. 1997. From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission. *Journal of European Public Policy* 4 (3): 422-438. <https://doi.org/10.1080/13501769780000081>
- Nugent, Neill. 2000. At the Heart of the Union. In *At the Heart of the Union*. Studies of the European Commission, Hrsg. Neill Nugent, 1-27. 2. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte

Lösungen im Dialog suchen

Frank Brettschneider

Zusammenfassung

Oft protestieren Menschen gegen Bau- und Infrastrukturprojekte. Ihre Motive sind vielfältig. Gesellschaftlich tragfähige Lösungen sind dennoch möglich. Dazu bedarf es einer dialogorientierten Kommunikation zwischen den Vorhabenträgern, der Bevölkerung, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Politik und Verwaltung.

1. Einleitung

Viele Bau- und Infrastrukturprojekte stoßen auf Protest von Teilen der Bevölkerung. Stets artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände springen ihnen bei. Oft werden die Konflikte auch von Politikern für Wahlen instrumentalisiert. Nicht selten eskaliert die Auseinandersetzung. Dem *Spiegel* war dies im Jahr 2010 – zur Hochzeit der Auseinandersetzungen um *Stuttgart 21* – eine Titelseite wert. Darauf sah er Deutschland auf dem Weg in die „Dagegen-Republik“, angetrieben von „Wutbürgern“. Diese Begriffe sind umstritten. Unstrittig ist hingegen, dass der Protest viele Wurzeln hat.

Vor diesem Hintergrund geht es in diesem Beitrag um folgende Fragen:

1. Aus welchen Gründen protestieren Menschen gegen Bau- und Infrastrukturprojekte?



Prof. Dr. Frank Brettschneider
Universität Hohenheim
Institut für Kommunikationswissenschaft

2. Welche Kommunikations-Ziele und -Regeln bei Bau- und Infrastrukturprojekten gibt es?

Diese Fragen werden auf der Basis der Forschungsliteratur beantwortet.

3. Welche Ziele verfolgen Vorhabenträger mit ihrer Projektkommunikation?
 4. Welche Kommunikationsinstrumente sind aus ihrer Sicht besonders wichtig?
 5. In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Ertrag der Projektkommunikation?

Diese Fragen werden auf der Basis einer Umfrage unter Vorhabenträgern beantwortet.

Bau- und Infrastrukturprojekte finden sich in den Bereichen Verkehr, Energie, Leben und Arbeiten sowie Landschaft und Forst. Ferner lassen sie sich in liniengebundene Projekte, standortbezogene Projekte und in Konzepte unterscheiden (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Typen von Bau- und Infrastrukturprojekten (Beispiele)

	Verkehr	Energie	Leben und Arbeiten	Landschaft und Forst
Konzept	Regionales Mobilitätskonzept Bundesverkehrswegeplan	Energiewende Lokales Klimaschutzkonzept	Nachhaltigkeitsplan Quartiersentwicklung	Naturschutzkonzept
Linie	Zugstrecke Autobahn, Bundesstraße Wasserstraße, Kanal	Strom-Übertragungsnetz Strom-Verteilnetz Gas-Pipeline	Abwasserkanal Innerstädtischer Grünzug	Wildtierkorridor
Standort	Flughafen Bahnhof Hafen	Gas-, Kohlekraftwerk Windenergie-Anlage Biogas-Anlage Stromkonverter	Einkaufszentrum Konversionsfläche Sportanlage, Fußballstadion Konzerthalle	Nationalpark Mastanlage

Das Zusammenwirken der Typen wird am Beispiel der Energiewende deutlich. Die Energiewende hält technische, ökonomische und rechtliche Herausforderungen bereit. In den letzten Jahren ist eine weitere Herausforderung hinzugekommen: Trotz der insgesamt starken Befürwortung der Energiewende durch die Bevölkerung im Allgemeinen, lösen konkrete Projekte vor Ort häufig Proteste aus. Die Proteste richten sich zum einen gegen die Planung von Strom-Übertragungs- und -Verteilnetzen sowie gegen Stromkonverter. Zum anderen kritisieren Menschen nicht nur Kohle- und Gaskraftwerke, sondern auch den Bau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen. So stehen Windenergie-Anlagen vor allem im Süden Deutschlands ebenso in der Kritik wie Offshore-Windparks in der Nordsee. Das Gleiche gilt für den Bau von Wasserkraft- und Pumpspeicherkraftwerken sowie für Biogut-Vergäranlagen. Dabei wird der klassische Konflikttyp „Ökonomie versus Ökologie“ zunehmend von inner-ökologischen Konflikten zwischen Klimaschützern einerseits sowie Natur- und Artenschützern andererseits überlagert (vgl. Beiträge in Feindt/Saretzki 2010).

2. Gründe für Protest

Menschen protestieren aus unterschiedlichen Gründen gegen Bau- und Infrastrukturprojekte. Die Gründe lassen sich in sechs Gruppen zusammenfassen (vgl. Brettschneider 2018):

1. *NIMBY-Effekt*: Der NIMBY-Effekt (Not-in-my-Backyard) ist auch als Sankt-Florian-Prinzip bekannt. Menschen sind etwa für die Energiewende. Aber sie lehnen das Windrad in ihrer Nachbarschaft ab. Anwohner nehmen durch ein Projekt eine Einschränkung ihrer eigenen Lebensqualität wahr: Das Windrad reduziere den Grundstückswert, Zuglärm beeinträchtigt das Wohlbefinden, Strommasten stören den Ausblick. Dieser Protest ist am stärksten motiviert. Daher bleibt er oft auch nach Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Schallschutz, finanzielle Kompensation) bestehen. Und Ausgleichsmaßnahmen sind vor allem bei liniengebundener Infrastruktur (etwa bei den Stromtrassen von Nord- nach Süddeutschland) deutlich schwerer zu realisieren als bei standortbezogener Infrastruktur (etwa einem Kraftwerk).
2. *Projektbezogene Gründe*: Menschen kritisieren einzelne Aspekte eines Projektes. Ihnen sind die Kosten eines Projektes zu hoch (v.a. bei aus Steuergeldern finanzierten Projekten öffentlicher Vorhabenträger). Oder sie stellen seine Notwendigkeit und seinen Nutzen in Frage. Einige stufen die Auswirkungen auf Umwelt und Natur als nicht vertretbar ein. Beispielsweise werden im Zusammenhang mit Windkraftanlagen Eiswurf, Schattenschlag, Infraschall und Auswirkungen auf Rotmilane und Auerhühner von Anwohnern oder Naturschutzverbänden als kritisch eingeschätzt. Und die vermeintliche Bedrohung wird auch verbal zum Ausdruck gebracht. Gegner von Windenergieanlagen verwenden dann Begriffe wie „Windriesen“, „Windmonster“, „Industrialisierung der Landschaft“, „Verspargelung“ oder „permanente Lärmfolter“.
3. *„Verborgene Gründe“*: Mitunter werden einzelne Aspekte eines Projektes kritisiert, obwohl die Wurzeln des Protestes ganz woanders liegen. So nehmen einige Menschen Bau- und Infrastrukturprojekte als Angriff auf die „kulturelle Identität“ ihrer Region wahr. Oder in der Region schwelende Konflikte werden auf dem Rücken eines Projektes ausgetragen. Selten werden diese Gründe explizit geäußert, obwohl sie ein wesentliches Motiv hinter dem Protest sind.
4. *Gefühlte Ungerechtigkeit*: Oft kritisieren Anwohner, sie seien bereits übermäßig belastet. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Infrastruktur gebündelt wird (Autobahn, Stromtrasse, Zugstrecke). Dann fordern sie, dass nun andere Regionen „dran“ seien.
5. *Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik*: Protest wird durch mangelndes Vertrauen in „die Politik“ und „die Wirtschaft“ verschärft. Die negative Grundstimmung gegenüber Unternehmen und/oder der Politik überträgt sich dann auf die von ihnen betriebenen Projekte.
6. *Art der Kommunikation und Intransparenz formaler Verfahren*: Oft wird die Art des Umgangs von Politikern, Verwaltungen und Vorhabenträgern mit „der Bürgerschaft“

bemängelt. Diese würden „die Bürger“ von oben herab behandeln und ihre Einwände nicht ernst nehmen. Das Gefühl, nicht „auf Augenhöhe“ behandelt zu werden, hängt auch mit der Konstruktion formaler Verfahren zusammen, in denen rechtliche Fragen im Mittelpunkt stehen. Die etwa in Erörterungsterminen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren übliche Fachsprache wird als unverständlich und distanzierend wahrgenommen. Dies wird mit dem Vorwurf verbunden, Informationen seien unvollständig, sie seien zu spät oder gar nicht zur Verfügung gestellt worden. Gelegentlich wird den Beteiligten auch bewusste Falschinformation unterstellt.

Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte gab es zwar immer schon – etwa gegen Atomkraftwerke oder die *Startbahn 18 West* am Frankfurter Flughafen –, sie haben jedoch in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Vorhabenträger müssen sich auf diese veränderte Ausgangslage einstellen. Neben Formen der Bürgerbeteiligung (u.a. Vetter/Remer-Bollow 2017) kommt der Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung und Bürgern dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Ziel aller Kommunikations- und Beteiligungsbemühungen muss es sein, Bürger vor Ort sowie lokale Verbände und Bürgerinitiativen als Partner zu gewinnen, um gemeinsam gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden.

3. Kommunikations-Ziele und -Regeln

Vor diesem Hintergrund existieren mittlerweile zahlreiche Leitfäden für dialogorientierte Kommunikation (u.a. Bertelsmann Stiftung 2012; BMVI 2014). Auch der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hat sich der Frage angenommen, wie sich gesellschaftlich tragfähige Lösungen finden lassen. Eines der Ergebnisse ist die 2014 veröffentlichte VDI-Richtlinie 7001: „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure“ (der Verfasser dieses Beitrags ist Vorsitzender des VDI-Richtlinienausschusses 7001; Teile der folgenden Ausführungen basieren auf der VDI-Richtlinie). Die Richtlinie 7001 unterscheidet Kommunikation auf drei Ebenen. Jede dieser Ebenen hat unterschiedliche Kommunikations-Ziele und erfordert entsprechende Instrumente.

- Auf der *Informationsebene* ist das Ziel, die breite Öffentlichkeit auf ein konkretes Vorhaben aufmerksam zu machen und über Projektziele und Planungsstand zu informieren. Auch geht es darum, um Verständnis für den Nutzen eines Projektes zu werben. Bereits von Anfang an müssen Vorhabenträger Transparenz herstellen. Zu den Informationsinstrumenten zählen u.a. Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, journalistische Hintergrundgespräche, Broschüren, Flyer, Plakate, die Projekt-Webseite sowie Veranstaltungen (z.B. Fachvorträge oder „Tag der offenen Tür“).
- Auf der *Konsultationsebene* werden in einem intensiven Prozess konkrete Vorschläge diskutiert sowie Ideen und Handlungsempfehlungen erarbeitet, auf die die beteiligten Akteure später aufbauen können. Die direkte Interaktion zwischen Vorhabenträgern, Verwaltung und einer (interessierten) Öffentlichkeit hat dabei einen

beratenden Charakter: Die Bürger entscheiden nicht über ein Projekt, aber sie sprechen dem Vorhabenträger, der Politik und der Verwaltung Empfehlungen aus. Ziel ist es, lokales Wissen abzufragen sowie vielfältige Interessen und Perspektiven in die Planung einzubeziehen. Zu den Konsultationsinstrumenten zählen u.a. Open Space-Veranstaltungen, Szenario-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World Cafés (vgl. Nanz/Fritsche 2012).

- Auf der *Ebene der Konfliktbearbeitung* geht es um die strukturierte Bearbeitung von Kontroversen, konkreten Problemstellungen und gegensätzlichen Interessenlagen im Zuge eines Planungs- oder Bauprozesses. Ziel ist eine auf Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen ausgerichtete Problemlösung, mindestens aber eine Versachlichung der Debatte mittels einer gemeinsamen Faktenklärung. Zu den Instrumenten zählen u.a. Mediationen und Runde Tische.

Damit dialogorientierte Kommunikation erfolgreich sein kann, sind einige Grundregeln zu beachten. Deren Einhaltung sichert sowohl die Glaubwürdigkeit als auch die Qualität des Verfahrens. Und sie schafft eine gemeinsame Dialogbasis für Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Projektkritiker und andere Beteiligte.

Grundregel 1 – Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung

Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung zu Meinungen von Bürgern impliziert, Projektkommunikation nicht als bloße PR-Maßnahme zu verstehen, sondern als ernsthaften Dialog auf Augenhöhe. Zum Dialog gehört zum einen das Zuhören. Zum anderen müssen die eigenen Positionen und das Vorgehen immer wieder erklärt und begründet werden. Dazu gehört auch die Diskussion von Alternativen und das Erläutern, warum welche Alternative verworfen wurde.

Grundregel 2 – Klare Rahmenbedingungen

Beteiligungsverfahren sind keine sich selbst organisierenden Prozesse, sondern sie müssen stets mit einem klaren Mandat, einer offenen Fragestellung und eindeutigen Zuständigkeiten zu konkreten Planungsanliegen initiiert werden. Eine klar definierte und von allen Beteiligten akzeptierte Struktur ist als Leitplanke für den Prozess unabdingbar. Allen Teilnehmern müssen von Anfang an Zweck, Zielsetzung, Ablauf und Spielräume bewusst sein. Hilfreich ist eine Begleitgruppe, die die Rahmenbedingungen festlegt und in der unterschiedliche Akteure vertreten sind.

Grundregel 3 – Frühzeitige Einbeziehung der Bürger

Bei der Planung und Umsetzung von Bau- und Infrastrukturprojekten ist häufig ein Beteiligungsparadox erkennbar: Zu Beginn der Planung ist das Interesse der breiten Öffentlichkeit relativ gering, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Mitgestaltungsmöglichkeiten am größten sind. Mit voranschreitender Planung und damit steigender Konkretisierung der Projekte nimmt dann zwar das Interesse der Bevölkerung zu, gleichermaßen sinkt jedoch der Gestaltungsspielraum. Formale Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung (etwa Erörterungen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren) setzen oft erst an, wenn nur noch eine Antragsvariante vorliegt. Dies ist jedoch meist zu spät. Der Dialog darf daher nicht erst gegen Ende des Projekts stattfinden, sondern er muss frühzeitig beginnen, noch vor den formalen Verfahren.

Grundregel 4 – Umfassende Faktenklärung

Ein zentraler Hebel zur Lösung öffentlicher Konflikte liegt in der systematischen und gemeinsamen Faktenklärung („Joint Fact Finding“). Sie ist erforderlich, um ein gemeinsames Verständnis des Problems und seiner Teilaspekte zu entwickeln. Und sie fördert eine sachliche Diskussion. Dazu gehört es auch, sich gemeinschaftlich auf die Kriterien zur Beurteilung unterschiedlicher Alternativen – zum Beispiel verschiedener Trassenvarianten – zu verständigen und anhand dieser Kriterien dann die Varianten von gemeinsam akzeptierten Experten prüfen zu lassen.

Grundregel 5 – Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen

In Dialog-Verfahren sollten möglichst alle relevanten Interessengruppen mitwirken. Vorhabenträger müssen daher frühzeitig auf diese Gruppen zugehen und in Erfahrung bringen, unter welchen Bedingungen sie sich eine Mitwirkung an dem Dialog vorstellen können.

Grundregel 6 – Professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz

Beteiligungsverfahren sind stets ein moderierter Dialog, der durch anerkannte Methoden eine aktive Mitwirkung der Teilnehmer ermöglicht. Professionelle Prozessgestalter haben mehrere Aufgaben: Sie müssen das Dialog-Verfahren verständlich und transparent durchführen. Sie müssen neutral und aktivierend moderieren. Und sie dokumentieren die Beteiligungsergebnisse durch Protokolle, Zwischen- und Endberichte. Welche konkreten Dialog-Verfahren angemessen sind, hängt von der Problemlage, dem Umfeld und den Akteuren ab.

Grundregel 7 – Klarheit über Umgang mit den Ergebnissen

Ziel eines Dialog-Verfahrens ist *nicht* eine willkürliche Sammlung von Meinungen mit einem unverbindlichen Ergebnis, sondern eine Verständigung auf ein gemeinsam getragenes Ergebnis. Nichts demotiviert Teilnehmende mehr als die Folgenlosigkeit ihrer Bemühungen. Daher muss klar sein, welche ungelösten, offenen Fragen durch das Verfahren beantwortet werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob es um das „Ob“ (Grundsatzfragen wie Bedarf und Alternativen), das „Wie“ (Welche konkrete Variante?) oder die konkrete Baubegleitung (konkrete Ausgestaltung einer festgelegten Variante) geht. Die Ergebnisse des Dialog-Verfahrens müssen also tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung des Projekts haben können und nachvollziehbar in die Entscheidungsprozesse der Vorhabenträger einfließen. Wenn den Empfehlungen der Teilnehmer nicht gefolgt wird oder gefolgt werden kann, sind die Gründe dafür offen zu legen. Viele Bürger erwarten nicht zwingend, dass ihre Vorschläge umgesetzt werden. Sie erwarten aber, dass sich Vorhabenträger und Verwaltung ernsthaft mit den Vorschlägen beschäftigen und ihre Entscheidungsfindung dokumentieren.

Grundregel 8 – Finanzierung

Um bei Bau- und Infrastrukturprojekten von Anfang an einen Dialog mit der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sind die Kosten für Projektkommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in die Projektkalkulation aufzunehmen. Die VDI-Richtlinie 7001 empfiehlt, dafür ein Prozent der gesamten Projekt-Kosten einzuplanen.

Grundregel 9 – Verständlich kommunizieren

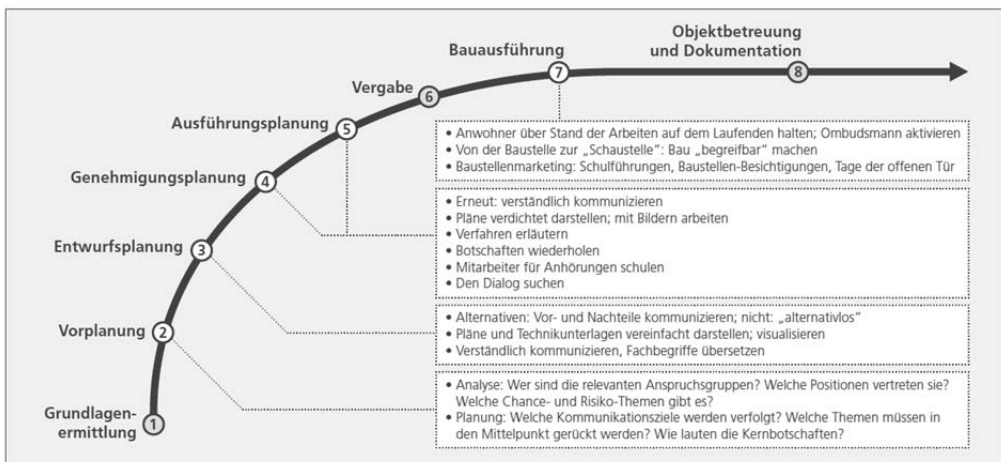
Nur wer sich verständlich ausdrückt, kann auch überzeugen. Pläne, die für Ingenieure zum täglichen Handwerkszeug gehören, können von Laien oft nicht „gelesen“ werden. Sie müssen daher in leichter zugängliche Visualisierungen überführt werden (u.a. Spieker et al. 2017). Vor allem aber ist eine verständliche Sprache unabdingbar. Wenn etwa Ingenieure ihre Fachsprache nicht für Laien übersetzen, wirkt dies auf die Empfänger abstoßend. Das „Überwerfungsbauwerk“ ist dem Ingenieur verständlich, dem Laien nicht; Letzterer kann sich eher unter „Brücke“ etwas vorstellen.

Grundregel 10 – Vielfalt der genutzten Kommunikationsinstrumente

Vorhabenträger sollten nicht nur via Massenmedien kommunizieren, sondern auch das Internet (u.a. Projektwebseite) nutzen. Vor allem aber gilt: Wichtiger als alles andere ist das direkte persönliche Gespräch mit den Anspruchsgruppen (Anwohner, Initiativen, Mitarbeiter, Politik und Verwaltung, Journalisten etc.).

All dies erfordert von Beginn an eine systematische Planung und Durchführung der Projektkommunikation. Der Ruf nach „der Kommunikation“ kommt zu spät, wenn sich Proteste bereits verstetigt haben. Projektkommunikation muss mehr sein als Krisenkommunikation. Im besten Fall verhindert sie, dass es überhaupt zu Krisensituationen kommt. Für die Kommunikation sind neben den allgemeinen Grundregeln einige Besonderheiten in den einzelnen Projektphasen zu beachten (siehe Abb. 2). Dabei bietet sich eine Orientierung an den Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) an: Grundlagenermittlung, Vorplanung (inclusive Themen- und Stakeholderanalyse), Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Ausführungsplanung, Vergabe, Bauausführung, Objektbetreuung und Dokumentation.

Abb. 2: Kommunikation nach Projektphasen (Quelle: Region Stuttgart Aktuell 2/2014: 11; nach Brettschneider 2012)



4. Projektkommunikation aus Sicht der Vorhabenträger

Die Grundlagen für eine erfolgreiche Projektkommunikation sind also klar. Aber werden sie von Vorhabenträgern auch beherzigt? Wie setzen Vorhabenträger Kommunikation ein? Und wie beurteilen sie den Erfolg?

4.1. Die analysierten Projekte

Antworten auf diese Fragen liefert eine Umfrage unter den Projektleitern von 97 Bau- und Infrastrukturprojekten in Deutschland und in Österreich, die 2018 durchgeführt wurde (befragt wurden die Projektleiter von 222 Projekten; die Rücklaufquote beträgt 44 Prozent; für eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse vgl. Brettschneider/Müller 2020). Bei zwei Drittel der Fälle handelt es sich um Projekte öffentlicher Vorhabenträger, bei einem Drittel um Projekte privater Vorhabenträger. Die 97 Projekte repräsentieren ein Investitionsvolumen von rund 85 Milliarden Euro.

- *Verkehrsprojekte* machen knapp die Hälfte aller Projekte aus. Zu ihnen zählen u.a. die A8 München-Rosenheim-Salzburg, der Brenner Nordzulauf der ÖBB und der Deutschen Bahn, die A100 in Berlin, die Umfahrungen Fügen und Sölden, die Regionalbahn Innsbruck sowie die B31 zwischen Immenstaad und Meersburg.
- *Energieprojekte* machen 26 Prozent der Projekte aus. Zu ihnen zählen u.a. das Netzausbauprojekt Ultramet, die Weinviertel-Leitung, die Nord-Süd-Stromtrasse Südlink, das Erdgasfeld Insel Usedom, die Windparks Bühlertann und Sommerland, der Speichersee Montafon sowie das Steinkohlekraftwerk Datteln IV.
- Projekte aus den Bereichen *Leben und Arbeiten* machen 20 Prozent der Projekte aus. Zu ihnen zählen u.a. das Allianz-Stadion in Wien, das SPAR-Logistikzentrum in Ebergassing, das Flugfeldklinikum Sindelfingen, das Kombibad in Metzingen, die Sanierung von Oper und Schauspielhaus in Köln sowie der Neubau der Justizvollzugsanstalt in Münster.
- Projekte aus den Bereichen *Landschaft und Forst* machen neun Prozent der Projekte aus. Zu ihnen zählen u.a. der Nationalpark Schwarzwald, die Naturschutzprojekte „Natürlich Hamburg“ und „Senne und Teutoburger Wald“ sowie der Hochwasserschutz Unterinntal.

Bei den meisten Projekten handelt es sich um ein „Großprojekt“ im Sinne der Definition von Schmalz (2019: 19f.), also um ein Vorhaben, „welches:

- einem der globalen Trends „Energie und Klima“, „Mobilität und Verkehr“, „Leben und Arbeiten“ oder „Natur und Umwelt“ zuzuordnen ist,
- über eine überdurchschnittliche zeitliche, räumliche und finanzielle Bedeutung verfügt (z.B. Anzahl betroffener Personen/Institutionen, Fertigstellungsdauer, Flächenbedarf, Investitionsvolumen), zudem
- eine sozial-mediale Dimension besitzt, also Folgen für die Gesellschaft und ihre Elemente mit sich bringt und dabei eine öffentliche Wirkung hat (z.B. in Form

medialer Berichterstattung, Bürgerbewegungen und Bürgerbeteiligung, gesellschaftliche Diskussionen etc.) und

- eine politisch-administrative Dimension umfasst, also beispielsweise eines spezifischen Verfahrens durch Politik und/oder übergeordnete Verwaltungsebene bedarf (z.B. Planfeststellungsverfahren, Genehmigung nach Bundesimmissionsschutzgesetz, gesonderte politische Beschlüsse etc.) sowie
- sich in einem Projektstadium befindet, das sich zwischen einem ersten Gedanken und der vollumfänglichen Inbetriebnahme befindet (bereits in den Normalbetrieb übergegangene Projekte sind damit ausgeschlossen) und nicht zuletzt
- als Artefakt bezeichnet werden kann, also Materie umfasst oder bezeichnet. Dies schließt z.B. rein politische/gesellschaftliche Diskussionsthemen aus“.

4.2. Ziele und Wirkungen der Projektkommunikation

Die Förderung eines kooperativen Miteinanders von Vorhabenträgern, Verwaltung, Politik und Bürgern steht für fast alle Vorhabenträger im Mittelpunkt: Bei 92 Prozent der Projekte ist dies eines der Kommunikationsziele. Zudem soll die Projektkommunikation bei den Stakeholdern zu Aufklärung und Transparenz führen (89%). Davon versprechen sich die Vorhabenträger auch eine größere Zustimmung zum Projekt (77%). Auch hoffen sie, dass es durch eine dialogorientierte Projektkommunikation zu weniger Klagen kommt (58%) und dass sich der Zeitplan für ein Projekt eher einhalten lässt (36%).

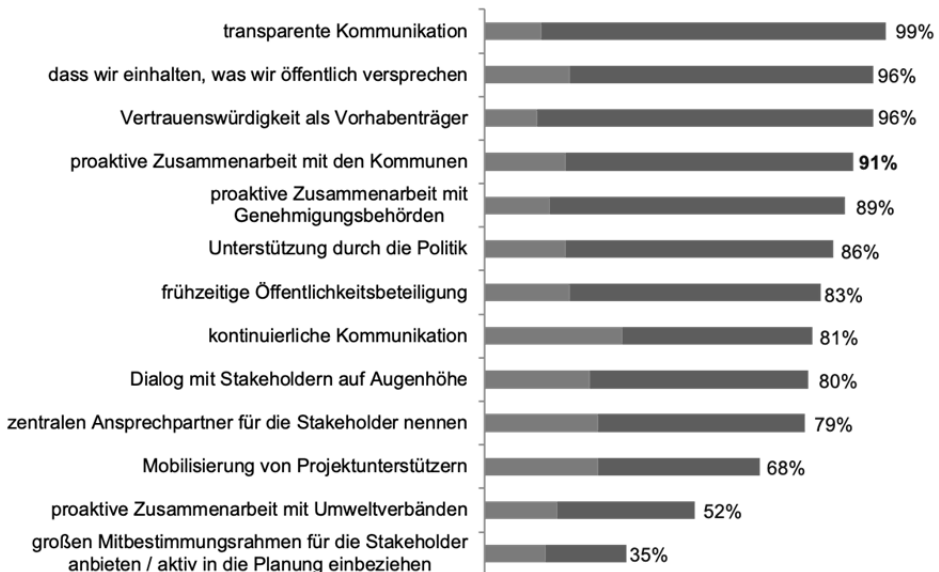
Bei 67 Prozent der Projekte hat die freiwillige Kommunikation das Projekt positiv beeinflusst. Die Vorhabenträger nennen vor allem folgende positive Effekte: Das Vertrauen der Öffentlichkeit wurde gestärkt. Sie hat Transparenz hergestellt. Sie konnte Gerüchten und Ängsten entgegenwirken. Und kritische Themen konnten im Dialog frühzeitig gelöst werden. Dies hat den Aufwand für die Bearbeitung von Beschwerden aus Politik und Bevölkerung reduziert. Vor allem aber habe ihre Kommunikation die Akzeptanz des Projektes erhöht. Dass dies tatsächlich der Fall ist, zeigt ein Vergleich der von den Projektträgern zu Beginn des Projektes wahrgenommenen Akzeptanz mit der aktuell wahrgenommenen Akzeptanz. Nur bei 13 Projekten hat sich die Akzeptanz verschlechtert. Bei 26 Projekten ist sie gleichgeblieben. Aber bei 53 Projekten ist die Akzeptanz gestiegen.

Die Einbindung aller wichtigen Stakeholder habe zudem die Diskussion versachlicht (50%; 32% teils/teils; 18% nein). 31 Prozent der Projektverantwortlichen sind der Meinung, dass die Expertise der Stakeholder ihnen Alternativen aufgezeigt bzw. ihr Projekt inhaltlich optimiert hat (46% teils/teils; 23% nein). Und zwei Drittel der Projektverantwortlichen geben an, dass ihre Kommunikation eine notwendige Voraussetzung für einen zügigen Projektverlauf gewesen sei (24% teils/teils; 10% nein).

Für den Erfolg der Projektkommunikation sind aus Sicht der Projektverantwortlichen zahlreiche Aspekte ausschlaggebend (siehe Abb. 3). An der Spitze steht die Notwendigkeit einer transparenten Kommunikation sowie eine große Vertrauenswürdigkeit. Dazu gehört auch, dass der Bauherr einhält, was er öffentlich verspricht. Eben-

falls große Bedeutung hat die proaktive Zusammenarbeit mit Kommunen und Genehmigungsbehörden. Zudem muss die Öffentlichkeit frühzeitig beteiligt werden; der Dialog mit den Stakeholdern muss gesucht werden.

Abb. 3: Erfolgsfaktoren für Projektkommunikation (Fragewortlaut: „Wie wichtig sind die folgenden Aspekte für eine erfolgreiche Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit bei Ihrem Projekt?“; 5er-Skala von 1= überhaupt nicht wichtig bis 5= sehr wichtig; hier werden die Anteile für „wichtig“ (hell) und „sehr wichtig“ (dunkel) dargestellt; in Prozent aller Projekte“)

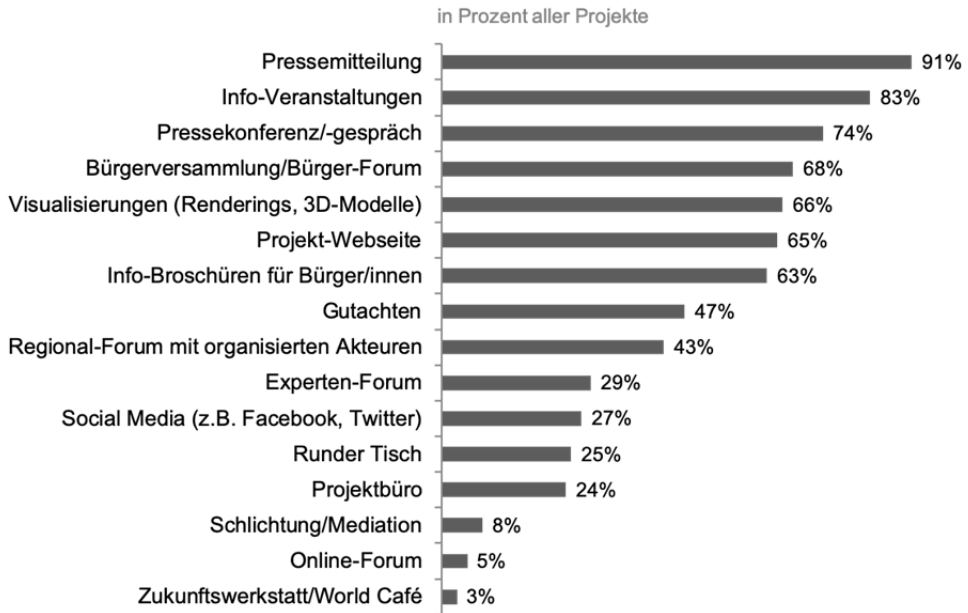


47 Prozent der Projektverantwortlichen nennen Faktoren, die den Erfolg bei ihrem Projekt geschmälert haben. Fehlende politische Unterstützung sowie wechselnde politische Rahmenbedingungen werden als Faktoren angesehen, die vor allem bei öffentlichen Projekten den Erfolg schmälern. Darüber hinaus werden eine lange Verfahrensdauer, nicht eingehaltene Zusagen sowie eine zu spät einsetzende Kommunikation als hinderlich angesehen. Das Gleiche gilt für „emotionale Bürgerinitiativen“, „irrationale Angstzustände der Gegner“, „Klagen von Umweltschutzverbänden“ sowie für „übertriebenen Artenschutz“. Einige Vorhabenträger sprechen zudem verborgene Gründe an – zum Beispiel eine „konfliktbeladene Historie in der Region“.

4.3. Instrumente der Projektkommunikation

In den Projekten kommen zahlreiche Kommunikationsinstrumente zum Einsatz (siehe Abb. 4). Am häufigsten nutzen die Projektverantwortlichen Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, Info-Veranstaltungen, Bürger-Foren, Visualisierungen und Projektwebseiten. Online-Foren und Social Media spielen hingegen eine untergeordnete Rolle.

Abb. 4: Einsatz von Kommunikationsinstrumenten aus Sicht der Projektverantwortlichen (Fragewortlaut: „Welche Kommunikationsmaßnahme(n) setzen Sie bei Ihrem Projekt ein?“)



Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man nicht nach dem *Einsatz* von Kommunikationsinstrumenten fragt, sondern nach ihrem *Mehrwert* für das Projekt: Info-Veranstaltungen und Bürger-Foren sowie die Presse-Arbeit haben aus Sicht der Vorhabenträger den größten Mehrwert für das Projekt. Ebenfalls sehr wichtig sind direkte Gespräche mit den Stakeholdern (häufig: Anwohner), Gespräche mit dem Gemeinderat und dem Bürgermeister, Runde Tische, Ortsbegehungen und Visualisierungen. Der Einsatz dieser Instrumente wurde im Verlauf der Projektkommunikation von zahlreichen Vorhabenträgern intensiviert. Verringert haben die Projektverantwortlichen hingegen Frontal- und Groß-Veranstaltungen sowie Aktivitäten im Bereich Social Media. Vor allem in den Planungsphasen werden Social Media nicht als hilfreich angesehen. Dort würden sich gegensätzliche Positionen eher hochschaukeln, der Ton dort sei rau und selten auf einen Ausgleich gerichtet. Erst in der Bauausführungsphase kommen Social Media wieder verstärkt zum Einsatz – u.a. um auf Baufortschritte hinzuweisen.

4.4. Kosten und Nutzen der Projektkommunikation

Bleibt die Frage nach dem finanziellen Aufwand, der mit der Projektkommunikation verbunden ist. Und es bleibt die Frage, wie Vorhabenträger das Verhältnis zwischen diesem Aufwand und dem Nutzen der Projektkommunikation einschätzen.

Insgesamt fallen bei den 72 Projekten, zu denen entsprechende Angaben vorliegen, Kommunikationsausgaben in Höhe von knapp 59 Millionen Euro an. Wenig

überraschend gilt: Je höher die Projekt-Kosten, desto höher sind in der Regel auch die Kommunikationsausgaben. Der VDI schlägt in seiner Richtlinie 7001 einen Betrag von mindestens einem Prozent der Projekt-Kosten für die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Davon sind die meisten untersuchten jedoch Projekte weit entfernt. Nur bei vier Projekten wird dieser Wert tatsächlich erreicht. Im Schnitt liegen die Aufwände lediglich bei 0,1 Prozent der Projekt-Kosten.

Jedenfalls scheinen sich die Ausgaben für die Projektkommunikation zu lohnen. In fast drei Viertel der Projekte überwiegt nach Ansicht der Projektverantwortlichen der Kommunikations-Nutzen die Kommunikations-Investitionen. 22 Prozent sagen, das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen sei ausgewogen. Und nur fünf Prozent schätzen die Kosten höher ein als den Nutzen. Projektkommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sind also nicht nur gesellschaftlich sinnvoll, sie zahlen sich auch für die Vorhabenträger aus.

5. Fazit

Zahlreiche Vorhabenträger beherzigen inzwischen die Empfehlungen, wie sie in der VDI-Richtlinie 7001 und in anderen Leitlinien genannt werden. Sie haben erkannt: Gesellschaftlich tragfähige Lösungen sind ohne Kommunikation zwischen Bürgern, Verbänden, Initiativen, Vorhabenträgern sowie Politik und Verwaltung nicht möglich. Die Legitimation von Bau- und Infrastrukturprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer transparenten Kommunikation sowie eines frühzeitigen Dialogs. Welche Kommunikations- und Beteiligungsinstrumente wann und in welcher Intensität erforderlich sind, hängt von verschiedenen Faktoren ab: u.a. vom Konflikt- und Eskalationspotenzial, vom in der öffentlichen Debatte wahrgenommenen Nutzen des Bau- oder Infrastrukturvorhabens, von den vorhandenen Spielräumen sowie von den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen.

Eine systematisch geplante Kommunikation erleichtert die Realisierung von gesellschaftlich getragenen Projekten, aber sie garantiert keinen Konsens. Mit Protesten werden Bau- und Infrastrukturprojekte weiterhin leben müssen, denn sie berühren vielfältige Interessen. Sehr wahrscheinlich stehen Bürgerinitiativen auch künftig Projekten vor der eigenen Haustür skeptisch gegenüber. In der Frühphase eines Projektes sind sie aber selten unversöhnliche Gegner. Oft suchen sie zunächst das Gespräch, um ihre Bedenken und Interessen geltend zu machen. Das sollte nicht von vornherein als „störend“ abgetan werden. Ein transparenter Fakten-Check zu Beginn eines Projektes kann die Basis für konstruktive Gespräche schaffen.

Diese Gespräche müssen um eine Diskussion über die Ziele ergänzt werden, die mit einem Bau- oder Infrastrukturprojekt verfolgt werden sollen. In solchen Gesprächen sollten Vorhabenträger und Bürger, Parlamente, Verwaltungen und Bürgerinitiativen ihre Standpunkte darlegen können und versuchen, einen Interessenausgleich herbeizuführen. Nicht immer wird dies gelingen. Aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch wird es abhängen, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen akzeptiert wird.

Für all dies – und damit für die gesellschaftliche Akzeptanz von Bau- und Infrastrukturprojekten – ist die Kommunikation der Vorhabenträger von enormer Bedeutung. Das proaktive Kommunizieren mit allen relevanten Anspruchsgruppen endet nicht mit dem Planfeststellungsbeschluss oder der Baugenehmigung. Gerade bei Bau- und Infrastrukturprojekten genügt der Verweis darauf, dass sich Parlamente wiederholt und mit großer Mehrheit für ein Projekt ausgesprochen haben, nicht mehr. Selbst wenn, wie etwa im Fall von *Stuttgart 21*, sämtliche damit befassten Parlamente im Rahmen zahlreicher Sitzungen eindeutige Entscheidungen getroffen haben, muss neben diese „Legitimation durch Verfahren“ die „Legitimation durch Kommunikation“ treten. Diese ersetzt die unabdingbare rechtsstaatliche „Legitimation durch Verfahren“ nicht, sondern sie ergänzt sie. Dafür werden Ressourcen benötigt. Sie nicht bereit zu stellen, kann am Ende sowohl den Vorhabenträger als auch die gesamte Gesellschaft teuer zu stehen kommen.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung, 2012: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Mehr_Transparenz_und_Buergerbeteiligung.pdf
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur), 2014: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin: BMVI.
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile
- Brettschneider, Frank, 2012: Legitimation durch Kommunikation? Die gesellschaftliche Debatte über Ingenieurprojekte. In: *mining+geo* 3, 435-439.
<https://dggt.de/images/PDF-Dokumente/01%20brettschneider%20-%20grossprojekte.pdf>
- Brettschneider, Frank, 2018: Verständliche Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Energiewende. In: Bernd Holznagel (Hrsg.): 20 Jahre Verantwortung für Netze. Bestandsaufnahme und Perspektive. München: C.H.Beck, 173-197.
- Brettschneider, Frank; Müller, Ulrich, 2020: Vorhabenträger auf dem Weg zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen. Dialogorientierte Kommunikation bei Bau- und Infrastrukturprojekten. In: Frank Brettschneider (Hrsg.): Bau- und Infrastrukturprojekte. Dialogorientierte Kommunikation als Erfolgsfaktor. Wiesbaden: Springer VS, 1-39. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-28235-6>
- Feindt, Peter H.; Saretzki, Thomas (Hrsg.), 2010: Umwelt- und Technikkonflikte. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92354-3>
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam, 2012: Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
http://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf
- Schmalz, Inkeri Märgen, 2019: Akzeptanz von Großprojekten: Eine Betrachtung von Konflikten, Kosten- und Nutzenaspekten und Kommunikation. Wiesbaden: Springer VS.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-23639-7>
- Spieker, Arne; Wenzel, Günter; Brettschneider, Frank, 2017: Bauprojekte visualisieren. Leitfaden für die Bürgerbeteiligung. Stuttgart: Baden-Württemberg Stiftung.
https://www.bwstiftung.de/uploads/tx_news/BWS_SR_VisB__A4_interaktiv_01.pdf

- VDI, 2014: VDI-Richtlinie 7001: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. Berlin: Beuth.
- Vetter, Angelika; Remer-Bollow, Uwe, 2017: Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-13722-9>

Wahlentscheidungen in Zeiten von wachsender Ungewissheit – Volatiles Wählen als Ursache und Folge von volatilen Regierungsbildungen

Stefan Marschall, Lena Masch

Zusammenfassung

Seit geraumer Zeit kann man im Wahlverhalten Veränderungsprozesse beobachten, die erhebliche Auswirkungen auf die Koalitions- und Regierungsbildung in Deutschland mit sich bringen. Insgesamt zeigen sich gegenseitig verstärkende Unsicherheiten aufseiten der Wähler/innen und der Parteien.

Einleitung

Es gibt kein Jahr, in dem in Deutschland nicht entweder auf Landes- oder auf Bundesebene eine Wahl stattfinden würde. Von Zeit zu Zeit gibt es jedoch Phasen, in denen sich die Anzahl der Wahlen deutlich verdichtet – so sehr, dass man von einem „Superwahljahr“ sprechen kann. Ein solches Superwahljahr war auch 2019, als insgesamt fünf Wahlen in Deutschland durchgeführt wurden: die Europawahl im Mai, die Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft im selben Monat und schließlich die Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen (beide September) sowie Thüringen (Oktober). In solchen verdichteten Zeiträumen lassen sich Entwicklungen in der Wählerschaft, im Wahlverhalten, im Parteiensystem und in der Regierungsbildung besonders konzentriert beobachten. Das Wahljahr 2019 hatte zudem noch zwei Eigenschaften, die es besonders instruktiv machten: Mit Brandenburg, Sachsen und Thüringen standen Wahlen in drei der vier Flächenbundesländer im Osten Deutschlands an. Und unter Einbezug der Wahlen in Bremen und für das Europäische Parlament kann 2019 als



Prof. Dr. Stefan Marschall

Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf



Dr. Lena Masch

Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

„Super second order elections“-Jahr bezeichnet werden. „Second order elections“ – mit diesem Label werden Wahlen bezeichnet, die bei den Wählerinnen und Wählern genauso wie bei den Parteien und Medien als zweitrangig in ihrer Relevanz wahrgenommen werden – was sich sowohl im Wahlkampf, in der Wahlbeteiligung als auch in der Wahlentscheidung widerspiegelt (Reif und Schmitt 1980).

So lassen sich die Wahlergebnisse und deren Folgen für die Regierungsbildungen aus dem Jahr 2019 durchaus auch als Menetekel verstehen. Deutlicher als bei Bundestagswahlen, also genuinen „first order elections“, zeigen sich Veränderungen bei „second order elections“, da die Wähler/innen in einigen Hinsichten freier und ungebundener entscheiden, quasi stärker experimentieren können. Zudem wird den Entwicklungen im Osten Deutschlands immer wieder ein prognostischer Charakter unterstellt, da sich dort schon früher Entwicklungen eingestellt haben, die sich verzögert im Westen der Republik ebenfalls abzeichnen – wie zum Beispiel eine abnehmende Parteiidentifikation (Arzheimer 2005). Dabei spielt seit geraumer Zeit ein Faktor in die Analyse von Wahlen und Wahlverhalten hinein, der mit dem Wort der „Ungewissheit“ umrissen werden kann. Ungewissheit und Unsicherheiten gelten als eine Ursache des sich verändernden Parteiensystems und von Wahlergebnissen, die oft überraschend ausfallen. Diese Ungewissheiten im Wahlverhalten führen nicht selten zu dem, was dann nach der Wahl als „unklare“ Ergebnisse bezeichnet wird – also Ergebnisse, welche Koalitions- und Regierungsbildungsprozesse komplexer und komplizierter machen. So finden nach der Wahl zunehmend Parteien zueinander, deren Zusammenarbeit in den Koalitionsspekulationen (geschweige denn in den Koalitionpräferenzen) der Wähler/innen nicht eingepreist war. Letzten Endes steigt somit auch für die Wähler/innen die Unsicherheit und Ungewissheit bei der Stimmabgabe, da sie nicht ohne Risiko „strategisch“ in Richtung einer spezifischen Regierungskoalition wählen können. Dies alles findet statt in und wird verstärkt von einem Medien- und Kommunikationsraum, der zunehmend seine Orientierungsaufgabe verliert. Die Wähler/innen sehen sich mit einem „information overload“ bei gleichzeitiger Unsicherheit über die (zugeschriebene) Qualität von Information konfrontiert (Stichwort: „Fake News“). Mit den elektoralen Ungewissheiten und ihren Folgen setzt sich der Beitrag auseinander. Zunächst werden Trends im Wahlverhalten sowie deren Auswirkungen auf das Parteiensystem und die Regierungsbildungen skizziert. Die Dynamiken bei der Formation von Regierungen werden dann in einem zweiten Schritt wieder auf das Wahlverhalten bezogen. Tatsächlich entsteht eine Art „Teufelskreis“ von Ungewissheiten, der letzten Endes auch die langfristige Entwicklung der Demokratie in Deutschland mit Unsicherheiten belasten könnte.

Wahlverhalten im Wandel

Gesellschaftliche Entwicklungen können die individuellen Wahlentscheidungen beeinflussen. Mit einer sich verändernden Gesellschaft, z.B. durch den demografischen Wandel, Migration oder wirtschaftliche Entwicklungen, ändern sich also auch die gesellschaftlichen Kontextfaktoren der Wahlentscheidungen.

Die Konfliktlinien innerhalb einer Gesellschaft als Faktoren der Wahlentscheidung

Die Entstehung der einzelnen Parteien und Parteienlandschaft kann durch die bestehenden Konfliktlinien innerhalb einer Gesellschaft erklärt werden (Lipset und Rokkan 1967). Demnach siedeln sich Parteien in ihrer Entstehung je an einem Endpol einer Konfliktlinie an, um die entsprechende gesellschaftliche Klientel zu vertreten. Für westliche Demokratien gelten dabei „Arbeit-Kapital“ und „Kirche-Staat“ als wesentliche Konfliktlinien (Elff und Roßteutscher 2016). Katholische Kirchgänger/innen und gewerkschaftlich organisierte Arbeiter/innen galten dabei lange Zeit als Kernklientel und Stammwähler/innen der CDU/CSU bzw. der SPD (Weßels 2000). Mit der Bedeutungsabnahme dieser gesellschaftlichen Großgruppen schwindet jedoch auch die Bindungskraft an die jeweiligen Parteien.

Trotz des gesellschaftlichen Strukturwandels gilt die Parteibindung immer noch als vergleichsweise wichtigster Erklärungsfaktor des individuellen Wahlverhaltens. Denn sofern sie vorliegt, beeinflusst die Bindung an eine Partei die Wahrnehmung eines Wahlkampfes, insbesondere die Wichtigkeit der relevanten Themen sowie die Wahrnehmung der Kandidaten und Kandidatinnen (Campbell et al. 1960). Mit einer Abnahme der langfristigen Parteibindungen und einer Zunahme an Wähler/innen ohne dauerhafte Parteibindungen gewinnen zwei kurzfristig wirkende Faktoren – Themen und Kandidaten/innen – allerdings automatisch an Bedeutung. Durch diesen Bedeutungsgewinn sind Wahlentscheidungen volatiler und Wechselwählen zwischen ideologischen Blöcken wahrscheinlicher geworden (Roth und Wüst 2007). So entscheiden sich die Wähler/innen je nach Kandidaten/innen und Themen der jeweiligen Parteien möglicherweise für unterschiedliche Parteien bei den einzelnen kommunalen, Europaparlaments-, Landtags- oder Bundestagswahlen. Auch das Zusammenspiel zwischen Themen und Kandidaten/innen kann einen Einfluss auf die Wahlentscheidung nehmen. Vor allem Parteivorsitzende können die inhaltliche Ausrichtung und das Image einer Partei prägen, indem sie Werte und thematische Schwerpunkte durch ihre Persönlichkeit verkörpern (Hayes 2005).

Das soziale Umfeld als Kontextfaktor der Wahlentscheidungen

Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten spielt die individuelle Schichtzugehörigkeit, z.B. zur Arbeiterschaft, eine geringere Rolle für die Herausbildung von Einstellungen und Parteipräferenzen. Lebenswege und Erfahrungen verlaufen heutzutage heterogener als noch vor einigen Jahrzehnten. Zudem sind Personen mittlerweile auch online über Soziale Medien oder Diskussionsforen einem sozialen Umfeld ausgesetzt, das Einfluss auf die Meinungsbildung nehmen kann. In einem homogenen sozialen Umfeld herrscht eine große Übereinstimmung bezüglich der politischen Präferenzen, die wiederum die Herausbildung einer individuellen Präferenz stärken kann (Lazarsfeld et al. 1968). Im Gegensatz dazu werden Individuen in einem heterogenen sozialen Umfeld mit verschiedenen gegensätzlichen Einstellungen und Erwartungshaltungen konfrontiert.

tiert, die eine klare Präferenzbildung erschweren und mitunter sogar eine Wahlenthaltung nach sich ziehen (Lazarsfeld et al. 1968).

Die individuelle Informationsverarbeitung im Vorfeld der Wahlentscheidungen

Neuere Erklärungsansätze des Wahlverhaltens rücken die individuelle Informationsverarbeitung der Wähler/innen in den Vordergrund. Dazu zählen Rational-Choice-Ansätze sowie Theorien der politischen Psychologie, die affektive und kognitive Informationsverarbeitungsprozesse einer Entscheidungsfindung berücksichtigen.

Rational-Choice-Ansätzen folgend entscheiden sich Wähler/innen aufgrund rationaler Abwägungsprozesse für die Wahl einer Partei. Dabei fällt die Entscheidung auf die Partei, die Wähler/innen thematisch am nächsten steht und dadurch den größten individuellen Nutzen in der zukünftigen Wahlperiode verspricht. Dieser vermeintliche finanzielle Nutzen kann aus Parteiprogrammen oder Wahlversprechen zu steuer- und wirtschaftspolitischen Themen, z.B. zum Mindestlohn oder Steuersenkungen, abgeleitet werden. Allerdings können auch Positionen zu kulturellen Themen mit einem individuellen Nutzen entsprechend der eigenen Präferenzen durch die Wähler/innen versehen werden. Anstelle solcher rationalen Kalküle haben Studien jüngst auf die Rolle von Emotionen in der politischen Urteilsbildung geschaut, z.B. zur Wirkung von verspürter Angst auf das Wahlverhalten (z.B. Schoen 2010). Die individuelle Wahrnehmung des gesellschaftlichen Zustands kann Emotionen und affektive Zustände wie Zufriedenheit, Angst oder Wut erzeugen, die dann wiederum die kognitive Informationsverarbeitung beeinflussen können (Marcus et al. 2000). Wähler/innen, die gesellschaftliche Unsicherheiten wahrnehmen, verspüren in der Regel Angst, die wiederum eine intensivere kognitive Auseinandersetzung mit Kandidat/innen und Themen befördern sollte, sodass diese Wähler/innen nicht nur einen höheren kognitiven Aufwand vollziehen, sondern sich auch basierend auf rationalen Abwägungen entscheiden. Ärger wird in der Regel von Bürgern/innen empfunden, die neben einem Zustand der Unsicherheit auch moralische Verstöße wahrnehmen. Dieser emotionale Zustand sollte jedoch keine rationalen Abwägungsprozesse auslösen, sondern stattdessen schnelle affektive Entscheidungen und Präferenzbildungen fördern, die sich auf klare Freund- und Feindbilder beziehen (Marcus et al. 2019). So kann auch die Wahrnehmung und Wirkung von kurzfristigen Ereignissen und „Schocks“, wie z.B. Terrorattacken, auf das Wahlverhalten erklärt werden (Vasilopoulos 2018).

Wahlentscheidungen im Kontext des digitalen Zeitalters

Vor allem im digitalen Zeitalter mit seiner Fülle an verfügbaren Informationen, können Personen einen „information overload“ verspüren und statt weiterer Informationen einzuholen, sich an einfachen Heuristiken oder „information shortcuts“ orientieren. Bei Wahlentscheidungen können Heuristiken zur schnellen Entscheidungsfindung genutzt werden (Lau und Redlawsk 2001): Von Parteisymbolen, ideologischen

Zuschreibungen wie „links“, „rechts“, „liberal“ oder „konservativ“ sowie durch das bloße Auftreten von Kandidaten/innen können Signale an die Wähler/innen ausgehen. Des Weiteren können Umfragen als Entscheidungshilfe für strategische Wahlentscheidungen genutzt werden, um abzuwägen, ob eine Partei möglicherweise die Stimmenmehrheit erhält oder einen Parlamentseinzug erreichen könnte. Ebenso gelten Empfehlungen von angesehenen Personen des öffentlichen Lebens oder vertrauten Bezugspersonen als Orientierungspunkte, die die individuelle Entscheidung maßgeblich prägen können. Durch das Internet, seine digitalen Plattformen und die Sozialen Medien ist es denkbar, dass zukünftig Wahlaufrufe durch „Influencer“ eine wichtige Quelle der Orientierung für ihre Follower bieten. Die Digitalisierung begünstigt zudem eine stetig heterogener werdende Medienlandschaft, da neben den traditionellen Massenmedien aus Funk und Fernsehen einzelne Wähler/innen ihre Informationen ausschließlich über Soziale Medien beziehen können. Mit einem steigenden Fragmentierungsgrad der Medien steigt auch die mögliche Segmentierung der Gesellschaft. Wenn einzelne Wählergruppen ihre Informationen aus gänzlich unterschiedlichen Informationsquellen beziehen und gegebenenfalls mitunter Fehlinformationen ungefiltert übernehmen, besteht die Gefahr einer gesellschaftlichen Polarisierung durch diese sogenannten „filter bubbles“. Verstärkt wird eine mögliche gesellschaftliche Spaltung, wenn sich Diskurse in diesen abgeschotteten virtuellen Räumen zu so genannten „echo chambers“ verhärteten. Für die letzte Bundestagswahl 2017 konnte bereits gezeigt werden, dass die Anhänger/innen der AfD auf Twitter vor allem untereinander und deutlich weniger mit Anhängern anderer Parteien kommunizieren (Kersting und Mehl 2018).

Die Auswirkungen der gesellschaftlichen Polarisierung auf die Wahlentscheidungen

In der aktuellen Forschung wird ebenso debattiert, ob sich neue Konfliktlinien innerhalb westlicher Gesellschaften herausbilden, die das Aufkommen rechtspopulistischer Parteien begünstigen, insbesondere eine Konfliktlinie mit den Polen „transnational-national“ (Hooghe und Marks 2018). Durch neue Konfliktlinien oder das Erstarken alter Konfliktlinien können neue Parteibindungen entstehen oder alte Parteibindungen wiederaufleben, indem die seit einigen Jahrzehnten zunehmend volatilen Wähler/innen sich erneut stark mit einer Partei identifizieren und zu langfristigen Unterstützern dieser Partei werden. Ein ebenfalls gegenläufiger Trend zur Volatilität wird in der US-amerikanischen Forschung als „social sorting“ (Mason 2018) beschrieben. Der Begriff „social sorting“ meint in gewisser Weise ein Wiedererstarken der Parteibindungen für die Wählerschaft der USA, wobei soziodemografische Charakteristika wie Einkommen, Bildung, Geschlecht und Wohnort ausschlaggebend dafür sind, mit welcher Partei sich die Bürger/innen identifizieren und welche Partei sie letztendlich am Wahltag unterstützen. Das Elektorat wird dadurch als deutlich gespaltener beschrieben, als dies in den vorherigen Jahrzehnten der Fall war (Mason 2018). Ob und inwiefern sich solche Entwicklungen auch in Europa abzeichnen, bleibt abzuwarten.

Auswirkungen auf Parteiensysteme und Regierungsbildungen

Das sich wandelnde Wahlverhalten, geprägt von den mitunter gegenläufig erscheinenden Entwicklungen der Volatilität, Fragmentierung und Segmentierung, hat tiefgreifende Auswirkungen auf das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Dieses galt über Jahrzehnte hinweg – allemal im internationalen Vergleich – als stabil und veränderungsresistent. War noch der erste deutsche Bundestag von einer Vielzahl kleiner und kleinster Parteien geprägt, durchging das Parteiensystem der Bonner Republik einen Konzentrationsprozess und erlebte über weite Strecken bis zur Deutschen Einheit die dominierende Rolle zweier großer Volksparteien (Union und SPD), die sich in der Regierungsverantwortung abwechselten (von Alemann et al. 2018). Diese Dominanz spiegelte sich auch auf der Ebene der Länder, die sich – je nachdem ob sie SPD- oder unionsgeführte Regierungen hatten – im Bundesrat eindeutig als „A-“ oder „B-Länder“ klassifizieren ließen. Und auch die Fluktuation in Form der Etablierung neuer Parteien hielt sich in Grenzen: Bis in die neunziger Jahre hinein schafften auf Bundesebene nur die Grünen in den 1980ern den Einzug in den Bundestag, indem sie sich bei einem neu aufkommenden Thema (Anti-Atompolitik) erfolgreich positionieren konnten (Pappi et al. 2019) und außerparlamentarischen (Protest-)Bewegungen zum Thema Umweltschutz, Gleichberechtigung und Friedenspolitik eine politische Stimme gaben. In Folge der deutschen Einheit veränderte sich das Parteiensystem zunächst lediglich oberflächlich und marginal. Mit der Nachfolgepartei der DDR-Staatspartei SED, der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), der heutigen „Linke“, gelang es einer weiteren politischen Kraft, sich in der deutschen Parteienlandschaft zu etablieren. Dass dies nicht nur im Osten Deutschlands geschah, hing nicht zuletzt mit der Mobilisierung des linken Spektrums in Folge der Agenda-Politik der Regierung von Gerhard Schröder zusammen. Die Reformen der Arbeitsmarktpolitik, die seitens der Gewerkschaften heftig kritisiert wurden und auch in der Sozialdemokratie nicht unumstritten waren und sind, hatte Räume links von der SPD geschaffen. Hier stieg zunächst die Partei „Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative“ (WASG) ein, die 2007 mit der Linkspartei zur heutigen Partei „Die Linke“ fusionierte. Durch die Verschmelzung mit der westdeutschen Schwester sind der ehemaligen PDS auch beachtliche Erfolge in den Ländern im Westen gelungen. Was sich somit nach der Deutschen Einheit zunächst zu etablieren schien, war ein bipolares Parteiensystem mit zwei – ideologisch nicht ganz trennscharfen – Lagern, einem linken, bestehend aus SPD, Grüne und Linke, und einem „bürgerlichen“ aus der Union und der FDP, mit einer robusten Segmentierung zwischen den beiden Lagern – und auch innerhalb des linken Lagers gegenüber der Partei die Linke. Aber dieser Anschein von Stabilität täuschte; insbesondere in den ostdeutschen Ländern konnte man bereits frühzeitig völlig andere Dynamiken im Koalitions- und Regierungsbereich identifizieren, inklusive einer der wenigen über einen längeren Zeitraum stabilen Minderheitsregierungen, die es bislang in Deutschland gegeben hat (das „Magdeburger Modell“, einer von der PDS tolerierten sozialdemokratischen Regierung unter dem Regierungschef Höpner 1994 bis 2002, vgl. Träger 2017).

Die zunehmende Labilität des Parteiensystems zeigte sich in den 2010er Jahren in seiner für viele überraschenden Erweiterung um die „Alternative für Deutschland“. Im Januar 2013 gegründet verfehlte diese neue Kraft den Einzug in den Bundestag in den wenige Monate später stattfindenden Wahlen nur knapp. Danach gelang ihr der Einzug in alle 16 Länder, wobei sie insbesondere bei den Wahlen in Ostdeutschland spektakuläre Erfolge verbuchen konnte. Nachdem sie sich zunächst vorwiegend aus einem allgemeinen Anti-Parteien-Protest und der Ablehnung der Europäischen Union speiste, ist ihre Stabilisierung seit 2015 auch auf die Etablierung eines „neuen“ Themas mit zurückzuführen, der „Flüchtlingskrise“ (Franzmann 2019). Mit der AfD hat sich nach einem jahrzehntelangen europäischen Sonderweg schlussendlich auch in Deutschland eine rechtspopulistische Strömung etabliert (Decker 2017).

Das Aufkommen der AfD hatte zunächst eine stärkere Polarisierung und Fragmentierung des bundesdeutschen Parteiensystems zur Folge. Die drei Großen Koalitionen unter Angela Merkel haben insgesamt die zentripetalen Bewegungen der Volksparteien gefördert, die sich in dem ein oder anderen „Policy Change“ drastisch zum Ausdruck gebracht hat. Die Entstehung neuer oder Stärkung vormals kleiner Parteien ist gewiss nicht allein eine Konsequenz Großer Koalitionen, wird aber von diesem Kooperationsmodell durchaus gefördert. In dem Gesamtprozess hat sich vor allem die stabile Dominanz der beiden „Volksparteien“ bei der Regierungsbildung nach und nach aufgelöst – wobei noch die Wahl 2013 in die gegenläufige Richtung zu weisen schien (Niedermayer 2015). Parteien jenseits von Union und SPD haben mittlerweile ein „regierungsführendes“ Potenzial erhalten. Mit Winfried Kretschmann stellt in Baden-Württemberg seit 2011 die Partei „Die Grünen“ erstmalig einen Regierungschef auf Landesebene, in Thüringen gelang es 2014 der Linken, unter der Führung von Bodo Ramelow eine Regierung zu bilden und das Amt des Ministerpräsidenten zu besetzen. Auf der Länderebene hat sich grosso modo ein „Sechs-Parteien-System“ etabliert (CDU/CSU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD) von mittelgroßen Parteien mit wechselnder Dominanz. Die Fragmentierung zeigt sich u.a. darin, dass Ende 2019 in acht der 16 Landesparlamenten mindestens sechs Parteien mit Fraktionen vertreten waren – wobei es in einigen Länder noch Spezialfälle wie beispielsweise die Freien Wähler in Bayern gibt. Das Erstarken der AfD, die schwindende Dominanz der „Volksparteien“ und die zunehmende Volatilität von Wahlergebnissen haben auch Auswirkungen auf die Segmentierung des Parteiensystems und Koalitionsstrategien. „Große Koalitionen“ von Union und SPD finden in einer Reihe von Fällen keine hinreichenden Mehrheiten mehr. Koalitionen über Lagergrenzen hinweg sind üblich geworden (Decker 2019). Entsprechend hat sich die Segmentierung zwischen den Parteien zunehmend aufgelöst – mit einer Ausnahme: Die AfD stellt (noch) keinen potenziellen Koalitionspartner dar, wenngleich sich auf der kommunalen Ebene erste Formen der Zusammenarbeit abzeichnen. Eine Folge der Abgrenzung der AfD bei ihrer gleichzeitigen Stärke ist die Bildung von „Anti-AfD-Koalitionen“, in der sich lagerübergreifend Parteien zusammenfinden müssen. Im Ergebnis zeigt sich eine Vielfalt von Koalitionstypen in Deutschland. So lassen sich Ende 2019 insgesamt rund zehn verschiedene Kombinationen von Parteien in den 16 Bundesländern ausmachen. Unterscheidet man noch nach

der Frage, wer den Junior- und wer den Seniorpartner in den Regierungen stellt, kommt man auf insgesamt 13 Varianten. „Sichere“ Länder für die eine oder andere Partei scheint es immer weniger zu geben. Hier mögen zwar die Landtagswahlen 2019 *prima vista* in eine andere Richtung zeigen, ist es doch vormaligen Senior-Regierungsparteien gelungen, ein weiteres Mal den Regierungschef zu stellen. Allerdings haben sich die dahinterstehenden Mehrheiten in Qualität und Quantität deutlich verändert. Die zweite Konsequenz ist genauso augenfällig: Die Anzahl von Koalitionen von drei und mehr Parteien hat deutlich zugenommen. War vor zehn Jahren nur eine Drei-plus-Parteienkoalition auf Landesebene zu finden, sind es Ende 2019 bereits acht – mit steigender Tendenz. So führten die Wahlen 2019 sowohl in Bremen, Sachsen, Brandenburg und Thüringen zu Drei-Parteienregierungen: zu einer SPD-geführten rot-rot-grünen Koalition in Bremen, einer SPD-geführten schwarz-rot-grünen Koalition in Brandenburg, einer CDU-geführten schwarz-rot-grünen Koalition in Sachsen sowie der in Thüringen geplanten von der Partei „Die Linke“ geführten rot-rot-grünen Minderheitskoalition. Das Resultat aller vier Landtagswahlen sind somit Bündnisse von drei Parteien – zweimal ein Bündnis von SPD, Linke und Grüne und zweimal eine „Kenia“-Konstellation (CDU/SPD/ Grüne). Diese unterscheiden sich dann noch jeweils in der Frage, welche Partei die Aufgabe der Regierungsführung innehat. So haben die Landtagswahlen 2019 vier völlig unterschiedliche Regierungsergebnisse produziert.

Insgesamt hat somit auch das „Superwahljahr 2019“ auf Landesebene den Trend fortgesetzt und Regierungen generiert, deren Mehrheiten (so eine solche überhaupt formiert werden konnte) aus jeweils drei Parteien bestehen. Darunter ist mit dem Brandenburger Modell eine Anti-AfD-Koalition zu finden und in Thüringer der – wie sich herausstellte – schwierige Versuch, eine nicht stabil tolerierte Minderheitsregierung auf das Gleis zu setzen. Zugleich ist auffällig, dass in allen vier Fällen die Seniorregierungspartei zwar die gleiche geblieben ist, aber in der Regel markant gegenüber der vorherigen Wahl geschwächt wurde. Somit zeichnen die Wahlkonsequenzen des Jahres 2019 die Entwicklungen fort, die mit dem Stichwort der „Ungewissheit“ gelabelt werden können. Diese Trends auf der Landesebene werden sich auch auf der Ebene des Bundes einstellen – respektive haben sich bereits eingestellt: Bereits zu Beginn der Wahlperiode nach der Bundestagswahl 2017 war mit der sogenannten Jamaica-Option eine Drei-Parteien-Option im Spiel (Blinzler et al. 2019). Dass eine Große Koalition nach der nächsten Bundestagswahl keine Option mehr sein wird – zum einen wegen der hohen Wahrscheinlichkeit, nicht mehr genügend Stimmen für diese Regierungsform zu erhalten, zum anderen wegen der nun tatsächlich deutlichen Ablehnung der SPD dieser Variante – erscheint nahezu zwingend. Bei nicht auszuschließenden unklaren Mehrheitsverhältnissen könnte das vom Grundgesetz durchaus ermöglichte Modell einer Minderheitsregierung eine Option nach kommenden Bundestagswahlen werden. Diese Dynamik in der Koalitionsbildung bringt nicht nur für die Parteien, sondern auch für die Wähler/innen Unsicherheiten mit sich. So ist die Ungewissheit, wie sich die Stimmabgabe letzten Endes in eine Regierungsbildung übersetzen wird, größer geworden.

Wählerstrategien gegen Unsicherheiten

Durch die schwindenden Mehrheiten für Große Koalitionen auf Landes- und Bundesebene und verschiedenste rechnerisch mögliche Drei-Parteienregierungen nimmt die Unsicherheit vor Wahlen über den tatsächlichen Wahlausgang zu. Prognosen anhand von Umfragedaten im Vorfeld der Wahl könnten Informationen zu möglichen mehrheitsfähigen Koalitionen liefern, die Wählern/innen ein strategisches Wählen anhand der präferierten Koalition ermöglicht. Während mehrere denkbare Regierungsbeteiligungen einer im Amt erwünschten Partei zur kognitiven Überforderung führen können, könnten sich Wähler/innen in diesem Falle auf ihre ursprüngliche Parteipräferenz berufen. Dies gilt vor allem im Falle möglicher Minderheitsregierungen. Aussagen und Absagen bezüglich möglicher Koalitionspartner von Seiten der Parteien während des Wahlkampfes könnten hingegen wichtige Signale über die Wahrscheinlichkeit der möglichen Koalitionsbildungen an die Wähler/innen senden. Über eine solche Ausrichtung der Parteien können Wähler/innen die Parteien im politischen Raum verorten und die Information zur Entscheidungsfindung heranziehen. Dabei ist es auch denkbar, dass sich neue Schemata herausbilden, die zur Unterscheidung politischer Akteure und Parteien genutzt werden. Während „links/rechts“ aufgrund der sozioökonomischen und kulturellen Bedeutungen lange Zeit Selbst- und Fremdwahrnehmungen ermöglichte, könnten sich in einer globalisierten und vom Klimawandel bedrohten Gesellschaft neue Schemata herausbilden, die bedeutsame Konfliktlinien und Themen der Gesellschaft widerspiegeln. Dabei könnten „Pro/Anti-Europa“, „Migrationsbefürwortung/-ablehnung“ oder „Klimaschutz/Wirtschaftsfreundlichkeit“ mögliche Unterscheidungen sein, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen, vor allem wenn es auch für Wähler/innen darum geht, bestimmte Koalitionskonstellationen zu verhindern oder zu unterstützen. Auch eine Zunahme multipler Parteiidentifikationen (Mayer 2016) ist dabei denkbar. In diesen Zeiten der teilweise experimentellen Koalitionsbildungen gewinnen die internen Flügelkämpfe der Parteien an Aufmerksamkeit und Ernennungen neuer Parteivorsitzender/n senden Signale für Koalitionsbereitschaften der Parteien. So werden die Spitzenkandidatinnen und -kandidaten weiterhin das Image der Partei und zu ihrer Koalitionsbereitschaft prägen. Durch eine Fortführung und Etablierung neuer Drei-Parteien-Optionen können sich neue Lager bilden, wohingegen andere Drei-Parteien-Koalitionen die Ausnahme in einzelnen Ländern bleiben könnten. Wenn sich neue dauerhafte Koalitionsbündnisse formen, kann dies eine Identifikation mit einzelnen Parteien für einzelne Wählergruppen befördern und letztlich eine Segmentierung der Gesellschaft entlang gesellschaftlich relevanter Themen ermöglichen. Um einer Segmentierung und unausgeglichener Informationslage der Wähler/innen zu begegnen, sind unabhängige Informationsquellen für Wähler/innen wichtige Entscheidungshilfen. Durch systematische Vergleiche der Parteipositionen anhand von Sachthemen können Entscheidungshilfen wie der Wahl-O-Mat einen Überblick verschaffen und vertiefende Informationen anbieten, ohne die Wähler/innen kognitiv zu überlasten, und zugleich vermeiden, dass sich Wähler/innen zu stark von Stimmungen bei der Wahlentscheidung leiten lassen.

Allerdings ist es dafür unerlässlich, dass die Informationsquellen als unabhängig wahrgenommen werden und die Wähler/innen dem Nutzen einer Entscheidungshilfe aufgeschlossen gegenüberstehen (Israel et al. 2017).

Ausblick – in eine unsichere Zukunft?

Die Dynamik im Wahlverhalten und im Parteiensystem hat insgesamt zu anhaltenden Veränderungen im politischen System und der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland geführt. Dieser Wandel wird durch internationale und europäische Entwicklungen noch beschleunigt. Denn auch in den mit Deutschland verflochtenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, aber auch in anderen wichtigen Partnerländern wie den USA zeichnen sich mitunter bedenkliche bis besorgniserregende Entwicklungen in der jeweiligen demokratischen Kultur ab, die die Politik in Deutschland vor neue Herausforderungen stellt, insbesondere angesichts der Notwendigkeit, dass bestimmte Themen wie Klimaschutz und die Flüchtlingspolitik multilateral angegangen werden müssen. Dazu braucht es – auch nach dem Brexit – eine einigungsfähige EU sowie eine internationale globale Kooperation jenseits nationaler Eigeninteressen. Die externe Instabilität verstärkt die Unsicherheiten innerhalb Deutschlands – mit den oben geschilderten Auswirkungen auf das Wahlverhalten. Ob sich diese Instabilität verstetigen wird oder ob wir uns derzeit in einer Übergangsphase zu einer neuen Phase der Stabilität befinden, ist derzeit noch vergleichsweise unklar. Phänomene wie „social sorting“ und „echo chambers“ verdeutlichen, dass Parteiidentifikation kein Konzept der Vergangenheit ist, sondern dass wir Segmentierungsprozesse in der Wählerschaft beobachten, die wieder zu einem stabileren milieubasierten Wahlverhalten führen könnten.

Jedenfalls erscheinen die vermeintlich „Goldenen Zeiten“ vorüber, bei denen zwei große Parteien, Union und SPD, die politische Landschaft im Bund und in den Ländern dominierten. Das muss gewiss nicht schlecht für die Demokratie sein. So erscheint die derzeitige Situation den Wettbewerb zwischen den Parteien anzuregen und die Wähler/innen, aber auch die Parlamente zu stärken. Zugleich besteht die Gefahr, dass mangels Segmentierung die Parteien ihr Profil verlieren – letzten Endes zugunsten von populistischen Strömungen, die aus Unsicherheiten Profit schlagen können. Wie das geschehen kann, haben die Ereignisse rund um die Wahl des Kurzzeit-Ministerpräsidenten der FDP mit Stimmen der AfD in Thüringen Anfang 2020 gezeigt. Die Verunsicherung hat nicht nur die Wähler/innen, sondern mittlerweile auch die Parteien erreicht.

Literatur

- Arzheimer, Kai (2005). Das Wahlverhalten. Besonderheiten in Ostdeutschland als Modell künftiger gesamtdeutscher Entwicklungen. In Hannes Bahrman und Christoph Links (Hrsg.), *Am Ziel vorbei. Die deutsche Einheit - eine Zwischenbilanz* (S. 60-74). Berlin: Ch. Links.
- Beck, Ulrich. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Blinzler, Katharina; Blumenberg, Manuela S. & Bucher, Hannah (2019). Die Regierungsbildung. In Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck, Harald Schoen, Bernhard Weißels & Christof Wolf (Hrsg.), *Zwischen Polarisierung und Beharrung: Die Bundestagswahl 2017* (S. 357-374). Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845287607-357>
- Campbell, Angus; Converse, Philip E.; Miller, Warren E. & Stokes, Donald E. (1960). *The American Voter*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Decker, Frank (2017). Rechtspopulismus und Rechtsextremismus als Herausforderungen der Demokratie in der Bundesrepublik. *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik*, 66(3), S. 383-393. <https://doi.org/10.3224/gwp.v66i3.07>
- Decker, Frank (2019). Über Jamaika zur Fortsetzung der Großen Koalition. Die Entwicklung des Parteiensystems vor und nach der Bundestagswahl 2017. In Karl-Rudolf Korte & Jan Schoofs (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2017* (S. 201-224). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-25050-8_9
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Elff, Martin & Roßteutscher, Sigrid (2016). Parteiwahl und Nichtwahl. Zur Rolle sozialer Konfliktlinien. In Harald Schoen & Bernhard Weißels (Hrsg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013* (S. 45-69). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-11206-6_3
- Franzmann, Simon T. (2019). Extra-Parliamentary Opposition within Transforming Political Space. The AfD and FDP under Merkel III between 2013 and 2017. *German Politics*, 28(3), 332-349. <https://doi.org/10.1080/09644008.2018.1512972>
- Hayes, Danny (2005). Candidate qualities through a partisan lens: A theory of trait ownership. *American Journal of Political Science*, 49(4), 908-923. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00163.x>
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 109-135. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>
- Israel, Jonas; Marschall, Stefan & Schultze, Martin (2017). Cognitive dissonance and the effects of Voting Advice Applications on voting behaviour: Evidence from the European Elections 2014. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 27(1), 56-74. <https://doi.org/10.1080/17457289.2016.1268142>
- Kersting, Norbert & Mehl, Max (2018). Echokammern im deutschen Bundestagswahlkampf 2017. Die ambivalente Rolle der Prominenz. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49(3), 586-602. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2018-3-586>
- Lau, Richard R. & Redlawsk, David P. (2001). Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making. *American Journal of Political Science*, 45(4), 951-971. <https://doi.org/10.2307/2669334>
- Lazarsfeld, Paul F.; Berelson, Bernard & Gaudet, Hazel (1968). *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press 1968. <https://doi.org/10.7312/laza93930>
- Lipset, Seymour M. & Rokkan, Stein (1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction. In Seymour M. Lipset, & Stein Rokkan (Hrsg.), *Party Systems and Voter Alignments* (S. 1-64). New York: Free Press.
- Marcus, George E.; Neuman, W. Russell & MacKuen, Michael (2000). *Affective intelligence and political judgment*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Marcus, George E.; Valentino, Nicholas. A.; Vasilopoulos, Pavlos & Foucault, Martial. (2019). Applying the Theory of Affective Intelligence to Support for Authoritarian Policies and Parties. *Political Psychology*, 40(1), 109-139. <https://doi.org/10.1111/pops.12571>
- Mason, Lilliana (2018). *Uncivil agreement: How politics became our identity*. Chicago, IL: University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226524689.001.0001>

- Mayer, Sabrina J. (2016). Die Parteiidentifikation: Eine Konstruktvalidierung neuer Maße auf Basis des Ansatzes sozialer Identität. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.5771/9783845254418-268>
- Niedermayer, Oskar (2015). Eine neue Konkurrentin im Parteiensystem? Die Alternative für Deutschland. In Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013* (S. 175-207). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-02852-7_8
- Pappi, Franz U.; Kurella, Anna-Sophie & Bräuniger, Thomas. (2019): Die Etablierung neuer Parlamentsparteien. Wählerpräferenzen als Erfolgsfaktor für die Alternative für Deutschland 2017 und die Grünen 1986. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(2), S. 273-298. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00150-4>
- Reif, Karlheinz & Schmitt, Herrmann (1980). Nine National Second-Order Election Results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-44. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>
- Roth, Dieter & Wüst, Andreas M. (2007). Emanzipiert und ungeliebt. Nicht-, Wechsel- und Protestwähler in Deutschland. In Werner J. Patzelt, Martin Sebaldt & Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Res publica semper reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls* (S. 390-412). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90763-5_31
- Schoen, Harald (2010). Die Wirtschaftskrise, Angst und politische Urteilsbildung. Eine Analyse zum Affective-Intelligence-Modell am Beispiel der Bundestagswahl 2009. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 39(2), 205-222.
- Träger, Hendrik (2017). Koalitionen in Sachsen-Anhalt. Ein kleines Land mit Magdeburger Modell und Kenia-Koalition als bundesweiter Trendsetter. In Hendrik Träger & Sonja Priebus (Hrsg.), *Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt* (S. 165-180). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13689-5_11
- Vasilopoulos, Pavlos. (2018). Terrorist events, emotional reactions, and political participation. The 2015 Paris attacks. *West European Politics*, 41(1), 102-127. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1346901>
- Von Alemann, Ulrich; Erbentraut, Philipp & Walther, Jens (2018). *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21159-2>
- Weßels, Bernhard. (2000). Gruppenbindung und Wahlverhalten: 50 Jahre Wahlen in der Bundesrepublik. In Markus Klein, Wolfgang Jagodzinski, Ekkehard Mochmann & Dieter Ohr (Hrsg.), *50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland* (S. 129-158). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-322-90180-4_7

Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegt in Afrika

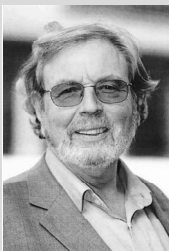
Ein Plädoyer für eine kreative Politik der Fluchtursachenbekämpfung

Rainer Tetzlaff

Zusammenfassung

Selbst bei einer äußerst großzügigen Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik der EU-Länder (die im Jahr 2020 mehr als unwahrscheinlich erscheint) werden sowohl die Mehrheit der Schulabgänger in afrikanischen Demokratien als auch die Mehrheit der arbeitssuchenden jungen Generation in den Diktaturen und Staatszerfallsländern Afrikas nicht in Europa oder Nordamerika ihren Lebensunterhalt bestreiten können, sondern langfristig vor allem in den modernisierten Landwirtschaften Afrikas (Nahrungsmittelproduktion und eigene Rohstoffverarbeitung). Die Regierungen der EU (wie die anderer Industriestaaten) werden mit ihrer Politik der ‚ kreativen Fluchtursachenbekämpfung‘ in Form von Migrationspartnerschaften, privaten Direktinvestitionen und Handelsverträgen sowie durch Entwicklungshilfe-Aktionen aktiv nur sehr wenige neue Arbeitsplätze in Afrika schaffen können, so hilfreich all diese Maßnahmen im Einzelfall (auf Projektebene) auch sein können. Breitenwirksam könnten positive Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte wohl nur dann erzielt werden, wenn sich in der Agrar- und Handelspolitik der EU-Länder sowie anderer Staaten, wie vor allem Chinas, *faire Beziehungen* zu afrikanischen Volkswirtschaften (gegen politisch einflussreiche Agrarlobbies) durchsetzen könnten, die afrikanischen Mitkonkurrenten Luft zum Atmen ließen (Abbau von Protektionismus und Überdenken neo-liberaler Normen in der Entwicklungszusammenarbeit). All diese hier vorgeschlagenen Maßnahmen können allerdings nur dann das Fernziel einer Kontinent-weiten Stabilisierung gesunder Lebensverhältnisse zu erreichen helfen, wenn sie in Afrika von möglichst zahlreichen Kampagnen der effektiven Familienplanung flankiert werden.

In Afrika suchen Jahr für Jahr „20 Millionen junge Menschen erneut einen Job – in Städten und in ländlichen Gebieten. Die Entwicklung wirtschaftlicher Strukturen und



Prof. em. Dr. Rainer Tetzlaff

Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg und
Lehrbeauftragter am Europa-Kolleg der Universität Hamburg bis WS 2019/2020

die Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze ist die zentrale Herausforderung. Afrikas Jugend braucht zugleich einen Austausch mit Europa. Europa braucht ein Konzept, das legale Wege der Migration ermöglicht und irreguläre Migration und Schleusertum bekämpft“ – hieß es 2017 im ‚Marshallplan‘ des Bundesministers für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung *Gerd Müller* (Müller 2017, S. 5). Die besorgte Haltung des Ministers beruhte nicht nur auf humanitären und christlichen Überlegungen (Menschen in Not haben Anspruch auf Hilfe, wenn man dazu die Mittel hat), sondern auch auf handfesten politischen Eigeninteressen. Da die Bundesregierung in Berlin seit einiger Zeit wegen der innenpolitischen Folgen der ‚Flüchtlingskrise‘ der *Bekämpfung der Fluchtursachen* in Afrika großes Gewicht beimisst, wird nun die Entwicklungshilfepolitik auch in den Dienst der allgemeinen Politik der Abwehr von afrikanischen Wirtschaftsflüchtlingen gestellt (Jakob & Schindwein 2017). Wie aber kann und sollte Deutschland zur Realisierung dieses Ziels beitragen – durch Erhöhung der bi- und multilateralen Entwicklungshilfe, durch Intensivierung der Handelsbeziehungen, durch Abbau des eigenen Handelsprotektionismus? Oder durch aktivere Beteiligung am weltweiten Kampf gegen islamistische Terrorgruppen, die in Somalia, Nigeria, Mali, Niger und im Tschad die postkolonialen Staaten destabilisieren? Die folgende Problemanalyse beginnt mit einer kurzen Darstellung der *Fluchtursachen* in Afrika, um dann die Chancen einer *kreativen Politik der Fluchtursachenbekämpfung* in Afrika zu diskutieren – im Unterschied zu einer rein *defensiven Politik der Fluchtursachenbekämpfung*, die eigentlich nur den Einwanderungsstopp von Flüchtlingen und Migranten zum Ziel hat. Im Mittelpunkt wird dabei die Frage stehen, ob und wie es gelingen könnte, in Afrika selbst die Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten zu schaffen, die dieser Kontinent braucht, um junge Menschen davon abzuhalten, ihre Heimat zu verlassen und sich als Wirtschaftsmigranten auf eine riskante Wanderung nach Europa zu machen (Asserate 2016). Die staatliche Entwicklungsfinanzierung (*Official Development Assistance, ODA*) von weltweit über 50 Mrd. Euro jährlich hat offensichtlich ihr Ziel verfehlt, ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ zu sein (Burgis 2017; Gebauer & Trojanow 2018). Sollen gar die ehrgeizigen UN-Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals, SDGs*) erreicht werden, würden in Afrika Investitionen im Wert von 600 Mrd. US-\$ jährlich notwendig sein (Müller 2017, S. 15) – eine unrealistische Planungsprojektion der UNO.

Afrikanische Vielfalt – Fluchtursachen in vier Typen von afrikanischen Ländern

Afrika gibt es nur im Plural – lautet eine viel zitierte Kurzformel. Mit ihr soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die 54 Länder Afrikas große Unterschiede in Bezug auf territoriale Größe, Zahl und Zusammensetzung der Bevölkerung, Reichtum an Ressourcen, Grad der Industrialisierung und Urbanisierung aufweisen. Auch in Hinblick auf ihre politischen Systeme sowie die Intensität kulturell-religiöser Konflikte gibt es große Differenzen, so dass an Folgendes erinnert werden muss: Weder ist ‚Afrika‘ ein in Armut und Gewalt versinkender Kontinent, noch sollte er pauschal als ein

Zukunftskontinent mit märchenhaften Marktchancen und großem Reichtum an jungen Menschen überhöht werden (Seitz 2018). Vielmehr können mindestens *vier Ländergruppen* mit unterschiedlicher Dynamik ihrer Entwicklungsperspektiven differenziert werden (nach Tetzlaff 2018, S. 313f.)

Erstens ist eine Gruppe von etwa zehn Ländern in den Blick zu nehmen, die beachtliche entwicklungspolitische Erfolge aufzuweisen haben und sich zu *pluralistischen Demokratien* entwickelt haben. Dazu gehören Botswana und Namibia im südlichen Afrika, Ghana, Senegal und Elfenbeinküste in Westafrika und Marokko im nördlichen Afrika. Aber ausgerechnet aus diesen Staaten mit jeweils relativ günstiger wirtschaftlicher Entwicklung und einem eher liberalen politischen Klima stammen *besonders viele Wirtschaftsmigranten und -migrantinnen*. Denn nicht die Ärmsten machen sich auf den Weg nach Europa, sondern die relativ gebildeten und wohlhabenden jungen Menschen der Mittelschicht, deren Großfamilie 5 000 bis 10.000 Euro für Schlepper aufbringen kann. Bei diesem Umstand, den man als *Migrationsparadox* bezeichnet (El-Mafaalani 2018), müssen kurzfristige von langfristigen Folgen unterschieden werden: D.h. Wachstumserfolge können zwar eine kurzfristige Migrationswelle der Bessergestellten befördern, langfristig aber führen höhere Einkommen zu niedrigeren Geburtenraten und zu einer Abschwächung der Motivation, bessere Lebensbedingungen im Ausland zu suchen. Zu oft wird von uns vergessen, dass auch europäische Staaten eine große Mitverantwortung für Umfang und Art der Migration tragen. Diese dürften nicht zulassen, dass ein *brain drain* aus Afrika überhandnimmt und in den betroffenen Ländern zum personellen Ausbluten führt. Die in Afrika Zurückgelassenen – es ist die Mehrheit der Notleidenden – sind die wirklich Betroffenen, und sie sind auch die eigentlichen Verlierer der Emigration (wie *Julian Nida-Rümelin* in seinem Buch ‚Eine Ethik der Migration‘ gezeigt hat.

Davon ist *zweitens* die Ländergruppe der Staatszerfalls-Länder zu unterscheiden – einschließlich der *failed states*, der völlig gescheiterten Staaten wie etwa Somalia, Südsudan oder Libyen. Es sind insgesamt etwa zehn bis zwölf Länder von insgesamt 54, in denen der postkoloniale Staat nicht in der Lage ist, sein gesamtes Territorium zu befrieden und zu verwalten. In diesen von Bürgerkriegs-Parteien, ethnischen Milizen und Dschihadisten heimgesuchten Ländern ist weder durch klassische Entwicklungshilfe noch mittels Direktinvestitionen von ausländischen Industrieunternehmen gesamtgesellschaftlicher Fortschritt zu erzielen. Eher ist hier die mit großem Sicherheitsaufwand betriebene Ausbeutung von Rohstoffen möglich (beispielsweise in DR Kongo und in Libyen; Burgis 2017). Europas Einfluss auf die politische Re-stabilisierung solch fragiler Länder – mit dem Ziel *state-building* und *nation-building* – ist gering, was sich zurzeit in Mali zeigt, wo Frankreich und Deutschland gemeinsam versuchen zu helfen, mit militärischen Mitteln den völligen Zerfall dieses Staates zu verhindern. Eine *dritte Staatengruppe* bilden die etwa dreißig Länder, die mehr schlecht als recht von selbstherrlichen Diktatoren, Regierungen mit oftmals korrupten Ministern (‚*Kleptokratien*‘ genannt, also ‚Herrschaft der Diebe‘) oder von sogenannten *Fassaden-Demokratien* (autoritäre Präsidenten lassen sich in Schein-Wahlen im Amt bestätigen) regiert werden. Ethnische Gewalt und Menschenrechtsverletzungen seitens rivalisierender Regi-

onalgruppen, die oftmals als schlimme Folgen von Überlebenskämpfen um Ressourcen (wie vor allem Land, Weiden, Oasen, Flusswasser und Jobs) entstanden sind, sind hier an der Tagesordnung. Wirtschaftsmigranten und Flüchtlinge, die aus solchen Ländern wie Kamerun, Gabun, Niger oder Ägypten nach Europa drängen, kommen in erster Linie aus *Gründen der Verzweiflung über ihre berufliche und wirtschaftliche Perspektivlosigkeit* in ihrem Herkunftsland (Perry 2018; Smith 2018). Hier haben deutsche EZ-Einrichtungen und private Wirtschaftsunternehmen nur begrenzte Chancen, durch Investitionen in Bildung, Gesundheit und industrielle Arbeitsplätze die gesamtwirtschaftliche Lage etwas aufzuhellen (s.u.).

Schließlich soll noch *viertens* eine kleine Ländergruppe genannt werden, in der zwar autoritäre (undemokratische) Präsidenten oder Militärführer die Macht ergriffen haben, die aber als weitsichtige Patrioten ihre Bevölkerung aus Not und Abhängigkeit führen wollen – mit fast allen Mitteln (Tetzlaff 2019). Das durch Disziplin und Eigenanstrengung reich gewordene Singapur etwa (unter Führung seines paternalistischen Präsidenten *Lee Kwan Yew*) wird hier oft als entwicklungspolitisches Vorbild genannt. Dazu gehören Äthiopien, Ruanda, Kap Verde und ansatzweise auch Kenia und Uganda. Hier sind erste bemerkenswerte Fortschritte auf den Gebieten der *Bevölkerungspolitik*, der *Familienplanung* und der *Schulbildung von Mädchen und Frauen* gemacht worden, d.h. in den Bereichen, die den größten Nutzen *im Kampf gegen Armut, Fatalismus, Fehlernährung der Familien und Armutsmigration* erbringen. Hier sollte von Seiten der Geber-Staaten (OECD-Staaten) alles Mögliche drangesetzt werden, diese lokal getragenen Reform-Initiativen massiv zu unterstützen und solchen Regierungen *positive Anreize* (z.B. in Form von Extra-Zahlungen und Sonder-Investitionen) in Aussicht zu stellen, – aber nur denen, die es mit entsprechenden Entwicklungsvorhaben ernst meinen. Demzufolge muss es als ethisch nicht vertretbar bezeichnet werden, wenn sich Regierungen solcher Länder gegen Familienplanung und Bevölkerungspolitik sträuben und dabei billigend in Kauf nehmen, dass sie die wachsende Zahl ihrer Kinder nicht im Land ernähren können und sie somit unter anderem auch zur Migration nötigen (Tetzlaff 2018, S. 215f.; BIBE 2019). In diesem Sinne ist hervorzuheben, dass – neben Ruanda – das multikulturelle *Äthiopien* mit seinen 105 Millionen Einwohnern, in denen es jüngst gelungen ist, die Fertilitätsrate der Frauen von 6 auf 3 bis 4 Nachkommen zu senken, weibliche Arbeitskräfte zu schulen und ihnen Berufswege in die Fabrikarbeit oder in die moderne Agrarwirtschaft zu eröffnen – alles ohne demokratische Reformen durchgeführt zu haben (BIBE 2018). Im Einzelfall – unabhängig von der Zugehörigkeit zu einem der vier afrikanischen Staatentypen – können als *weitere Fluchtursachen* folgende *Push*-Faktoren genannt werden (Adukule 2016; Asserate 2016; Tandon 2016; Jakob & Schindwein 2017; Gebauer & Trojanow 2018; El-Feki 2018): Materielle Not; Bürger- oder Sezessionskriege; politische, religiöse oder ethnisch-kulturelle Verfolgung von Minderheiten; Angst vor Dschihadisten; Verfolgung wegen Homosexualität; gesellschaftliche Ächtung sexueller Freiheitsansprüche junger Frauen und Männer, speziell auch in muslimischen Gesellschaften. Als *Pull*-Faktoren (also solche Gründe, die Menschen wegen der Attraktivität eines Zuwanderungslandes zur Flucht oder Migration bewegen) spielen verlockende Bilder von gut bezahlten Job-

Möglichkeiten, günstigen Ausbildungschancen und von märchenhaften Sozialsystemen eine Hauptrolle. Hier rangierte Deutschland mit seinen offenen Grenzen seit 2015 ganz vorne auf der Skala der beliebtesten Einwanderungsländer Europas – nicht zuletzt wegen der zivilgesellschaftlichen ‚*Willkommenskultur*‘ seiner Städte und Gemeinden, personifiziert im Idol der Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, die von Flüchtlingen nach Veröffentlichung von Selfies mit Flüchtlingen als „Mama Afrika“ verehrt wird.

Abschließend soll als aktuellste Fluchtursache mit großem Zukunftspotential der *Klimawandel* Erwähnung finden. Dazu ein Beispiel: Um den zentralafrikanischen *Tschad-See* herum leben etwa 40 Millionen Fischer, Bauern und Händler mit ihren Großfamilien von dem Süßwasser des Tschad-Sees, der nur noch über einen Bruchteil seines ursprünglichen Wasservolumens verfügt. Wenn in wenigen Jahren das restliche Wasser ganz verbraucht und verdunstet sein wird, werden die Tschad-See-Anrainer *migrieren müssen*, – ob sie wollen oder nicht! Wo werden sie landen (Schaap 2020; Welzer 2008)? Es gibt völkerrechtlich *kein Recht auf Einwanderung*. Ähnlich dramatische Zuspitzungen der schwindenden Überlebensaussichten sind bereits in den Ländern der Sahelzone sowie in Äthiopien und Sambia erkennbar (Perry 2018). Daraus ist zu schlussfolgern: Ohne aktive Beteiligung der internationalen Staaten- und Wissenschaftsgemeinschaften an der Lösung oder zumindest Entschärfung dieser Umwelt- und Klimaprobleme werden afrikanische Migrationsströme in Richtung Europa Afrikas eher zu- als abnehmen.

Die ungelöste Job-Frage in Afrika und der mögliche deutsche Beitrag zur Minderung der Fluchtursachen

(1) Wie groß sind die Aussichten auf eine nachhaltige Wirkung bei der Bekämpfung der afrikanischen Fluchtursachen durch eine deutsche Handels- und Entwicklungspolitik? Die Politik der Fluchtursachenbekämpfung sei „ein Projekt zwischen Verzweiflung und Größenwahn“ – titelte der ‚*Spiegel*‘ wohl zutreffend (Der Spiegel, 46/2015, S. 32); doch gibt es überhaupt einen Mittelweg? Eine *kreative* Strategie der Fluchtursachenbekämpfung müsste vor allem die lokalen Ursachen der afrikanischen Auswanderung ins Visier nehmen. Bis zum Jahr 2050 wird sich die Bevölkerung Afrikas von heute 1,3 Mrd. auf ca. 2,5 Mrd. fast verdoppelt haben. Schon heute verlassen jährlich – wie oben erwähnt – mehr als 20 Millionen Jugendliche die Schulen und drängen auf den Arbeitsmarkt (Müller 2018). Allein in Nigeria mit seinen fast 200 Millionen Einwohnern waren schon vor Jahren 50 Millionen junge Menschen „arbeitslos oder unterbeschäftigt“ – ein Zustand, den der Chefökonom der Weltbank für Nigeria ... als ‚*Zeitbombe*‘ bezeichnet hat, falls nichts dagegen getan wird“ (Smith 2015, S. 80). Wo und wie werden diese sozial marginalisierten Menschen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten leben, überleben, arbeiten und Familien gründen? – allesamt unangenehme Fragen, auf die kaum jemand eine ehrliche Antwort zu geben wagt und die deshalb im *Flüchtlingsdiskurs* gerne verdrängt oder verschleiert werden (Smith 2018). Versuchen wir darauf Antworten zu geben. Man kann annehmen, dass von den 20

Millionen Schulabgängern und arbeitssuchenden jungen Menschen nicht mehr als insgesamt drei Millionen im *formellen Sektor* ihres jeweiligen Heimatlandes eine Anstellung finden können, d.h. in Ministerien, Wirtschafts- und Dienstleistungsunternehmen sowie bei Armee und Polizei. Sie werden jeweils die älteren Job-Inhaber ablösen. Kaum mehr als – optimistisch betrachtet – zwei Millionen junge Afrikaner/innen werden bei den 10.000 großen und kleinen *chinesischen Unternehmen*, die heute in Afrika unterwegs sind, direkt und indirekt einen Job finden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bislang chinesische Personalchefs es vorziehen, die großen Investitionsprojekte in Afrika mit eigenen Arbeitskräften zu realisieren – sehr zum Ärger der örtlichen Behörden.

(2) Die 850 *deutschen Unternehmen*, die zurzeit in Afrika im Einsatz sind und die etwa 200.000 Afrikaner beschäftigen (nach Auskunft von Michael Monnerjahn vom Afrika-Verein der Deutschen Wirtschaft im November 2019), werden vielleicht – optimistisch gerechnet – in Zukunft noch einmal 200.000 Menschen einen Ausbildungs- und Arbeitsplatz verschaffen können, falls sich das deutsche Engagement im Rahmen des aktuellen *Compact with Africa* (CWA) stark intensivieren lässt. Bisher sind nach dem G20-Gipfel in Hamburg im Jahr 2017 (G20 ist der Kreis der Repräsentanten aus den zwanzig stärksten Volkswirtschaften der Welt) *Migrations- und Ausbildungspartnerschaften* mit afrikanischen Reformländern verabredet worden (Kappel 2019). Bei den jüngsten CWA-Beratungen, die im November 2019 in Berlin stattgefunden haben, wurde die Zusage erneuert, dass die Bundesregierung deutschen Unternehmen durch Risiko-Absicherung von Investitionen (sogenannte Hermes-Bürgschaften) helfen würde, in zwölf reformwilligen afrikanischen Ländern verstärkt zu investieren – als Gegenleistung für *Good Governance*, Korruptionsbekämpfung und solide Haushaltsführung dieser Staaten.

(3) Wenn sich Frankreich, England, Indien, Brasilien sowie andere Handelspartner Afrikas ebenso *Arbeitsplatz-aktiv* verhalten würden wie Deutschland, könnten durch ausländische Direktinvestitionen und Handelsabkommen insgesamt schätzungsweise maximal zwei Millionen Arbeitsplätze für Afrikaner entstehen.

(4) Ferner kann angenommen werden, dass der afrikanische Kontinent kaum mehr als jährlich eine Million Menschen auf den Wegen der *legalen und illegalen Auswanderung* abgeben wird (Migration nach Europa, Naher Osten, USA, Kanada und China), was dem Durchschnitt der vergangenen Jahre entsprechen würde. Hierbei sind die Afrikaner, die durch das gerade erst verabschiedete *Fachkräfteeinwanderungsgesetz* nach Deutschland kommen können (sicherlich weniger als 100.000), schon eingeschlossen.

(5) Schließlich gibt es kaum eine Hoffnung, dass afrikanische Länder vor 2035 eine *demographische Dividende* in Form des Bevölkerungsrückgangs infolge von Familienplanung und flächendeckendem Gebrauch von Verhütungsmitteln erzielen werden. Denn erst 2035 wird als erstes afrikanisches Land Ghana eine günstigere Altersstruktur erreichen: Dann erst werden auf jeden abhängigen Jugendlichen unter 15 Jahren mindestens 1,7 Erwerbsfähige kommen, was erst „einen wirtschaftlichen Aufschwung in Gang bringen kann“ (BIBE 2019, S. 24).

Aus diesem Zahlenwerk ist zu schlussfolgern, dass bei optimistischen Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas nach den heutigen Mustern zu der bereits bestehenden *Armee von Hundertmillionen Arbeitssuchenden* jährlich mehr als 13 Millionen Arbeitssuchende (20 Mio. minus 6,4 Mio. = 13,6) hinzukommen werden. Somit kann ausgeschlossen werden, dass es auch mit Hilfe der denkbar liberalsten und humansten Einwanderungspolitik der EU-Länder zu schaffen wäre, eine nachhaltige Lösung für das afrikanische Jobproblem zu erbringen. Die Einsicht ist also unabweisbar, dass die jungen Afrikanerinnen und Afrikaner, die heute von einem besseren Leben träumen, diesen Wunsch mehrheitlich *in Afrika* werden realisieren müssen (diese Ansicht vertrat auch Minister Gerd Müller am 19.11.2019 auf der Afrika-Konferenz in Berlin), obwohl weit über die Hälfte von ihnen nachweislich lieber ins westliche Ausland migrieren würde. Der großen Mehrheit der Jobsuchenden bleibt zurzeit nur die *monströse Wahl zwischen drei Übeln*: Entweder können sie erstens als Gelegenheitsarbeiter, fliegende Händler oder als Müllverwerter auf den Müllhalden der afrikanischen Mega-Cities zu überleben versuchen oder zweitens als illegale Arbeiter oder Kleinstunternehmer in den Gold- und Koltan-Minen des Kongos oder anderer Rohstoff-Länder schuften, wobei sie wegen der prekären Gesundheitsverhältnisse riskieren, eines frühen Todes zu sterben. Oder drittens werden junge arbeits- und mittellose Männer versucht sein – z.B. in der Sahelzone, in Somalia, im Ost-Kongo oder in Nord-Mali – sich den Dschihadisten, den Netzwerken organisierter Kriminalität, den örtlichen Jugendbanden oder ethnischen Milizen anzuschließen – so wie es der Gründer der Terrorgruppe *Boko Haram* in Nigeria getan hat (ein arbeitsloser Theologiestudent, der sich radikalisierte; Mike Smith 2015). Sie handeln eben oft nach der Logik: Lieber als gesetzloses Mitglied eines Kollektivs mit der Kalaschnikow im Anschlag Macht und Beute zu erzwingen als allein vor sich hin zu vegetieren und untätig, hungrig und frustriert einem frühen Tod durch Verelendung entgegenzugehen.

Der Handel zwischen ungleichen Nachbarn: die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland bzw. Europäischer Union und Afrika

Ein tiefgreifendes Problem vieler afrikanischer Staaten ist die mangelnde Industrialisierung und die geringe Produktivität ihrer Landwirtschaft. „Kein Pflug, kaum Tieranspannung, extensive Bodennutzung, wenig Einsatz von Agrarchemie, keine Mechanisierung, und wenig Tierdüngung, dazu kommen ungünstige natürliche Bedingungen wie nährstoffarme Böden, unregelmäßige Niederschläge und die Belastung durch Krankheiten wie die von der Tse-Tse-Fliege verbreitete Schlafkrankheit“ – so lassen sich die Defizite der afrikanischen Landwirtschaft andeuten (J. Goldberg, zit. in Tetzlaff 2018, S. 319). Ausländische Direktinvestitionen in Plantagen von Palmöl, Baumwolle, Kaffee, Viehfutter-Getreide, Tropenfrüchte etc. tragen zwar hier und da zur Modernisierung dieser Bereiche bei, wodurch wiederum der Nachteil entsteht, dass diese als *Land Grabbing* bekannt gewordene Strategie die Ernährungssicherheit der lokalen Bevölkerung auf Dauer unterminiert (Pearce 2012; Gebauer & Trojanow 2018, S. 92f.). Jahr-

zehntelang waren die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und den Ländern der Afrikanischen Union von der *Assoziierungspolitik* der Europäischen Union, kodifiziert in den Lomé-Abkommen (Laufzeit 1975-2000) und Cotonou-Abkommen (2000-2020), bestimmt. Diese entwicklungspolitischen Abkommen zwischen den heute 77 Ländern *Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Länder)* einerseits und den 28 Staaten der Europäischen Union andererseits sollten vor allem der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas dienen. Kernelemente dieses Vertragswerks waren erstens ein *Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)* für die Finanzierung klassischer Entwicklungsprojekte (der alle fünf Jahre wieder aufgefüllt wurde), zweitens nicht-reziproke *Handelspräferenzen* für afrikanische Erzeugnisse (was den WTO-Regeln widersprach!) und drittens ein Mechanismus zur *Stabilisierung der Preise der Rohstoffexporte (STABEX)* der AKP-Länder, soweit die Exporte in EU-Länder gingen. Dieser neo-koloniale Hilfsansatz hat nicht das gehalten, was die Verantwortlichen sich davon versprochen hatten: Der Handel Afrikas mit Europa ging von bereits mageren 8%-Anteil in den 1970er Jahren auf gegenwärtig nur noch einen Anteil von 2% am europäischen Handel zurück. Deshalb sollen die *Lomé- und Cotonou-Regeln* bis 2020 durch ein alternatives Hilfswerk, nämlich die *Economic Partnership Agreements (EPAs)* ersetzt werden (Tandon 2016). Dieses verpflichtet – wenn es denn in Kraft treten sollte (zahlreiche Regierungen wehren sich bereits seit Jahren dagegen) – alle Beteiligten zur Implementierung *neo-liberaler* Marktwirtschaftsprinzipien (Abbau der Handelszölle, Privatisierung von Staatsunternehmen, Reduktion von sozialen Subventionen z.B. bei Brot- und Benzinpreisen). Die Vertragsregelung, die bestimmte, dass nur *nicht-verarbeitete* Rohstoffe preislich zu unterstützen und zollfrei in die EU eingeführt werden durften, nicht aber industriell verarbeitete, hat für Afrika erkennbar *negative Auswirkungen* gehabt. So wurde die seit der Kolonialzeit bestehende *asymmetrische Arbeitsteilung* zwischen den Kontinenten durch materielle Anreize zementiert (Marx 2004, S. 293f.; Tetzlaff 2018, S. 73f.): afrikanische Länder exportieren unverarbeitete Rohstoffe, Industrieländer exportieren im Gegenzug Industriegüter, Maschinen, chemische Produkte und Fahrzeuge. Die *hundertjährige Kontinuität* dieses Systems kann aktuell am *deutschen Beispiel* illustriert werden:

- Im Jahr 2018 importierte die Bundesrepublik Deutschland Waren aus Afrika im Werte von nur 21,7 Mrd. €, was nur einem winzigen Anteil von 2,15 % am deutschen Gesamtimport in Höhe von 1034 Mrd. € entsprach. Die Hauptimportgüter waren: Erdöl & Erdgas (für 3,5 Mrd. €), Metalle (für 1, 3 Mrd. €), Kakao (für 1,1 Mrd. €), landwirtschaftliche Erzeugnisse, darunter Kaffee, (für 1,38 Mrd. €) und Bekleidung und Textilien (für 1,1 Mrd. €). Immerhin betrug der Anteil der importierten Kraftfahrzeuge (meistens aus Südafrika) mit 2,7 Mrd. € 16,3 % der Gesamtimporte. Dem standen Exporte aus der Bundesrepublik nach Afrika in Höhe von 22,637 Mrd. € (2018) bzw. von 24,632 Mrd. € im Jahr 2016 (nach Auskunft vom Afrika-Verein der Deutschen Wirtschaft, Hamburg 2019) gegenüber (Zahlen für 2016): Kraftfahrzeuge & Maschinen im Werte von 10,57 Mrd. €..... = 42,9%
- Chemische & pharmazeutische Produkte i.W.v. 3,0 Mrd. € ..= 12,2%
- Elektrische & Datenverarbeitungsgeräte i.W.v. 3,5 Mrd. €... = 14,2 %
- Landwirtschaftl. & Nahrungs- & Futtermittel i.W.v. 1,3 Mrd. € = 5,2%

Dabei konzentrierten sich die deutschen Ausfuhren auf zwei Regionen: auf Südafrika mit einem Anteil von 9,1 Mrd. € und auf die vier Maghreb-Länder Ägypten (3,2 Mrd. €), Algerien (2,2 Mrd. €), Marokko (2,1 Mrd. €) und Tunesien (1,5 Mrd. €). Die beiden sub-saharischen Länder mit solidem Wirtschaftswachstum werden nur in bescheidenem Umfang von deutschen Exporteuren beliefert: im Wert von 370 Mio. € im Falle Kenias und im Wert von 230 Mio. € im Falle Ghanas (Zahlen für 2018). Um diese neo-koloniale Handelsstruktur zu verändern, sind von der EU die oben erwähnten *EPAs* ins Spiel gebracht worden; was aber in der Theorie stimmig sein mag – vom Freihandel profitieren alle –, kann in der Wirklichkeit einer unterentwickelten Volkswirtschaft zu neuen sozialen Ungerechtigkeiten führen. Finanziell sind afrikanische Regierungen in starkem Maße auf die Einnahmen aus Handelszöllen und Handelslizenzen angewiesen, da Vermögens- und Einkommensteuern politisch nur schwer durchsetzbar und daher nur geringen Ertrag erbringen. Der geplante Wegfall von Zöllen und Quoten für afrikanische Produkte könnte langfristig ihrer Exportwirtschaft wichtige Impulse geben, jedoch besteht akut die Gefahr, dass *erstens* den Regierungen aufgrund schrumpfender Zoll- und Staatseinnahmen die Mittel für dringend benötigte Investitionen in Infrastruktur und Wirtschaftsförderung fehlen; und dass *zweitens* negative Beschäftigungseffekte *aufgrund des steigenden Wettbewerbsdrucks* durch Billigimporte aus China und EU-Ländern eintreten. Eine partielle De-Industrialisierung der afrikanischen Textilindustrie als Folge von chinesischem Wettbewerb (in Nigeria und Südafrika) ist bereits heute schon zu beklagen (Perry 2018; Seitz 2018). Die Vorteile, die die dringend notwendige Weiterverarbeitung von Rohstoffen den Afrikanern bringen würde, lassen sich exemplarisch am Projekt des äthiopischen *Solino-Kaffees* zeigen: Nachdem die EU ihre liberale Handelsparole „*Everything but Arms*“ („alles, bis auf Waffen“, darf nun zollfrei eingeführt werden) ausgegeben hatte, startete der Unternehmer *Felix Ahlers*, Chef des Nahrungsmittelkonzerns *Frosta* mit Sitz in Bremerhaven, im Jahr 2008 seinen Plan, Kaffeebohnen in Äthiopien nicht nur zu ernten und wie seit Generationen als grüne Bohnen zu den europäischen Röstereien zu schicken, sondern diese *vor Ort* von einheimischen Arbeitskräften rösten, mahlen, eintüten und als hochwertiges Fertigprodukt nach Deutschland zu verkaufen. Der Mehrwert durch die Veredelung der Ware und den Wegfall der Gebühren für den Zwischenhandel (60 % vom früheren Endpreis) sollte afrikanischen Facharbeitern und dem äthiopischen Fiskus zugutekommen. Die Aufhebung der Importzölle für afrikanischen Kaffee hatte den afrikanischen Bauern bislang deshalb nichts genützt, weil in Europa längst große, vollautomatisierte Röstereien entstanden waren, gegen die afrikanische Start-Up-Unternehmen normalerweise keine Chance hatten. *Felix Ahlers* jedoch, der selbst erfahren hatte, wie die klassische Entwicklungshilfe die Eigeninitiative der afrikanischen Menschen lähmte („*weil sie Hilfe bekommen, ohne dafür etwas tun zu müssen*“, was der afrikanischen Norm der Reziprozität widerspricht), glaubte an das Konzept der *Entwicklung durch Eigenverantwortung (ownership)*: Zehn Jahre lang unterstützte er in der Startphase mit Expertenrat, geleasteten Röstmaschinen und Gehaltzahlungen an lokale Mitarbeiter und Manager das junge äthiopische Kaffeeunternehmen, bis es seit 2018 den fertig gerösteten und korrekt verpackten *Solino-Kaffee* auf die deutschen Lebensmittel-

märkte (z.B. Rewe und Budnikowski) liefern konnte. Das inzwischen schwarze Zahlen schreibende Unternehmen will in wenigen Jahren etwa hundert nachhaltige Arbeitsplätze (bisher 40) geschaffen haben (Litz 2016; Ahlers im Gespräch mit dem Autor 2019).

Kontinentaler Freihandel und Modernisierung der Landwirtschaft – Fluchtursachenbekämpfung auf afrikanisch

Was das deutsche Pionier-Projekt *Solino-Kaffee* durch Eigenproduktion und Vermarktung beansprucht – Entwicklung durch Wertschöpfung bei der lokalen Rohstoffveredelung – steht hoch im Kurs einiger afrikanischer Regierungen. Diese haben sich verpflichtet, bis zum Jahr 2063 (100 Jahre nach Gründung der *Organisation Afrikanischer Einheit*, inzwischen nach dem europäischen Modell der kontinentalen Integration in *Afrikanische Union* umgetauft) eine *gesamtafrikanische Freihandelszone* zu schaffen. Die „dringend nötige Industrialisierung und ein inklusives, nachhaltiges Wirtschaftswachstum“ sollen auf diese Weise angeregt werden: „In der ersten Phase sollen Zölle und nichttarifäre Hemmnisse für 90% der Waren und Dienstleistungen abgeschafft werden. Das dürfte zu niedrigeren Preisen, geringeren Transaktionskosten, mehr Markteffizienz, Skalenerträgen, höherer Produktivität und höheren Einkommen führen“ – hoffen die beiden afrikanischen Wissenschaftlerinnen *Mwanda Phiri* und *Kacana Sipangule* (Phiri & Sipangule 2019, S. 10). Nicht zu übersehen sind dabei die großen Hürden, die der Umsetzung solcher Großvorhaben im Wege stehen, vor allem in den kleineren Ländern, die nach einem Abbau der nationalen Zölle Gefahr laufen, von den größeren wettbewerbsfähigeren Nachbarn (Südafrika, Nigeria, Kenia und Ägypten) und der Billigkonkurrenz aus China an die Wand gedrückt zu werden. „Erschwerend kommt hinzu, dass die Rechtssicherheit in den verschiedenen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt ist und offene Grenzen organisierte Kriminalität und Korruption wahrscheinlicher machen“ (Phiri & Sipangule 2019, S. 11). Abschließend soll eine Maßnahme aus dem Katalog der *kreativen Fluchtursachenbekämpfung* vorgestellt werden, die in Zukunft von erheblicher Bedeutung für die Minderung von Armut, Arbeitslosigkeit, Außenabhängigkeit und Migration sein dürfte: die *flächendeckende, sozial breitangelegte Modernisierung der Landwirtschaft*. Der Agrarkontinent Afrika importiert jährlich für etwa 90 Mrd. US Dollar Nahrungsmittel, vor allem Weizen und Reis, und trotzdem hungern noch immer viele Millionen oder sind fehlernährt – auch deshalb, weil bis zu einem Viertel der heimischen Ernten mangels Transport- und Kühlmöglichkeiten auf den Feldern oder in Schuppen verrottet. Afrika verfügt über ein Viertel der globalen Landwirtschaftsflächen, und zahlreiche von ihnen sind bislang nur extensiv genutzt worden. Mehr als 80% der Landwirtschaftsbetriebe in Afrika südlich der Sahara sind traditionell betriebene kleinbäuerliche Familienbetriebe, denen es an Bewässerungsanlagen, Traktoren sowie an effizienter Viehhaltung fehlt. Auch dringend notwendige Bodenbesitz-Reformen sind ausgeblieben: Wo der Staat allen Grund und Boden besitzt, bremst er die Investitionsbereitschaft der Bauern. An dieser Problematik muss eine Politik- und Mentalitätsänderung der herrschenden Eliten, erzwungen

durch Wut und Protest zivilgesellschaftlicher Gruppen, ansetzen: Afrikanische Gesellschaften brauchen eine Kulturrevolution im Denken und Handeln – wie es auch der senegalesische Wirtschaftsprofessor *Felwine Sarr* in seinem aktuellen Bestseller *Afrotopia* fordert. ‚More Self-Reliance‘ – d.h. mehr Vertrauen auf die eigenen Kräfte! – lautet seine Botschaft. Das *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung* hat in seiner Studie *„Nahrung, Jobs und Nachhaltigkeit. Was Afrikas Landwirtschaft leisten muss“* (BIBE 2018) aufgezeigt, wie Methoden der Grünen Revolution und der *„sustainable intensification“* (nachhaltige Intensivierung) dazu beitragen können, einen produktiven Agrarsektor zum Entwicklungsmotor zu machen (was auch der historischen Erfahrung in Westeuropa entspricht). Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der afrikanischen Agrarmodernisierung wäre auch eine komplementäre Anpassung der europäischen Agrarpolitik, damit nicht weiterhin afrikanische Bauern zu Opfern unfairer Handelspraktiken der Europäer werden müssen. Wie wir aus Dokumentarfilmen westlicher Medien erfahren können, werden chancenlos gemachte Bauern unfreiwillig zu Migranten und landen nicht selten als gestrandete Wirtschaftsflüchtlinge als Sklavenarbeiter auf den Obst- und Tomatenfeldern Italiens und Spaniens (Asserate 2016). Der Bericht der sozialdemokratischen Europa-Abgeordneten *Maria Noichl* über die ruinöse Lobbytätigkeit der Bauernverbände gibt einen seltenen Einblick in die Praxis der EU-Agrarpolitik mit ihren negativen Folgen für Afrika: „Durch die hohe Förderung der Landwirte [der EU] werden Übermengen zu einem Preis produziert, bei dem die Afrikaner nicht mithalten können. Wir dumpen Afrika! Das glaubt einem auf der Straße keiner, weil jeder denkt, das kann doch schon wegen unserer Lohnkosten und Umweltstandards nicht sein. Aber es ist so. Aus der Milch ziehen wir alles raus, was wir brauchen, vor allem Butter. Das Milchpulver, das übrig bleibt, wird mit Palmöl zu einer minderwertigen Milch aufgemischt und in Afrika verkauft. Die großen Molkereien erschließen sich so den afrikanischen Markt. Da herrscht Goldgräberstimmung. Da kann in Afrika aus eigener Kraft nichts mehr wachsen... Bei Hühnerfleisch ist es ähnlich“ (Noichl: „Auch Agrarpolitik braucht den Greta-Effekt“, in: Allgemeine Frankfurter Sonntagszeitung vom 16. 6. 2019, S. 5). Der in Äthiopien gebürtige Afrikakenner *Asfa-Wossen Asserate* beteuerte in seinem Buch *„Die neue Völkerwanderung“* von 2016: „Wenn Afrika eine Zukunft haben soll, muss Europa aber vor allem von seiner desaströsen Wirtschafts- und Handelspolitik Abschied nehmen“ (Asserate 2016, S. 183).

Literatur

- Adukule, Winnie (2016). *Flucht. Was Afrikaner außer Landes treibt*. Berlin: Das Neue Berlin.
- Asserate, Asfa-Wossen (2016). *Die neue Völkerwanderung. Wer Europa bewahren will, muss Afrika retten*. Berlin: Ullstein.
- BIBE (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung) (2019). *Afrikas demografische Vorreiter. Wie sinkende Kinderzahlen Entwicklung beschleunigen*. Berlin.
- BIBE (2018). *Nahrung, Jobs und Nachhaltigkeit. Was Afrikas Landwirtschaft leisten muss*. Berlin.
- BIBE (2018a). *Vom Hungerland zum Hoffnungsträger. Wird Äthiopien zum Vorbild für den afrikanischen Aufschwung?* Berlin.

- Burgis, Tom (2017). *Der Fluch des Reichtums. Warlords, Konzerne, Schmuggler und die Plünderung Afrikas*. Frankfurt am Main: Westend.
- El Feki, Shereen (2018). *Sex und die Zitadelle. Liebesleben in der sich wandelnden arabischen Welt*. 2. Auflage, Berlin: Hanser.
- El-Mafaalani, Aladin (2018). *Das Integrations-Paradox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*. Köln: Kiepenhauer & Witsch.
- Gebauer, Thomas & Ilija Trojanow (2018). *Hilfe? Hilfe! Wege aus der globalen Krise*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Jakob, Christian & Simone Schlindwein (2017). *Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert*. Berlin: Ch. Links Verlag.
- Kappel, Robert (2019). *Compact with Africa – auf der Suche nach einer neuen Agenda*. Blog von Robert Kappel, benutzt am 10.02.2019 www.kappel.de.
- Litz, Christian (2016). *Handel statt Entwicklungshilfe*. In: *Enorm Magazin* vom 19.02.2016 .
<https://doi.org/10.1055/s-0036-1572394>
- Marx, Christoph (2004). *Geschichte Afrikas. Von 1800 bis zur Gegenwart*. Basel et al: UTB.
- Müller, Gerd (2017). *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*. Bonn.
- Müller, Gerd (2018). *Über das Potential eines Kontinents. Claudia Ehrenstein im Gespräch mit Entwicklungshilfe-Minister Gerd Müller (CSU)*. In: *Die Welt Kompakt*, vom 8.8.2018, S. 4.
- Nida-Rümelin, Julian (2017). *Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration*. Hamburg: Edition Körber-Stiftung.
- Pearce, Fred (2012). *Land Grabbing. Der globale Kampf um Grund und Boden*. Boston & München: Kunstmann.
- Perry, Alex (2018). In *Afrika. Reise in die Zukunft*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Phiri Mwanda & Kacana Sipangule (2019). *Gegen den Strom*. In: *African Economic Outlook, deutsch: Entwicklung & Zusammenarbeit* vom 3.4.2019, S. 10.
- Schaap, Fritz (2020). *Regenkriege. Sahelzone... Ein Besuch am Tschadsee*. In: *Der Spiegel*, Nr. 3 vom 11.01.2020, S. 82-86.
- Seitz, Volker (2018). *Afrika wird arm regiert oder Wie man Afrika wirklich helfen kann*. München: dtv.
- Smith, Mike (2015). *Boko Haram. Der Vormarsch des Terror-Kalifats*. München: C.H. Beck.
<https://doi.org/10.17104/9783406682209>
- Stephen Smith, Stephen (2018). *Nach Europa! Das junge Afrika auf dem Weg zum alten Kontinent*. Berlin: foto TAPETA.
- Tandon, Yash (2016). *Handel ist Krieg. Nur eine neue Wirtschaftsordnung kann die Flüchtlingsströme stoppen*. Köln: Bastei Lübbe AG.
- Tetzlaff, Rainer (2018). *Afrika. Eine Einführung in Geschichte, Politik und Gesellschaft. Grundwissen Politik. Lehrbuch*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-20253-8>
- Tetzlaff, Rainer (2019). *Friedensethische Herausforderungen im Umgang mit autoritären Regimen*. In: Ines-Jacqueline Werkner & Matthias Dembinski (Hrsg.), *Gerechter Frieden jenseits des demokratischen Rechtsstaates*. Wiesbaden: Springer, S. 45-75. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27575-4_3
- Welzer, Harald (2008). *Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*. Frankfurt am Main, 2. Aufl.: S. Fischer.

Wie Koalitionsdisziplin den parlamentarischen Mehrheitswillen blockieren kann

Christian Stecker

Zusammenfassung

Auch wenn sie das Wort „Mehrheit“ im Namen führen, können Mehrheitskoalitionen den Willen einer Parlamentsmehrheit blockieren und Minderheiten begünstigen. Dies liegt daran, dass Koalitionsfraktionen immer große Kompromisspakete schnüren, darüber einheitlich abstimmen und die Opposition weitgehend ausschließen. Dabei kann in einzelnen Themen politisch Gleichheit verletzt werden. Wechselnde Mehrheiten könnten dieses Problem lindern, würden aber wiederum andere Probleme aufwerfen.

Minderheitenherrschaft in Mehrheitskoalitionen?¹

Wenn eine Partei bei den Parlamentswahlen eine absolute Mehrheit der Sitze erringt, kann sie anschließend für die Dauer der Wahlperiode „durchregieren“. Dieses Szenario ist allerdings nur in Mehrheitswahlssystemen, wie etwa in Großbritannien, realistisch. Hierzulande verhindert das Verhältniswahlsystem meist eine absolute Mehrheit für eine Partei. Nach Wahlen müssen sich daher in Deutschland üblicherweise mehrere Parteien zu einer Koalition zusammenschließen. Auf den ersten Blick scheinen diese Mehrheitskoalitionen ein demokratisches Kernversprechen einzulösen, denn schließlich sollte in einer Demokratie die *Mehrheit* die Richtung der Politik bestimmen. Tatsächlich genießen Regierungskoalitionen in der Bundesrepublik das Vertrauen einer Parlamentsmehrheit. Bei der aktuellen Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im Bund zeigt sich dies z. B. daran, dass die Kanzlerin mit der absoluten Mehr-



PD Dr. Christian Stecker

Research Fellow und Projektdirektor, Universität Mannheim,
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung

heit der Abgeordneten vom Bundestag gewählt wurde und dass im Alltag die Gesetzentwürfe der Regierung von „ihrer“ Parlamentsmehrheit unterstützt werden.

Schaut man genauer hin, stellen sich die Dinge allerdings etwas komplizierter dar. Bei einer Abstimmung können nämlich prinzipiell auch andere Mehrheiten als die Koalitionsmehrheit gebildet werden. Diese anderen Mehrheiten können sogar wünschenswerter sein, da sie stärker auf gemeinsamen Überzeugungen der Parteien basieren als die oftmals auf komplizierten Kompromissen beruhenden Koalitionsmehrheiten. Der neuseeländische Politikwissenschaftler Jack Nagel (2011, S. 9) hat sogar argumentiert, dass Mehrheitskoalitionen häufig nur eine Fassade für themenspezifische Minderheitenherrschaft darstellen und damit das demokratische Mehrheitsprinzip verletzen.

Diese kontroverse Behauptung sollten wir am besten an einigen Beispielen nachvollziehen: Dazu versetzen wir uns in die Zeit der schwarz-gelben Koalition auf Bundesebene, die zwischen 2009 und 2013 amtierte. Das Beispiel ist in Tabelle 1 zusammengefasst. Die Tabelle zeigt zunächst die Sitzanteile aller damals im Bundestag vertretenen Fraktionen. Grau schattiert sind die Regierungsfaktionen CDU/CSU und FDP, die zusammen 53,4 Prozent der Sitze im Bundestag (also eine absolute Mehrheit) besaßen. Die Linke, Grüne und Sozialdemokraten nahmen auf den Bänken der Opposition Platz. Unterhalb der Sitzanteile präsentiert die Tabelle die Positionen der Fraktionen zu vier politischen Streitfragen: die steuerliche Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften, die Lockerung des Optionszwangs bei der doppelten Staatsbürgerschaft², die Absenkung der Mehrwertsteuer für Hotelübernachtungen und das Betreuungsgeld für Eltern, die auf einen staatlichen Krippenplatz verzichten.

Nach oben bzw. unten deutende Zeigefinger fassen die Positionen der Parteien zu diesen Sachthemen vereinfacht zusammen. Diese Positionen können anhand der Lektüre von Wahlprogrammen und der Medienberichterstattung recht gut bestimmt werden. Dargestellt sind wohlgemerkt die „echten“ Präferenzen³ – dies bezeichnet die Meinungen der Parteien *bevor* sie darüber nachdenken, welche Kompromisspositionen innerhalb einer Koalition eingenommen werden müssen. Zweifellos gab es innerhalb der Parteien jeweils auch abweichende Meinungen zu den einzelnen Themen. Abgeordnete mit abweichenden Positionen ordnen sich im Rahmen der Fraktionsgeschlossenheit aber meist freiwillig der Mehrheit ihrer Kolleginnen und Kollegen unter, damit die Fraktion immer als durchsetzungsstarkes Team auftreten kann.

Table 1: Themenspezifische Minderheitenherrschaft während der CDU/CSU/FDP-Koalition (2009-2013, Kabinett Merkel II)

	LIN	GRÜ	SPD	FDP	CDU	CSU	Mehrheit für Politik	Ergebnis
<i>Sitzanteil im Bundestag (%)</i>	12,2	10,9	23,5	15,0	31,2	7,2		
Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare (Ehegattensplitting)	☑	☑	☑	☑	☐	☐	☑ 61,6%	☐*
Erleichterungen bei der doppelten Staatsbürgerschaft	☑	☑	☑	☑	☐	☐	☑ 61,6%	☐
Steuernachlass für Hotelübernachtungen	☐	☐	☐	☑	☑	☑	☑ 22,2%	☑
Betreuungsgeld für häusliche Kindererziehung	☐	☐	☐	☐	☐	☑	☑ 7,2%	☑

Anmerkung: * Die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare im Steuerrecht wurde durch die schwarz-gelbe Koalition umgesetzt, aber erst nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

In der Spalte „Mehrheit für Politik“ ist der Sitzanteil der Fraktionen aufsummiert, die die jeweilige Maßnahme unterstützten. Dabei zeigen sich für die einzelnen Streitfragen recht klare Ergebnisse: Die gesellschaftspolitisch eher links positionierten Parteien (Linke, Grüne, SPD, FDP) favorisierten die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare und die Erleichterung der doppelten Staatsbürgerschaft, während dies CDU und CSU ablehnten. Für beide Politikveränderungen existierte also eine deutliche Mehrheit von 61,6 Prozent im Bundestag. Den Steuernachlass für Hotelübernachtungen befürworteten dagegen ausschließlich FDP und CSU, die gemeinsam nur 22,2% der Mandate stellten. Im Umkehrschluss lehnte also eine satte Dreiviertelmehrheit (77,8%) diese Maßnahme ab. Noch geringeren Zuspruch genoss das Betreuungsgeld. Dies war ein alleiniges Projekt der CSU, das insbesondere bei den gesellschaftspolitisch links positionierten Fraktionen (also auch der FDP) auf harsche Kritik stieß.

Diese Präferenz- und Stimmenverteilung im Bundestag scheint den möglichen Politikergebnissen also eine recht klare Richtung zu weisen: gleichgeschlechtliche Paare werden steuerlich gleichgestellt und der Optionszwang bei der doppelten Staatsbürgerschaft wird abgeschafft. Den Minderheitenwünschen zum Steuernachlass für Hotels und zum Betreuungsgeld bleibt dagegen der Weg ins Bundesgesetzblatt versperrt. Die Spalte „Ergebnis“ zeigt jedoch, dass die tatsächlichen Politikergebnisse diese themenspezifischen Mehrheitsverhältnisse auf den Kopf stellten. Der Steuernachlass und das Betreuungsgeld wurden umgesetzt, Gleichstellung und doppelte Staatsbürgerschaft (zunächst) nicht.

Dass die Mehrheiten auf den Kopf gestellt wurden, lässt sich auf eine gemeinsame Ursache zurückführen: Koalitionsdisziplin. Das Regieren in Koalitionen auf Bundes- und Landesebene unterliegt seit Jahrzehnten restriktiven Regeln. Lange waren diese Regeln nur informell vereinbart, aber nicht weniger handlungsleitend. Seit 1998, als rot-grün im Bund erstmals umfangreich die „Kooperation der Parteien“ regulierte, finden sie sich praktisch in jedem Koalitionsvertrag. Beispielhaft sei aus dem schwarz-

gelben Koalitionsvertrag von 2009 zitiert: „Im Bundestag und in allen von ihm beschickten Gremien stimmen die Koalitionsfraktionen einheitlich ab. Wechselnde Mehrheiten sind ausgeschlossen. [...] Im Kabinett wird in Fragen, die für einen Koalitionspartner von grundsätzlicher Bedeutung sind, keine Seite überstimmt.“ (Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP 2009, S. 131). Koalitionen unterwerfen sich also einem umfassenden Zwang zum einigen Handeln.

Dies hat den Nebeneffekt, dass de facto jeder Koalitionspartner ein informelles Vetorecht besitzt. Es reicht ein „Nein“ eines Koalitionspartners, um einen anderen Koalitionspartner auszubremsen, der einen Politikwechsel möchte. Dabei ist es ganz unerheblich, wie viele Abgeordnete der veränderungsunwillige Partner in die gemeinsame Koalition eingebracht hat. Es ist sogar unerheblich, ob alle übrigen Fraktionen im Parlament diesen Politikwechsel wünschen. Da eben nur die eine Regierungsmehrheit, aber keine „wechselnden“ Mehrheiten mit der Opposition erlaubt sind, darf das Veto eines Koalitionspartners nicht überstimmt werden. In der Tabelle ist der Raum für Kompromisse also auf den grau schattierten Bereich beschränkt, die Positionen der Oppositionsfraktionen und ihr Stimmenpotential sind praktisch irrelevant.

Dieses Koalitionskorsett kann also dazu führen, dass ein Politikwechsel verhindert wird, der eigentlich von einer Mehrheit im Parlament unterstützt wird. Dieses „themenspezifische Minderheitenveto“ zeigt sich deutlich, wenn wir uns den Entscheidungsprozess zur Gleichstellung eingetragener Lebenspartnerschaften noch einmal etwas genauer ansehen: Das Thema drängte vor allem auf die Tagesordnung nachdem sich 13 Unionsabgeordnete im Sommer 2012 für die steuerliche Gleichstellung homosexueller Lebenspartnerschaften (beim Ehegattensplitting) aussprachen. Die FDP unterstützte dieses Anliegen seit Langem. Auch vom Bundesverfassungsgericht waren klare Signale zu vernehmen, dass es die steuerliche Ungleichbehandlung von hetero- und homosexuellen Paaren für verfassungswidrig erklären könnte. Insbesondere auf Betreiben der CSU wollte die Mehrheit der Union die Ausdehnung des Ehegattensplittings auf homosexuelle Lebenspartnerschaften verhindern. Vor einem Spruch des Verfassungsgerichts sollte auf keinen Fall ein freiwilliger Schwenk vollzogen und eine weitere konservative Kernposition aufgegeben werden. Die Mehrheit der Union entsprach im Gesamtgefüge des Parlaments aber nur einer Minderheit von weniger als 40% der Abgeordneten. Weil die FDP an die Koalitionsdisziplin gebunden war, konnte sie dieses Minderheitenveto aber nicht übergehen und gemeinsam mit den übrigen Parteien im Bundestag abstimmen. Der von allen anderen Fraktionen außer der Union gewünschte und somit mehrheitspräferierte Politikwechsel blieb also durch das koalitionsinterne Veto der Union blockiert.

Das Koalitionskorsett kann aber auch dazu führen, dass Gesetze verabschiedet werden, die eigentlich von einer Mehrheit abgelehnt werden. Erst diese „themenspezifische Minderheitenherrschaft“ ermöglichte das Betreuungsgeld. Ein Betreuungsgeld für Eltern, die ihre Kinder in den ersten drei Lebensjahren zu Hause aufziehen, entwickelte sich für die CSU schnell zum christlich-konservativen Symbolthema. Während der Koalitionsverhandlungen 2009 traf das Vorhaben auf großen Widerstand der FDP, teils aber auch der Schwesterpartei CDU. Letztlich wurde seine Einführung für

2013 jedoch im Koalitionsvertrag festgeschrieben. Anders als die Nichteinigung im Fall der Gleichstellung, lässt sich die Einigung hier nicht so genau rekonstruieren, da die Koalitionsverhandlungen hinter geschlossenen Türen stattfinden. In diesen Verhandlungen bemühen sich die Partner häufig Kompromisse in bestimmten Streitfragen zu finden – sie treffen sich dann oft in der sprichwörtlichen Mitte. Manchmal billigen sich die Koalitionspartner aber auch gegenseitig zu, dass jeder ein paar eigene Herzensanliegen unverändert in den Koalitionsvertrag hineinschreiben darf, die dann jeweils vom Koalitionspartner unterstützt werden. Über dieses Tauschen von Herzensangelegenheiten gelangte das Betreuungsgeld in das Papier. Dennoch blieb der Streit in der Koalition, auch zwischen CSU und CDU, über das Ob und Wie lang und intensiv. Die CSU erhob das Projekt faktisch zum „Prüfstein für die Handlungsfähigkeit der Koalition“ und Kanzlerin Merkel fühlte sich an den Koalitionsvertrag gebunden. Schließlich erreichten die Parteivorsitzenden im Juni 2012 eine Einigung und nach mehrfachen Verschiebungen, anhaltenden Diskussionen, einer latenten Koalitionskrise und Änderungen am Gesetzentwurf wurde das Betreuungsgeld Anfang November 2012 mit der Koalitionsmehrheit im Bundestag beschlossen.

Großes oder kleines Problem? Welche Alternativen gibt es?

Jack Nagel hat also nicht unrecht, wenn er Mehrheitskoalitionen vorwirft, dass sie der Herrschaft von Minderheiten über bestimmte Themengebiete den Weg bereiten. Dieser Aspekt bundesdeutscher Koalitionspolitik ist demokratietheoretisch problematisch – ganz gleich, was wir inhaltlich über die verschiedenen politischen Vorhaben denken. Ist die doppelte Staatsbürgerschaft integrationsförderlich oder das Betreuungsgeld ein sinnvolles familienpolitisches Instrument? Ist es wirklich ein progressiver Schritt, das Ehegattensplitting auf gleichgeschlechtliche Paare auszudehnen? Über all diese Fragen, darf und sollte in einer pluralistischen Demokratie natürlich offen gestritten werden. Selbst überzeugte Befürworter des Betreuungsgeldes sollte aber leichtes Magenkrummeln plagen, sobald sie nicht nur auf das *Ergebnis* der Koalitionspolitik, sondern auch auf das *Verfahren* schauen (Swift 2019). Das Betreuungsgeld mag für sie die richtige Politik sein, es haben aber nur (ungefähr) 7,2% der Abgeordneten befürwortet. Diese Abgeordneten repräsentieren gleichzeitig auch nur eine kleine Minderheit der Wählerschaft. Die Stimmen der Anhänger des Betreuungsgeldes wurden also viel höher gewichtet, als die der Gegner. Demokratie verlangt aber – abgesehen von einem geschützten Kern an Bürger- und Menschenrechten – dass die Mehrheit die politische Richtung vorgibt. Nur so werden unsere Interessen gleich behandelt und nicht einzelne bevorzugt (Ganghof 2005). Als Demokraten sollten wir daher auch Entscheidungen anerkennen, die wir inhaltlich zwar falsch finden, die aber auf demokratischem Wege zustande gekommen sind.

Minderheitenherrschaft ist also eine unerfreuliche Begleiterscheinung von Koalitionen. Tritt dies im Alltag aber wirklich so häufig auf, dass wir uns darüber weiter den Kopf zerbrechen müssen? Leider ja – schnell kommen weitere Beispiele in den Sinn, bei denen Koalitionspolitik dem „echten“ Mehrheitswillen im Parlament im Wege

stand. Beispielhaft genannt seien die sogenannte Pkw-Maut für Ausländer, die von der CSU innerhalb der heutigen großen Koalition (seit 2017) durchgesetzt wurde und die Verhinderung eines branchenweiten Mindestlohnes während der zweiten Großen Koalition (2005-2009) durch das koalitionsinterne Veto der Union. Auch quantitative Analysen zeigen für die Landtage und den Bundestag ein beträchtliches Potential für themenspezifische Minderheitenherrschaft.

Wir müssen sogar davon ausgehen, dass das Problem künftig weiter zunehmen wird. In den 1990er Jahren wechselten sich in Bund und Ländern häufig Regierungskoalitionen ab, die als Wunschverbindungen galten. Diese schwarz-gelben oder rot-grünen Allianzen waren sich in vielen Themen einig und intra-koalitionäre Vetos oder davon angestoßene Tauschhandel spielten eine geringere Rolle. Die Parteienlandschaft in Deutschland ist inzwischen aber deutlich zerklüfteter. Heute müssen sich häufig sehr gegensätzliche Parteien zusammenraufen, damit eine parlamentarische Mehrheit erreicht wird. Das Problem dieser ungewöhnlichen Partnerschaften, wie etwa von Schwarz-Grün oder Kenia-Koalitionen aus CDU, SPD und Grünen ist Folgendes: Sie weisen besonders viele inhaltliche Gegensätze auf, die wiederum zum innerkoalitionäre Vetos auslösen und damit zur themenspezifischen Minderheitenherrschaft beitragen können.

Wechselnde Mehrheiten als Alternative zum Koalitionskorsett

Die in der Bundesrepublik praktizierte Koalitionsdisziplin und die damit verbundenen Probleme sind keineswegs alternativlos – auch wenn die meisten Journalisten und Politiker diesen Eindruck vermitteln. Prinzipiell ist es möglich, dass Parlamente jede einzelne Sachfrage separat entscheiden und den Gegensatz von Regierung und Opposition dabei völlig außer Acht lassen. Die Fraktionen würden dann nur entlang ihrer inhaltlichen Positionen, also den „echten“ Präferenzen, abstimmen. Im obigen Beispiel hätte die FDP dann mit SPD, Grünen und Linken für die Gleichstellung und die doppelte Staatsbürgerschaft gestimmt; im Fall der Hotelsteuer wäre die FDP dagegen von allen anderen Fraktionen überstimmt worden. Es bildet sich dann also nicht immer dieselbe Mehrheit, sondern verschiedene Mehrheiten. Man kann sich dieses alternative Szenario ähnlich zu einer direkten Demokratie vorstellen, in der den Bürgern auch einzelne Sachfragen nacheinander zur Entscheidung vorgelegt werden und in jeder Sachfrage eine andere Mehrheit bestimmt, wo es lang geht.

In der Realität ist dieses Szenario nirgendwo perfekt verwirklicht. Allerdings nähern sich Minderheitsregierungen an diese flexible Mehrheitsbildung an. Besonders einschlägig dafür sind Minderheitsregierungen in Skandinavien und Neuseeland. Es findet sich aber auch in Deutschland ein Beispiel in der jüngeren Geschichte: Von 2010 bis 2012 amtierte in Nordrhein-Westfalen eine rot-grüne Minderheitsregierung unter Ministerpräsidentin Hannelore Kraft. SPD und Grüne verabschiedeten die meisten Gesetze zwar mit der Linken, es bildeten sich aber auch parlamentarische Mehrheiten ohne die Linke mit der FDP und/oder der CDU (Ganghof et al. 2012). Unter einer klassischen Mehrheitskoalition wären diese wechselnden Mehrheiten undenkbar gewesen.

Wechselnde Mehrheiten können das Problem der themenspezifischen Minderheitenherrschaft lindern, da einzelne Parteien keine so starken Vetomöglichkeiten besitzen wie innerhalb einer Mehrheitskoalition. Dies ist allerdings nicht umsonst zu haben. Wechselnde Mehrheiten machen es den Bürgern schwerer, die Verantwortung für politische Entscheidungen bestimmten Parteien zuzuordnen. Es zeichnen am Ende ja verschiedene Parteien für verschiedene Teile des gesamten Politikpakets verantwortlich. Bei Mehrheitskoalitionen kann man die Verantwortlichen viel einfacher ausmachen, da immer eine einzige (Regierungs)mehrheit alle Gesetze verabschiedet hat.

Leider kann man in der Politik, wie auch sonst im Leben, oftmals eben nicht alle Wünsche gleichzeitig erfüllen. In diesem Fall stehen eine (flexible) demokratische Mehrheitsherrschaft und klare Verantwortlichkeiten in einem Zielkonflikt und wir müssen uns für das kleinere Übel entscheiden. Bisher haben wir uns in Deutschland konsequent für die Bildung von Mehrheitskoalitionen entschieden und das Problem themenspezifischer Minderheitenherrschaft in Kauf genommen. Wenn nun die Koalitionen immer gegensätzlicher werden, kann dieses Problem jedoch so stark anwachsen, dass sich wechselnde Mehrheiten als das kleinere Übel erweisen.

Anmerkungen

- 1 Ich danke der Baden-Württemberg Stiftung für die finanzielle Unterstützung der Forschungsarbeit im Rahmen des Eliteprogramms für Postdoktorandinnen und Postdoktoranden. Jana Paasch und Tobias Weiß danke ich für hilfreiche Kommentare.
- 2 Das seit 2000 geltende Optionsrecht verlangte, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger aus Nicht-EU-Staaten, bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die Aufgabe oder den Verlust ihrer ausländischen Staatsbürgerschaft nachweisen. Andernfalls verloren sie die deutsche Staatsbürgerschaft.
- 3 Der dadurch assoziierte Gegensatz von Kompromisspositionen als „unechte“ Präferenzen ist etwas unglücklich. Natürlich müssen in einer Demokratie die Parteien Kompromisse schließen. Sie vertreten in Abstimmungen dann aber – legitimerweise – nicht mehr ihre ureigenen „echten“ Positionen.

Literatur

- Ganghof, Steffen. 2005. Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie. Über die normativen Grundlagen institutioneller Arrangements. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (3): 741-763.
- Ganghof, Steffen, Christian Stecker, Sebastian Eppner und Katja Heeß. 2012. Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43 (4): 887-900, doi: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2012-4-887>.
- Nagel, Jack H. 2011. Evaluating Democracy in New Zeland under MMP. *Policy Quarterly*, 8 (2): 3-11, doi: <https://doi.org/10.26686/pq.v8i2.4412>
- Swift, Adam. 2019. *Political Philosophy: A Beginners' Guide for Students and Politicians*. Cambridge: Polity.



Klaus Moegling

Neuordnung

Eine friedliche und nachhaltig entwickelte Welt ist (noch) möglich – Analyse, Vision und Entwicklungsschritte aus einer holistischen Sicht

2019, 277 Seiten • Kart. • 24,80 € (D) • 25,50 € (A)

ISBN 978-3-8474-2344-7 • eISBN 978-3-8474-1480-3

2., aktualisierte und erweiterte Auflage 2019

Krieg, soziale Ungleichheit, Klimaerwärmung. Die Welt steht täglich vor neuen Herausforderungen, die, so Klaus Moegling, nur durch eine radikale Neuordnung bewältigt werden können. Seine Botschaft lautet: Eine friedliche und am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierte Welt ist möglich. Und: Die Neuordnung kann bereits jetzt mit den ersten notwendigen Schritten beginnen.

www.shop.budrich.de

Bestandsaufnahme und Perspektiven

Einleitung in die Serie

Roland Sturm

Die subjektiv erlebte Unübersichtlichkeit von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik ist schon häufig mit persönlichem Erleben von Teilrealitäten beschrieben worden. Die Komplexität von Abläufen, die mangelnde Vermittlung von Zusammenhängen und die Beschleunigung von Veränderungsprozessen fordern die politische Bildung fundamental heraus. Die GWP hat kein Patentrezept gegen Informationsüberflutung und das rapide Schwinden gemeinsamer Erfahrungen als Ergebnis einer zunehmenden gesellschaftlichen Individualisierung. Wir wollen aber einen bescheidenen Versuch unternehmen zu helfen, Rationalität und Irrationalität von Prozessen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wandels besser einordbar zu machen. Dazu bedarf es des doppelten Mutes zum punktuellen Stillstand im Sinne der Bestandsaufnahme und des Weiterdenkens plausibler Perspektiven.

In der Gesellschaft begegnen uns zahllose Politikfelder, die sich chaotisch weiterentwickeln, ohne dass eine Struktur des Handelns erkennbar wird. Die alternde Gesellschaft müht sich um ein bezahlbares Rentensystem, trotzdem droht Altersarmut. Die Pflegebedürftigkeit nimmt zu, ohne dass eine humane Versorgung für alle gewährleistet werden kann. Der medizinisch-industrielle Komplex wuchert, aber die Deutschen werden nicht gesünder. Die Sozialpolitik macht einen immer größeren Anteil des Haushalts aus, nicht zuletzt weil mit der Garantie von Sozialleistungen Wahlen gewonnen werden sollen – soziale Zufriedenheit entsteht so aber nicht. Deutschland sieht sich inzwischen als Einwanderungsland, kann aber kein schlüssiges Konzept zur



Prof. Dr. Roland Sturm

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

Grenzsicherung vorweisen oder erklären, wie Parallelgesellschaften vermieden werden können. Die Vielfältigkeit der Anforderungen an die Integration von Neuankommenden wird weder zusammen gedacht noch mit ausreichender Flexibilität bewältigt. Beispiel Wohnungsmarkt, beileibe nicht nur ein Problem für Neubürger und Schutzsuchende. Sozialwohnungen wurden verkauft, der Bau von Sozialwohnungen erlebt eine neue Konjunktur. Aus Quellen, an die Wohnungspolitiker nie gedacht haben, wie Wohnungen als „Betongold“ für Kapitalanleger oder Internetunternehmen, die Privatwohnungen als Ferienwohnungen vermieten, entsteht ein neuer Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt.

In der Wirtschaft bleibt die Staatsschuldenkrise, zumindest was die Bedrohung von Haushalten von EU-Staaten betrifft, erhalten. Die unvollendete europäische Bankenunion lässt die EU bei Bankenpleiten in einem Zwiespalt. Der Brexit mischt die Karten des EU-Haushalts neu und verlangt von Deutschland größeres finanzielles Engagement. Die Kosten für Energiewende und Klimarettung mit vielen Widersprüchlichkeiten in der Ausführung, man denke an die Debatte um Windräder, Strompreise oder gar eine Renaissance der Kernenergie, sind hoch. Einige Ökonomen sagen die nächste Rezession voraus, wenn die Niedrig- bzw. Negativzinspolitik der EZB, die schwache Ökonomien stützt, an ihr Ende gerät. Ein Exportland wie Deutschland kann schwerlich auf seine Exportstärke im Maschinenbau verzichten. Die deutsche Autoindustrie sendet allerdings beunruhigende Signale. Der wirtschaftliche Multilateralismus, der Deutschland am Herzen liegen muss, wird durch nationale Egoisten bedroht (xy-First). Wirtschaftliche Konflikte wachsen sich zu politischen Konflikten aus. China und die USA haben hier eine Vorreiterrolle, aber auch Deutschland ist betroffen, ja direkt beteiligt, wie beim Konflikt USA-Rußland zur Gaspipeline Nordstream 2.

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderungen treffen in Deutschland auf ein politisches System, das weit weniger stabil ist als früher. Extremismus, Islamismus, Populismus oder Antisemitismus sind mehr als Randerscheinungen. Die politischen Reaktionen waren und sind oft hilflos. Die Zivilgesellschaft ist erfindereich, hat aber nur begrenzt Rezepte, die tragen. Der politische Willensbildungsprozess sucht sich ad hoc-Ventile zum Beispiel beim Klimaschutz, für den Weg durch die Gesetzgebung gibt es immer weniger Geduld. Die Politik steht auch nicht immer bereit. Politische Rationalität ist v.a. parteipolitische Rationalität, d.h. es geht um die nächsten Wahlen und um Koalitionsoptionen. Letztere sind angesichts der AfD-Erfolge in Gefahr, in eine gewisse Sackgasse zu geraten. Gesucht werden angesichts des politischen Gestaltungsbedarfs Gestaltungscoalitionen, anti-AfD Koalitionen suchen den kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Vielzahl der Koalitionen auf Landesebene erschwert die Kooperation im deutschen Föderalismus, der sich zu einem Verwaltungs- und Finanzföderalismus zurück entwickelt hat. Gesucht wird ein Hebel, der das stärker in den Vordergrund rückt, was das Grundgesetz eigentlich ausmacht und auch ausmachen sollte, die Demokratiefrage.

Mit diesen Hinweisen auf Gegenwartsprobleme von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik soll hier geendet werden. Unsere neue Serie zu Deutschland 2020/21 wird auch Themen abdecken, die bisher nicht genannt wurden. Vor allem aber treibt uns

die Frage nach den Perspektiven um. Die Ratlosigkeit angesichts immer neuer Herausforderungen wurde häufig genug formuliert – weiterführend sind nur Ideen, die Struktur in Zukunftsvisionen bringen.

Methodisch gehen die Beiträge der Serie einen Weg, der von unseren ansonsten geltenden Gestaltungsprinzipien etwas abweicht: Nicht die Analyse des Fallbeispiels (Beispiel: Koalitionsdisziplin) soll Zusammenhänge erkennbar machen, sondern die Übersicht über das gesamte Themenfeld (Parlament) soll quasi als Landkarte zur Orientierung dienen.

Wir eröffnen die Serie mit einem Text von Professor Norbert Lammert über das Grundgesetz. Der Autor hat in vielen Jahren als Präsident des Deutschen Bundestages erlebt, wie die deutsche Verfassung im Streit der politischen Interessen zahlreiche Änderungen erfahren musste, aber zugleich Leuchtturm für das politische Handeln mit nie geminderter Strahlkraft geblieben ist.

Unsere Demokratie und ihre Verfassung¹

Norbert Lammert

In diesem Jahr 2019 erinnern wir an zwei deutsche Verfassungen, die unter jeweils schwierigen Bedingungen entstanden sind und sehr unterschiedliche Geschichten erzählen. Im Januar 1949, also heute vor siebzig Jahren, befand sich der Parlamentarische Rat ziemlich genau in der Mitte seiner Beratungen über das Zustandekommen einer neuen Verfassung. Es lohnt, gelegentlich daran zu erinnern, unter welchen politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen diese Verfassung entstanden ist. Dass das keine „normalen“ Verhältnisse waren, ist nicht weiter erläuterungsbedürftig. Aber dass sich damals viele nicht aus Übermut, sondern aus begründeten Zweifeln an den Aussichten der eigenen Anstrengung gefragt haben, ob denn ein solcher Versuch, einen neuen deutschen Staat als Demokratie zu entwickeln und zu etablieren, überhaupt erfolgversprechend sei, daran muss man gelegentlich erinnern, weil uns allen, die wir nicht älter oder deutlich jünger als das Grundgesetz sind, diese Verfassung inzwischen beinahe selbstverständlich erscheint. Das war sie gewiss nicht.

Es gehört zu den erstaunlichen Erfahrungen dieses Landes, dass das damals entwickelte Grundgesetz eine Überzeugungskraft entwickelt hat, in deren Rahmen schließlich auch die deutsche Teilung überwunden werden konnte. Dass dies die freiestlichste Verfassung ist, die dieses Land je hatte, ist hinreichend oft vorgetragen worden. Aber nicht ganz so häufig wird darauf hingewiesen, dass dieses Grundgesetz inzwischen zu den großen, demokratischen Verfassungen der Welt zählt. Dass es in vielen jungen Demokratien als Referenzmodell herangezogen wird, mit der rührenden, beinahe treuerherzigen Erwartung, man könne dieses Erfolgsmodell kopieren oder



Prof. Dr. Norbert Lammert

Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Von 2005 bis 2017 Präsident des Deutschen Bundestages.

© KAS

transferieren, um damit eine ähnlich stabile Grundlage für eine hoffentlich ähnlich stabile Demokratie zu gewinnen.

Das Grundgesetz: eine der großen Verfassungen der Welt

Ich erinnere mich an viele Gespräche in meiner Zeit als Parlamentspräsident mit ausländischen Staatspräsidenten oder Parlamentspräsidenten aus sogenannten Transformationsländern, die beinahe enttäuscht waren, wenn ich sie darauf hinwies, dass ich diesen Versuch für gut gemeint, aber nicht erfolgsversprechend hielte und etwas nachsichtiger wurden, wenn ich daraufhin erklärte, dass auch die damaligen Verfassungsväter und -mütter des Grundgesetzes eben nicht die nach ihrer Einschätzung am besten funktionierende Verfassung der Welt kopiert haben, sondern eine neue entwickelten. Sie haben damit der Einsicht Raum gegeben, dass eine Verfassung ihre Grundlage im Leben nur dann finden kann, wenn es die Geschichte des betroffenen Landes reflektiert; wenn es die Erfahrungen aufarbeitet, die ein Land mit sich selbst gemacht hat; wenn es das Scheitern berücksichtigt, das an anderen Stellen im eigenen Land stattgefunden hat und die Gründe, die dazu geführt haben mögen. Als der Parlamentarische Rat im September 1948 mit 65 von den gewählten Landtagen entsandten Mitgliedern, 61 Männer, ganze vier Frauen, zusammentrat und Konrad Adenauer zum Vorsitzenden dieses Parlamentarischen Rates gewählt wurde, hat er in seiner Antrittsrede gesagt: „Für jeden von uns war es eine schwere Entscheidung, ob er sich bei dem heutigen Zustand Deutschlands [...] zur Mitarbeit zur Verfügung stellen dürfe und solle. Ich glaube, [...] eine richtige Entscheidung auf diese Frage kann man nur dann finden, wenn man sich klarmacht, was denn sein würde, [...] wenn dieser Rat nicht ins Leben träte.“ Etwas salopp formuliert: Auf die erste Frage hatte er auch eine für sich nicht überzeugende Antwort. Ob das wirklich erfolgsversprechend sein würde, konnte er weder für sich noch für irgendjemand anderen plausibel beantworten.

Aber die Frage, ob es eine überzeugende Begründung dafür gebe, sich dieser offenen Herausforderung zu verweigern, führte bei ihm wie bei anderen zu der Bereitschaft, genau diese Aufgabe anzunehmen, auch wenn man nicht wissen konnte, ob sie gelingt. Übrigens konnten die Beteiligten nicht nur nicht wissen, für welche Art von möglichen Regelungen es die notwendige Mehrheit geben würde; sondern auch die Frage, ob die Alliierten – auf deren förmliche Weisung dieser Parlamentarische Rat eingesetzt worden war – das Ergebnis seiner Beratung überhaupt akzeptieren würden, das konnte niemand verlässlich einschätzen. Denn Deutschland war damals kein souveräner Staat; er wurde es im Übrigen nicht einmal mit der Verabschiedung des Grundgesetzes – das hat noch einmal einige Jahre gedauert und zusätzlicher Vereinbarungen vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bedurft.

Wenn wir uns heute immer wieder und aus guten Gründen auf die eigene Schulter klopfen mit Stolz und Dank für eine Verfassung, um die uns viele andere Länder beneiden, dann unterschätzen wir regelmäßig nicht nur wie groß die Aufgabe, sondern auch wie groß das Risiko war, dass die damals begonnenen Anstrengungen tatsächlich zu dem Ergebnis führen würden, zu dem sie glücklicherweise geführt haben.

Wie schon angedeutet, hat der Parlamentarische Rat seine Arbeit aufgrund eines Auftrages der Alliierten der drei westlichen Besatzungszonen aufgenommen, die den elf Ministerpräsidenten in ihren jeweiligen Besatzungszonen den Auftrag erteilt hatten, bis zum 1. September 1948 eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen mit der Maßgabe, sie solle „eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wiederherzustellen und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“ Das war die Vorgabe – hinreichend präjudizierend, was eine Reihe von Grundsatzfragen angeht: sicher kein Zentralstaat, sondern ein föderalistischer Staat, angemessene Zentralinstanz, was immer das bedeuten mochte, Garantien individueller Rechte und Freiheiten. Erledigt wurde diese Aufgabe in acht Monaten und acht Tagen.

Einmal nur nachrichtlich: Für die Föderalismusreform haben wir deutlich länger gebraucht; das war offenkundig die schwierigere Aufgabe im Vergleich zur Schaffung des Grundgesetzes – und ob das eine oder das andere Ergebnis eher überzeugt, mag jeder für sich beantworten.

Es hat auch im Parlamentarischen Rat schon naheliegender Weise vielerlei Anläufe gegeben, dieses und jenes in die Verfassung zu schreiben, von dem der- oder diejenige, die es vorschlug, fest überzeugt war, dass es unbedingt in eine Verfassung gehöre. Das Allermeiste davon war jedenfalls nicht mehrheitsfähig. Noch kurz vor Schluss der Beratung hat Konrad Adenauer weitere Ergänzungsanträge mit dem Argument zurückgewiesen, man müsse nicht die Zehn Gebote erneut formulieren, sondern solle schlicht ein Grundgesetz für diesen neuen Staat entwickeln.

Wahr ist aber auch, dass die Verfassung, die – wenn auch unter zu Recht erschwerten Bedingungen – ihrerseits änderungsfähig ist, durch den Gesetzgeber im Laufe der siebenzig Jahre bundesdeutscher Geschichte nicht nur gelegentlich, sondern erstaunlich häufig geändert und ergänzt worden ist – mit dem Ergebnis, dass das Grundgesetz heute ziemlich genau doppelt so lang ist wie damals. Die ernsthafte Behauptung, es sei jetzt auch doppelt so gut, habe ich bis heute noch nicht gehört; eher schon den Hinweis, dass es manche unvermeidliche Ergänzungen gegeben hat, aber sicher auch manche vermeidbare. Und dass etwa 90 Prozent der mehr als sechzig Verfassungsergänzungen, die es in den letzten siebenzig Jahren gegeben hat, in Zeiten der Großen Koalitionen beschlossen worden sind, wird niemand ernsthaft überraschen; es legt aber den nicht banalen Verdacht nahe, dass Große Koalitionen, solange sie noch mit verfassungsändernden Mehrheiten ausgestattet sind, gerne der Versuchung erliegen, untereinander gefundene Lösungen der Veränderungsberechtigung künftiger Parlamente durch Verfassungsergänzung zu entziehen. Das ist ein Punkt, über den es – im wörtlichen und übertragenen Sinne des Wortes – selbstkritisch nachzudenken lohnt.

Das Ganze hat im Übrigen auch eine ganz besondere europäische Dimension, wo wir in Ermangelung einer Verfassung ein immer mehr ausuferndes System europäischer Verträge haben, die so eine Art von Verfassungersatz geworden sind, mit der

Folge, dass immer mehr Sachverhalte, die durch Verträge unter allen Mitgliedsstaaten geregelt worden sind, auch der Gestaltungsmacht eines demokratisch gewählten Parlaments durch Mehrheitsentscheidungen faktisch entzogen sind, weil sie nur durch Vertragsänderung, also im Einvernehmen aller Mitgliedsstaaten, korrigiert werden können. Das ist ein viel gravierenderes Demokratieproblem als die immer wieder eher gebetsmühlenartig behauptete, fehlende demokratische Legitimation europäischer Institutionen.

Die Weimarer Verfassung: ein guter Text für schlechte Zeiten?

Das Jahr 2019 ist nicht nur das Jahr des 70. Geburtstages des Grundgesetzes und der Bundesrepublik Deutschland. Es ist auch das Jahr des 100. Geburtstages der Weimarer Republik, die auch durch eine Verfassung ins Leben getreten ist. Beide sind nicht einmal volljährig geworden. Nach weniger als vierzehn Jahren war der erste ernstgemeinte Versuch, in Deutschland eine Demokratie zu praktizieren, gescheitert. Es lohnt, auch und gerade mit Blick auf das Grundgesetz und die heutigen scheinbar sehr viel stabileren, gesicherteren demokratischen Verhältnisse sich anzusehen, warum diese erste deutsche Demokratie so schnell gescheitert ist und warum eine Verfassung, die sich im Übrigen kaum weniger eindrucksvoll liest als das Grundgesetz, diesen Zusammenbruch einer deutschen Demokratie nicht verhindern konnte.

Das erste naheliegende Argument, diese Verfassung sei unter extrem schwierigen Bedingungen zustande gekommen, ist ebenso zutreffend wie unzureichend. Zutreffend, weil Deutschland gerade einen Krieg verloren hatte, unter nicht nur starker Beobachtung, sondern starkem Druck der Siegermächte stand, die aber im Unterschied zur Situation 1945 oder 1949 nicht Besatzungsmächte waren. Es gab einen souveränen deutschen Staat, sodass all das, was man zur Erläuterung der schwierigen Bedingungen nach dem Ersten Weltkrieg und als erschwerte Startbedingung für die erste deutsche Demokratie vortragen kann, in noch verschärfterer Form für die Startbedingung nach dem Zweiten Weltkrieg zutrifft.

Im Übrigen ist das Grundgesetz nicht auf einer grünen Wiese entstanden, wie in der Politik überhaupt nie etwas auf grünen Wiesen entsteht, sondern – freundlich formuliert – auf bestelltem Gelände, – unfreundlich formuliert – auf kontaminierter oder vielleicht gar verbrannter Erde. Auch deswegen lohnt es, gelegentlich daran zu erinnern, dass das, was die Verfassungsväter und -mütter 1948/49 unternommen haben, eben auch das Unterscheiden des Gelungenen von dem Gescheiterten war. Die Grundrechte, die sich in unserem Grundgesetz gleich zu Beginn finden, finden sich teilweise in gleichen oder sehr ähnlichen Formulierungen auch in der Weimarer Verfassung. Da standen sie allerdings ganz am Ende, sie waren gewissermaßen die Zugabe für die Leserinnen und Leser, die bis dahin gekommen waren oder juristisch präziser formuliert: Nach der Logik der Weimarer Verfassung galten Grundrechte nach Maßgabe der Gesetze. Unsere Verfassungsväter und -mütter haben die Logik genau umgekehrt und gesagt, die Gesetze gelten nach Maßgabe der Verfassung. Alles, was in diesem demokratischen Staat passiert, steht unter der obersten Weisung der Regeln

der Verfassung. Wenn etwas mit diesen kollidiert, kann es nicht aufrechterhalten werden.

Immerhin hat die Weimarer Verfassung zum ersten Mal in der deutschen Geschichte jede staatliche Macht demokratisch legitimiert, direkt und indirekt an Wahlakte gebunden – vom Staatspräsidenten bis hin zu den öffentlichen Verwaltungen. Dabei ist die Balance der Verfassungsorgane zwischen Exekutive, Legislative und Judikative aber nicht in einer Weise gelungen, die wirklich für dauerhaft stabile Verhältnisse hätte sorgen können – später war diese Problematik für den Parlamentarischen Rat wieder eine Herausforderung. Der sicher gut gemeinte, aber am Ende verheerende Effekt, dass das Staatsoberhaupt und das Parlament in gleicher Weise direkt gewählt waren – also über die gleiche demokratische Legitimation verfügten – und sich ihre Autorität in den damit verbundenen Ansprüchen wechselseitig aufrieben, war nicht die einzige, aber eine der wesentlichen Ursachen für die Instabilität des Weimarer Systems.

Es ist kein Zufall, dass keine Legislaturperiode in der Weimarer Republik zu ihrem gesetzlichen Ende gekommen ist, sondern ausnahmslos alle Parlamente vorzeitig neu gewählt werden mussten. Dazu hat im Übrigen auch ein wiederum gut gemeintes, aber nicht gut gelungenes Wahlsystem beigetragen, das mit dem Vorrang des Verhältniswahlrechts gegenüber dem Mehrheitsprinzip unter generösem Verzicht auf eine Sperrklausel mit dem hohen demokratischen Anspruch, auch kleine Minderheiten repräsentiert zu sehen, die Etablierung eines funktionsfähigen Parteiensystems nicht nur nicht gefördert, sondern nachhaltig behindert hat. Die damals nicht erwartete, aber mit der Zeit immer deutlicher zutage tretende Folge waren instabile parlamentarische Mehrheiten und damit eine nicht belastbare Basis für die Handlungsfähigkeit einer so zustande gekommenen Regierung.

In den knapp vierzehn Jahren der Weimarer Republik sind sechzehn Regierungen gestürzt mit zwölf Kanzlern und zwanzig Kabinetten. Die durchschnittliche Amtszeit von Regierungen in der Weimarer Republik betrug acht Monate. Die längste Amtszeit, die eine Regierung in der Weimarer Zeit je hatte, betrug 636 Tage – weniger als zwei Jahre. Das war das Kabinett Herrmann Müller. Die kürzeste Amtszeit hatte das Zweite Kabinett Gustav Stresemanns, das ganze 48 Tage durchhielt.

Es waren natürlich nicht nur Defizite in den institutionellen Strukturen der Verfassung, die die Weimarer Demokratie haben labil werden lassen. Aber dass diese Verfassung jedenfalls nicht gut genug war, um für die besonderen Bedingungen, unter denen Deutschland sich nach dem Ersten Weltkrieg neu organisieren wollte, sollte und musste, den geeigneten Rahmen zu schaffen, daran ist kein Zweifel möglich.

Gelegentlich haben Kommentatoren gesagt, die Weimarer Verfassung sei eine außerordentlich gute Verfassung für eine leider außerordentlich schlechte Zeit gewesen. Da ist sicher etwas dran, aber die Qualität einer Verfassung bemisst sich eben nicht am literarischen Wert; sie konkurriert nicht um Literaturnobelpreise, sondern sie bemisst sich nach ihrer Eignung, für ein konkretes Land in einer konkreten Lage belastbare Rahmenbedingungen zu schaffen. Das ist dem Grundgesetz in einer erstaunlichen Weise gelungen, wie es der Weimarer Verfassung eben misslungen ist.

Von der Weimarer Demokratie ist auch nicht zufällig – wenn auch sicher wieder etwas übertrieben – oft gesagt worden, sie sei eine Demokratie ohne Demokraten gewesen. Auch da ist etwas dran, aber es ist sicher wieder zu pauschal. Richtig ist, es war eine Republik mit zu wenig engagierten Demokraten, in der die Republikaner im Übrigen nie eine eigene Mehrheit hatten, nicht einmal für die Wahl des Staatsoberhauptes, für die es dann wiederum Hilfskonstruktionen bedurfte.

Europa: Geteilte Souveränität in einer globalisierten Welt

Manche der Debatten, die damals geführt wurden oder die heute mit Blick auf eine kritische Nachlese von tatsächlichen und vermeintlichen Defiziten der Weimarer Verfassung geführt werden, kommen uns sehr aktuell vor und sie sind es auch: die Zweifel an der Repräsentativ-Verfassung, die Erwartung von Alternativformen einer möglichst breiten politischen Beteiligung, die Konzentration auf das eigene Land und die Weigerung, Kompetenzen zu teilen, um in einer gründlich veränderten globalisierten Welt durch geteilte Souveränität einen möglichst großen Einfluss auf die gründlich veränderten Rahmenbedingungen zu behalten.

Eine der erstaunlichsten Reden, jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt, die ich von Konrad Adenauer je gelesen habe, hat er mit Blick auf das Grundgesetz vor dem Senat der Vereinigten Staaten am 28. Mai 1957 gehalten: „Zum Ruhme der Weitblickenden unter unseren Verfassungsgebern können wir heute feststellen, dass unser Grundgesetz bereits eine Bestimmung vorgesehen hat, die Übertragungen von Souveränität durch einfaches Gesetz gestattet. Das war ein großer Entschluss. Er bedeutet nicht weniger als eine Absage an den für die zersplitterte europäische Staatenwelt nicht mehr zeitgemäßen Gedanken, dass der Nationalstaat die letzte und höchste Größe des politischen Lebens sei – eine Idee, die Europa in der Vergangenheit untragbar viel Gut und Blut gekostet hat.“ Der Satz ist jetzt mehr als sechzig Jahre alt. Viele Jüngere laufen heute mit den dumpfsten denkbaren nationalistischen Parolen hinter einer Einsicht her, die dieser große alte Mann schon vor mehr als einem halben Jahrhundert hier und in der Welt vertreten hat.

Natürlich war der europäische Einfluss auf das Weltgeschehen mit Blick auf die gemeinsame, zurückliegende Geschichte schon zu Leb- und Amtszeiten von Konrad Adenauer dramatisch zurückgegangen. Unter Historikern besteht heute kaum noch ein Zweifel daran, dass – wenn sich überhaupt so etwas genau datieren lässt – mit dem Ende des Ersten Weltkrieges die Zeit der europäischen Dominanz der Weltgeschichte definitiv zu Ende war. Als die Europäische Union gegründet wurde, die wir meist mit den Römischen Verträgen 1957/58 beginnen lassen, da hatten die damaligen sechs Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft zusammen knapp 200 Millionen Einwohner. Das waren damals schon nicht mehr zehn Prozent der Weltbevölkerung. In der Zwischenzeit ist Europa scheinbar ständig gewachsen, besteht im Augenblick – immer noch – aus 28 Mitgliedsstaaten mit zusammen 500 Millionen Einwohnern, die jetzt ganze 6,8 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen. Wenn jemand ernsthaft glaubt, unter diesen veränderten Bedingungen spiele irgendein europä-

ischer Nationalstaat alleine eine relevante Rolle, hat er die Welt des 21. Jahrhunderts offensichtlich nicht begriffen.

Die Vorstellung, dass unabhängig von den veränderten Größenordnungen der Rest der Welt nur an europäischen Modellen interessiert sei und die eigene Ökonomie, Gesellschaft und Politik ganz sicher nach in Europa entstandenen Mustern organisieren würde, ist jedenfalls außerhalb der Welt, in der wir leben. Nun könnte es aber sein, dass wir – jedenfalls als Europäer – ein Interesse daran haben, die Modelle und die Regeln, die wir entwickelt haben und von deren Überlegenheit wir überzeugt sind, auch für die Zukunft zu sichern; dann müssen wir die Frage beantworten, ob wir das überhaupt können und wenn ja, wie. Jenseits aller Details ist offenkundig, dass wir es entweder gemeinsam schaffen oder es sicher nicht gelingt.

Dass dabei nicht alle europäischen Staaten in gleicher Weise herausgefordert sind, ergibt sich wiederum aufgrund der extrem unterschiedlichen Größenordnungen in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungskraft und politische Stabilität von alleine; und die Frage, auf welches europäische Land insofern wohl die größte einzelne Verantwortung zukommt, beantwortet sich von selbst: Deutschland. Von keinem anderen Land als von Deutschland wird abhängen, ob und wie sich dieser europäische Prozess weiter entwickelt – sowohl quantitativ wie qualitativ.

Demokratie braucht Demokraten

Das führt uns wieder zurück zum Grundgesetz und zur Stabilität politischer Systeme sowie der Weisheit von Verfassungsvätern und -müttern und dem, was damals in einer bemerkenswerten Weise unter schwierigsten Bedingungen gelungen ist, und von dem wir uns eines nicht einreden sollten: Eigentlich sei das alles ziemlich selbstverständlich. Wenn es irgendetwas nicht ist, dann selbstverständlich.

Viele andere Szenarien wären viel plausibler gewesen als das Szenario, das stattgefunden hat. Dass dieses Land jemals wieder auf eigene Füße kommen würde, jemals wieder prosperieren könnte, dass es sogar am Ende seine Einheit wiederfinden würde – im Einvernehmen mit sämtlichen Nachbarn – durch Beschluss des anderen deutschen Staates dem Geltungsbereich des Grundgesetzes beizutreten, gehört zu den Wundern der Geschichte, die glücklicherweise zu unseren Lebzeiten stattgefunden haben. Und von denen wir, je länger sie zurückliegen, umso lieber annehmen, dass es sich eigentlich von selbst verstehe. Wenn es eine herausragende deutsche Begabung gibt, dann ist es die Begabung, ein und dieselben Ereignisse, die wir Jahrzehnte lang für völlig ausgeschlossen gehalten haben, in dem Augenblick, wo sie dennoch eingetreten sind, für eine schiere Selbstverständlichkeit zu halten.

Barack Obama hat in seiner Abschiedsrede in Chicago wenige Tage vor dem Amtswechsel den schlichten, aber prägnanten Satz gesagt hat: „Die Demokratie ist immer dann am meisten gefährdet, wenn die Menschen beginnen, sie für selbstverständlich zu halten.“ Er hat damals vermutlich noch nicht geahnt, wie schnell das auch für sein eigenes Land zutreffen könnte. Für uns trifft es sicher zu. Wir halten die Demokratie längst für selbstverständlich. Wir haben sie zwar erst seit siebzig Jahren,

aber das ist lang genug um zu glauben, anders als demokratisch könne es ja gar nicht sein.

2018 ist ein Buch von zwei jüngeren amerikanischen Politikwissenschaftlern, Steven Levitsky und Daniel Ziblatt, erschienen mit dem schlichten Titel „Wie Demokratien sterben“. Das Deprimierende an dem Buch ist: Man schlägt es zu und fragt sich, was haben die Autoren mir eigentlich Neues gesagt, und kommt zu dem Ergebnis – nichts. Alles, was sie schreiben, haben wir mitbekommen; wir haben nur die Bedeutung nicht registriert. Und sie beschreiben an mehr als zwei Dutzend Beispielen, wie bestehende, in Entwicklung befindliche, mehr oder weniger etablierte Demokratien erodieren. Eine Erfahrung, die wir Deutsche in Gestalt der Weimarer Republik schon vor achtzig, neunzig Jahren gemacht haben. Und sie weisen darauf hin, früher seien Demokratien klassischer Weise gefährdet gewesen durch Militärputsche, durch Bürgerkriege oder durch externe militärische Angriffe. Heute, sagen die Autoren, werden Demokratien nicht mehr durch Militärputsche gestürzt. Sie gehen auch nicht in Bürgerkriegen unter. Sie scheitern in Wahlen; sie werden durch Wahlergebnisse gefährdet, durch die sich alte und neue Formationen legitimiert fühlen, mit dieser demokratischen Legitimation im Rücken Minderheitsrechte zu beschneiden, die Unabhängigkeit der Justiz aufzuheben oder die Freiheit der Medien und auf diese Weise das, was wir für selbstverständlich halten, am Ende nicht nur nicht zu bewahren, sondern zu beseitigen.

Vielleicht ist das größte Überlebensrisiko einer vermeintlich stabilen Demokratie die Großzügigkeit, dass sie ihren Bürgern ermöglicht, sich zu beteiligen, aber niemanden dazu verpflichtet. Das ist aber unser Land, unsere Demokratie; dafür sind wir und nur wir verantwortlich – wir, das heißt jeder Einzelne von uns.

Anmerkung

- 1 Dieser Text basiert auf einer Rede, die Prof. Dr. Norbert Lammert anlässlich einer Veranstaltung zum 143. Geburtstag von Konrad Adenauer am 5. Januar 2019 in Königswinter/Bonn gehalten hat.

Lesestoff für Zeitgenossen

Mittelweg

Zeitschrift des Hamburger
Instituts für Sozialforschung

Lug und Trug

Christian Thiel
Faking!

Karl Lenz
Die Unvermeidlichkeit
der Lüge

Martin Endreß
Kleine Phänomenologie
des Täuschens

Anett Kollmann
Die Alleskönner

Bettina Paul / Larissa Fischer / Torsten H. Voigt
Wahrheit detektieren

Wolfgang Kraushaar
Aus der Protest-Chronik:
21. Oktober 1967, Washington, D.C.

38. Jahrgang Heft 5 Oktober / November 2019 € 12,-

Heft 5/2019

120 Seiten

12 € Print | 7,99 € E-Journal



erscheint
im Februar
2020

Die Gruppe Zur Geschichte und Theorie eines folgenreichen Konzepts

Hanna Engelmeier / David Kuchenbuch / Timo Luks
Epistemologie der Gruppe

Thomas Etzschüller Weltbewältigungsinstrument

Timo Luks Gruppe und Betrieb

Nora Binder Künstliche Fälle

Daniel Monninger Flexibilität, Anpassung, Selbstorganisation

Johannes Platz Das Gruppenexperiment

Jens Elberfeld Das Ich und das Wir

Heike Delitz »There Is No Such Thing ...«

Gregor Harbusch Verdichtete Räume

Wolfgang Kraushaar
Aus der Protest-Chronik:
2. September 2019, Teheran

38./39. Jahrgang Heft 6 Dezember 2019 - Heft 4 Januar 2020 € 23,-

Doppelheft 6/2019 – 1/2020

216 Seiten

22 € Print | 15 € E-Journal

Den *Mittelweg 36* kennenlernen und regelmäßig lesen:

- LesePaket (3 noch lieferbare Ausgaben Ihrer Wahl) für **20 €** (Print)
- Mini-Abo (3 fortlaufende Ausgaben) für **25 €** (Print) | **18 €** (Digital)
- Jahres-Abo (6 fortlaufende Ausgaben) für **56 €** (Print) | **40 €** (Digital)

Weitere Informationen unter:

www.mittelweg36.de

Mittelweg 36

Zeitschrift des Hamburger
Instituts für Sozialforschung

Der CO₂-Preis – ein geeignetes Instrument zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele?

Richard Zensen

Zweck und Auswirkungen des Gesetzes: Anreize für ein klimafreundlicheres Verhalten?

Mit der Zustimmung des Bundesrates am 20.12.2019 wurde das sogenannte „Klimaschutzpaket“ der Bundesregierung verabschiedet. Das Herzstück dessen stellt das Bundes-Klimaschutzgesetz dar. Zusammengefasst verfolgt das KSG die Treibhausgasneutralität der Bundesrepublik Deutschland bis 2050, um die Folgen der Klimaerwärmung abzumildern. Konkret behandelt das KSG allerdings lediglich die Senkung der Treibhausgasemissionen ab 2021 bis 2030 um 55% im Vergleich zum Jahr 1990, was als nationale Klimaschutzziele zusammengefasst wird. Zu diesem Zweck werden in sechs Sektoren jährliche Minderungsziele verfolgt, welche durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen durch die Bundesregierung realisiert werden: Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges. Ein dafür zentrales Instrument stellt die CO₂-Bepreisung durch die Bundesregierung dar.

Diese wurde in der Öffentlichkeit, der Politik und den Medien vorab intensiv diskutiert. Genauer geregelt ist der CO₂-Preis im Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen. Zielvorgaben finden sich im Gesetzestext hierzu:

„Zweck dieses Gesetzes ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, [...] um damit zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele [...] und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-



Richard Zensen B.A.

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

Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen. Zweck des nationalen Emissionshandelssystems ist die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen.“

Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728).

Konkret sollen Unternehmen, die mit Brennstoffen handeln, für diese pro ausgestoßener Tonne CO₂-Zertifikate erwerben, welche von der Bundesregierung ausgegeben werden. Die Menge an Zertifikaten pro Sektor ist jedes Jahr limitiert und kann nicht überschritten werden, wodurch eine maximale Menge an Treibhausgasemissionen eingehalten werden soll, welche in den nationalen Klimaschutzzielen festgelegt wird. Diese Mehrbelastung wird dann über steigende Preise für an die Verbraucher weitergegeben, wodurch beispielsweise die Kosten für Benzin, Diesel oder Heizöl steigen. Damit sollen Anreize für klimafreundlicheres Verhalten, also die Nutzung von weniger CO₂-intensiven Alternativen, geschaffen werden – die Einnahmen über die CO₂-Bepreisung sollen über Entlastungen in anderen Bereichen an die BürgerInnen zurückgegeben werden. Diese beinhalten primär die Verringerung von Stromkosten durch die Absenkung der EEG-Umlage, aber auch die Erhöhung der Pendlerpauschale für Berufstätige sowie die Senkung der Mehrwertsteuer auf Fernzugfahrten. Dieses Modell ist keineswegs neu, es wird beispielsweise in der EU im Rahmen des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) bereits seit 2005 in den Sektoren Industrie und Energie verfolgt. Doppelbelastungen durch das BEHG sollen hierbei vermieden werden.

Nach dem Kompromiss zwischen Bundestag und Bundesrat, welcher später noch einmal thematisiert werden soll, bedeutet dies konkret in Zahlen: Der Preis pro Tonne CO₂ liegt bei 25 Euro ab dem Jahr 2021 und steigt schrittweise bis auf 55 Euro im Jahr 2025. Ab 2026 gilt dann ein Preiskorridor zwischen 55 und 65 Euro, welcher über Angebot und Nachfrage nach Emissionszertifikaten bestimmt wird. Die Pendlerpauschale ab dem 21. Kilometer steigt von 30 auf 35 Cent und soll sich ab 2024 um weitere 3 Cent erhöhen. Zusätzlich wurde die Mehrwertsteuer auf Fernfahrten mit dem Zug ab dem 01.01.2020 von 19 auf 7 Prozent gesenkt. Die Senkung der EEG-Umlage, die wohl stärkste Entlastung, soll mit dem steigenden CO₂-Preis weiter voranschreiten.

Angesichts dieser umfangreichen Änderungen für Verbraucher und Industrie stellen sich zahlreiche Fragen. Am prominentesten sticht dabei hervor, ob die CO₂-Bepreisung ein geeignetes Mittel zur Steuerung von klimaschädlichem Verhalten darstellt – jedoch stehen auch soziale und wirtschaftliche Aspekte im Raum. Die Einschätzungen zu diesen aus Politik, Medien, Verbänden und Zivilgesellschaft zeigen ein äußerst durchmisches Bild, was im Folgenden dargestellt werden soll.

Reaktionen aus der Politik: Die Parteien

Die Position der Union im sogenannten Klimakabinett, ein Ausschuss bestehend aus Bundeskanzlerin Angela Merkel, Wirtschaftsminister Peter Altmaier, Innenminister Horst Seehofer, Verkehrsminister Andreas Scheuer, Agrarministerin Julia Klöckner, Kanzleramtschef Helge Braun, Regierungssprecher Steffen Seibert (alle CDU/CSU)

sowie Finanzminister Olaf Scholz und Umweltministerin Svenja Schulze (beide SPD), orientierte sich stark am letztendlich beschlossenen Instrument des Emissionszertifikatehandels. Dem folgt auch die Vorsitzende der CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer:

„Wir müssen den Klimawandel entschieden bekämpfen und dazu das Pariser Abkommen konsequent umsetzen. Die Botschaft der Wirtschaftsweisen für effizienten Klimaschutz mit Innovationen und neuen Technologien enthält in jedem Fall die Notwendigkeit einer CO₂-Bepreisung. Dabei ist klar: ‚Preis‘ schlägt ‚Verbot‘. [...] Wir wollen besseren Klimaschutz, nicht mehr Einnahmen. Hierzu zählt ein ausgewogenes Gesamtpaket bei den Stromkosten genauso wie der Umstieg auf klimafreundlichere Alternativen.“

CDU, 19.07.19, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2uHzOU0>.

Auch die CSU verfolgte die Strategie der CO₂-Bepreisung mittels eines nationalen Emissionshandelssystems, was der Vorsitzende Markus Söder folgendermaßen kommentierte:

„Deutschland setzt heute Maßstäbe für den Schutz des Klimas. Wir werden die Klimaziele erfüllen und die Welt für unsere Kinder erhalten. Es gilt: Anreize statt Verbote, Augenmaß statt Ideologie!“

CSU, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/36GPOTf>.

Weiterhin heißt es zum Instrument selbst:

„Wir setzen auf Zertifikatehandel und konnten eine CO₂-Steuer verhindern: Wir wollen die Klimaziele marktwirtschaftlich erreichen, dafür ist der Emissionshandel über Zertifikate das geeignete Instrument. Wir steigen moderat in eine CO₂-Bepreisung ein, die die Belastungen des Einzelnen in Grenzen hält.“

Ibid.

Die Position der SPD während der Verhandlungen im Klimakabinett zeigte sich hingegen verstärkt zugunsten der Einführung einer CO₂-Steuer auf klimaschädliche Brennstoffe. Die Einnahmen aus dieser Steuer sollten dann in Form einer Klimaprämie an die BürgerInnen zurückgegeben werden:

„Benzin und Heizöl werden teurer, dafür wird im Gegenzug pro Kopf eine Klimaprämie ausgezahlt“, sagte die kommissarische SPD-Chefin Malu Dreyer [...]. „Wer wenig CO₂ verbraucht, wird kräftig profitieren. Wer das Klima stark belastet, hat am Ende weniger in der Tasche.““

Jan Drebes, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/37BdWbu>.

Die SPD sah darin eine sozial gerechtere Lösung unter der Annahme, dass einkommensschwache Personen weniger CO₂-Emissionen verursachen – und somit über die Klimaprämie für ihr Verhalten finanziell belohnt würden. Eine CO₂-Steuer traf jedoch bei den Mitgliedern der Union im Klimakabinett auf entschiedene Ablehnung, woraufhin die SPD einlenkte. Dazu erklärte Bundesumweltministerin Svenja Schulze,

„sie ‚klebe nicht an einem Modell‘. Ihr sei wichtig, dass die Bepreisung fair und ausgeglichen sei und denjenigen geholfen werde, die wenig Geld hätten. [...] Die Bundesumweltministerin hatte sich bisher immer für eine CO₂-Steuer stark gemacht. Im SWR sagte die SPD-Politikerin, sie glaube an die Lenkungswirkung eines CO₂-Preises.“

SWR, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2GxtGA6>.

Die Grünen stehen grundsätzlich hinter einer Bepreisung beziehungsweise Besteuerung von CO₂. In einem Beschluss vom Bundesparteitag im November 2019 fordert die Partei:

„Wir brauchen eine ökologisch wirksame, sozial gerechte und ökonomisch vernünftige CO₂-Bepreisung. [...] Wir brauchen also einen Preis, der lenkt, Innovationen schafft und zugleich nicht sozial verzerrt oder schnellere und wirkungsvollere ordnungsrechtliche Maßnahmen konterkariert.“

Die Grünen, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2RXWhUQ>, S. 6.

An gleicher Stelle legen die Grünen 40 Euro pro Tonne CO₂ als den von ihnen geforderten Einstiegspreis fest, welcher als Energiegeld nach Absenkung der Stromsteuer wieder an die EinwohnerInnen zurückfließen soll. Darüber hinaus wird eine Mindestbepreisung der Emissionszertifikate auf europäischer Ebene vorgeschlagen. Eine weitere, bemerkenswerte Position der Grünen ist die Aufnahme des Klimaschutzes in das Grundgesetz: Jedes neue Gesetz soll demnach auf seine „Klimawirksamkeit“ hin überprüft werden und gegebenenfalls mit einem Klimavorbehalt gestoppt werden (ibid., S. 4). Im Bereich der CO₂-Bepreisung tragen die Grünen also das Modell der Union mit, wobei der geforderte Preis den der Regierungsparteien um das Vierfache übertrifft – was sich auch darin äußerte, dass die Grünen über den Bundesrat den eingangs geforderten CO₂-Preis noch einmal deutlich gegenüber dem zuvor beschlossenen erhöhen konnten. Nach dessen Beschluss zeigte die Fraktion sich zufrieden, wies jedoch auf weitere Maßnahmen hin:

„Die Erhöhung des CO₂-Preises auf 25 Euro ist ein erster richtiger Schritt, den wir unterstützen. Die gleichzeitige Senkung der EEG-Umlage sorgt für einen faireren sozialen Ausgleich des CO₂-Preises. Dies ist aber nicht mehr als ein Anfang, die Bundesregierung muss jetzt beim Klimaschutz endlich liefern: so liegt der Kohleausstieg weiterhin auf Eis, der Ausbau der Erneuerbaren stockt, von Verkehrswende keine Rede.“

Bündnis 90/Die Grünen – Bundestagsfraktion, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/312cEDV>.

Die FDP lehnte das Klimaschutzpaket und damit auch die CO₂-Bepreisung ab, denn

„das Paket der Koalition ist keine Lösung, sondern eine große Mogelpackung. Emissionshandel steht vielleicht auf dem Paket, aber tatsächlich handelt es sich nur um eine verkappte CO₂-Steuer. [...] Ein harter CO₂-Deckel, um die Emissionen planbar und verlässlich zu senken, fehlt völlig. [...] Auch von dem Versprechen, die zusätzlichen Einnahmen an die Bürger zurückzugeben, ist wenig übrig geblieben.“

FDP, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2RFhrYW>.

Zentrale Kritikpunkte der FDP umfassten einerseits die Unterteilung von zulässigen Emissionen in Sektoren statt einer einheitlichen, flexibel verteilbaren CO₂-Maximalausstoßmenge sowie die mangelnde Offenheit für Innovationen. Stattdessen schlägt die Partei einen Zertifikatehandel über alle Sektoren hinweg vor, womit CO₂-effizientere Wirtschaftsbereiche weniger effiziente kompensieren könnten, sowie eine freie Preisfindung über Marktmechanismen. Eine CO₂-Steuer nach dem vorgeschlagenen Modell der SPD lehnt die FDP strikt ab und verweist hierbei auf die Unmöglichkeit der Festsetzung von Maximalmengen an CO₂.

Derartige marktfokussierte Konzepte lehnt die Linke entschieden ab. Jörg Cezanne, MdB, meint hierzu:

„Zum Teil steckt dahinter der Glaube, der richtige Preis werde auf einem freien Markt alles richten. [...] Entscheidend für den Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energie werden klare ordnungspolitische Vorgaben, Ausstiegsdaten und Grenzwerte sein.“

Die Linke, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2UdR5i2>.

Diese sollen in Form einer CO₂-Steuer angelegt werden, um Anreize für ökologisch bewussteres Verhalten zu schaffen. Die daraus entstehenden Einnahmen sollen als sogenannter Öko-Bonus als Pro-Kopf-Durchschnitt zurückgezahlt werden. Weitere Lösungsansätze der Partei umfassen das Ende von Zulassungen von Verbrennungsmotoren bei PKW ab 2030, die Bereitstellung von kostenlosem ÖPNV und reichen hin bis zur Überwindung imperialer Produktions- und Lebensweisen, die den globalen Süden zum Hauptträger der Kosten der Klimaerwärmung machen.

Die AfD sieht keinen bewiesenen Zusammenhang zwischen Treibhausgasemissionen und Klimawandel und lehnt deshalb eine CO₂-Bepreisung in jeglicher Form ab (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2GxP0Wv>).

Reaktionen aus den Medien

In den Medien wurde die Debatte um den CO₂-Preis rege verfolgt und kommentiert. Letztendlich fielen die Reaktionen gemischt aus, wobei sich drei kritische Leitlinien identifizieren lassen: Die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Bepreisung von CO₂.

Ökologische Auswirkungen

Zum Aspekt der ökologischen Wirksamkeit hält Manfred Schäfers in der *FAZ.net* fest: Trotz aller Kritik an der exakten Umsetzung des CO₂-Preises, „die Richtung stimmt. Das ist entscheidend.“ (aufgerufen am 12.01.20 unter <https://bit.ly/2S1U8Hw>).

Andreas Löschel, Professor für Energie- und Ressourcenökonomik an der Uni Münster, bezeichnete (im *Deutschlandfunk*) eine Bepreisung von CO₂ als „Leitinstrument der Klimapolitik“, fordert aber einen Einstiegspreis von mindestens 35 Euro zur Schaffung eines „System[s], wo die klimafreundliche Handlung tatsächlich attraktiv ist, wo es Sinn macht, den Schaden durch Klimawandel in ihr persönliches Kalkül herein zu nehmen.“ (im Gespräch mit Jessica Sturmberg, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2tRrb9q>).

Benjamin Bidder stellt im *SPIEGEL* die Modelle des nun beschlossenen Emissionszertifikatehandels und einer CO₂-Steuer gegenüber: für ersteren spräche die genau steuerbare Menge an CO₂-Ausstoß durch Begrenzung der Zertifikate pro Jahr, dagegen der bürokratische Mehraufwand zur Erfassung und Kontrolle dessen – darüber hinaus hätten die Erfahrungen aus dem europäischen Zertifikatehandel gezeigt, dass die Lenkungswirkung oftmals nicht gegeben sei, weil zu viele Zertifikate ausgegeben würden und somit Preisdumping entstünde. Die CO₂-Steuer hingegen könne mit den bestehenden Strukturen ohne bürokratischen Mehraufwand umgesetzt werden und garantiere durch ihre Einheitlichkeit den Einsatz von teureren fossilen Brennstoffen

nur dort, wie sie schwerer zu ersetzen seien. Andererseits leide die öffentliche Akzeptanz schon aufgrund der Bezeichnung als Steuer, was durch die teilweise undurchsichtigen Mechanismen bei der Rückzahlung der Einnahmen weiter befördert würde. Die beschlossene CO₂-Bepreisung bezeichnet Bidder als Mischmodell, dessen Effektivität er als fragwürdig betrachtet – speziell aufgrund des Maximalpreises im Zertifikatehandel (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/37Fchl3>).

Soziale Auswirkungen

Zur Frage der sozialen Auswirkungen warnt Malte Lehming im *Tagespiegel* vor der Verschärfung von sozialer Ungerechtigkeit. Aufgrund der intendierten Lenkungsfunction müsse eine CO₂-Bepreisung hoch genug angesetzt werden, um sich im alltäglichen Konsum bemerkbar zu machen, und dadurch den Willen zu einer Verhaltensänderung zu produzieren. Für wohlhabendere Menschen habe die Mehrbelastung so gut wie keine Auswirkungen, da sie sich entweder die steigenden Preise leisten könnten oder ihnen das Umsteigen auf ökologischere Alternativen wie Elektroautos leicht fiel. Ärmere Bevölkerungsgruppen hingegen treffe der CO₂-Preis besonders hart, da dieser sie unverhältnismäßig hoch belaste: „Wer Ungleiche gleich behandelt, verschärft oft die Ungleichheit. Das ist das zentrale Problem einer Klimapolitik, die stark auf Lenkungswirkungen setzt.“ (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2GzuGnG>).

Patrick Bernau setzt sich im Wirtschaftsblog der *FAZ* basierend auf den Überlegungen des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz mit der Frage auseinander, ob eine einheitliche Bepreisung von CO₂ über alle Sektoren und Gesellschaftsschichten hinweg einer flexiblen vorzuziehen ist. Er zeichnet drei Szenarien, in denen eine präzisere Regulierung sinnvoll sein könnte: Das erste behandelt den Fall, in dem es ärmeren Personen nicht möglich ist, ihr Verhalten klimafreundlicher zu verändern, da sie nicht die nötigen Ressourcen dazu besitzen – in diesem Fall wäre eine überproportionale Belastung von reicheren Schichten vonnöten. Zweitens stellt sich die Frage, ob eine CO₂-Bepreisung auf gesellschaftliche Trends – Stichwort Flugscham – reagieren kann: Sollte die Möglichkeit bestehen, den Preis und damit die Belastung der BürgerInnen zu senken, falls sich ökologischeres Verhalten ohnehin einstellt und somit die Lenkungsnotwendigkeit verloren ginge? Zuletzt hinterfragt Bernau die Zweckmäßigkeit einer sukzessive ansteigenden Bepreisung von CO₂, die nur langsame oder gar keine Anreize für grundlegende Innovationen setzt – anstelle dieser wäre ein von vorneherein hoher Preis ein potenziell effektives Zwangsmittel, das zu rapiden Lösungsansätzen führen könnte (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2S5Y0rg>). Dies steht jedoch im Gegensatz zu der von der Bundesregierung stets betonten Planungssicherheit bei der Einführung eines CO₂-Preises.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Im Rahmen der Debatte um die wirtschaftlichen Auswirkungen lässt sich ein sehr gemischtes Bild zeichnen. Besonders kritisiert wird von Torsten Krauel in der *Welt* die fehlende Möglichkeit zur Schaffung von Ausnahmen beispielsweise für mittelständi-

sche Unternehmen, was auf den fehlenden Steuergesetzcharakter der CO₂-Bepreisung zurückzuführen sei. Er schlägt deshalb eine Verfassungsänderung mit Unterstützung der Grünen ähnlich derer im Zuge des Digitalpaktes vor (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2U2y0zz>).

Im *Handelsblatt* fassen Klaus Stratmann und Jürgen Flauger die Reaktionen aus dem Energiesektor auf den CO₂-Preis als grundsätzlich positiv zusammen, da dieser zu einer fairen Verteilung von Mehrkosten durch Umweltverschmutzung führe – es werden dennoch mehr Begünstigungen von Innovationen gefordert (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2RzWLBt>).

Auch VW-Chef Herbert Diess befürwortet den CO₂-Preis und fordert sogar noch eine weitere Erhöhung, wie die *Süddeutsche* berichtet – dies wird insbesondere im Kontext der stärkeren Fokussierung des Konzerns auf Elektroautos verständlich (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2U7a3qI>).

Reaktionen aus Zivilgesellschaft und Verbänden

Der *Bund der deutschen Industrie* forderte eine möglichst globale, aber zumindest EU- oder G20-weit ausgestaltete CO₂-Bepreisung. Darüber hinaus wurden Maßstäbe veröffentlicht, an diesen sich diese möglichst orientieren sollte:

- Investition und Innovation im Gebäude- und Verkehrssektor
- Prüfung der Wirkungsweisen des CO₂-Preises
- Langfristiges Denken, kurzfristige Grundlagenschaffung
- Verbindung Fördern und Fordern
- Transparente Gestaltung von Preisinstrument und Mengeninstrument
- Nutzung von Ankündigungseffekten
- Förderung von Innovationen statt Schaffung von Umverteilungsinstrumenten

BDI, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2RBbyM4>.

Die *IG Metall* als größte deutsche Gewerkschaft stellte ihrerseits Bedingungen für eine faire und nachhaltige CO₂-Bepreisung:

- Schaffung und Förderung von klimafreundlichen Verhaltensalternativen
- Erhöhung von Investitionen und damit verbunden der Abschied von der schwarzen Null
- Niedriger Einstiegspreis
- Rückführung von Einnahmen an BürgerInnen, Vermeidung von sozialen Härtefällen
- Vermeidung von Jobverlusten und Standortverlagerungen

IG Metall, aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2Gzkyony>.

Der *Bundesverband der Verbraucherzentralen* befürwortete die Senkung des Strompreises über die EEG-Umlage sowie die steuerliche Anrechenbarkeit von energetischen Gebäudesanierungen. Jedoch sieht er in der Mehrwertsteuersenkung auf Fernzugverkehr

eine verpasste Chance, diese auf alle nachhaltigen Mobilitätskonzepte anzuwenden und fordert eine grundlegende Reform der Pendlerpauschale (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2ObjHjz>).

Antje von Broock vom *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)* begrüßte den CO₂-Preis als Schritt in die richtige Richtung, kritisierte jedoch dessen Höhe: Sie fordert einen Einstiegspreis von 50 Euro, der bis auf 180 bis 200 Euro steigen soll. Statt der grundsätzlich sinnvollen Senkung der EEG-Umlage sei ein Ökobonus zu bevorzugen, zudem sei die CO₂-Steuer die bessere und einfachere Alternative. Speziell die Erhöhung der Pendlerpauschale wird jedoch als klimapolitisch kontraproduktiv und sozial ungerecht dargestellt und sollte durch ein Mobilitätsgeld für alle ArbeitnehmerInnen ersetzt werden (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/36I5cPD>).

Der deutsche Ableger der *Fridays-for-Future*-Bewegung, dessen Forderungen seit ihrer Gründung eine CO₂-Steuer umfasste, hinterfragt die Beschränkung der Bepreisung auf nur CO₂ – andere Treibhausgase sollen ebenso mit einem Preis versehen werden. Zudem weist sie auf die sozialen Aspekte des CO₂-Preises hin und fordert die Verwendung der Einnahmen zur Reduzierung von sozialen Ungerechtigkeiten (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2RzWoGW>). Am Tag der Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat zum Klimapaket verfasste Fridays for Future Germany folgenden Post auf Twitter:

„Zur Erinnerung: Um ausreichend zur Eindämmung der #Klimakrise beizutragen, muss der CO₂-Preis in absehbarer Zeit die realen Kosten der Verschmutzung abbilden – das sind mindestens 180€ pro Tonne. Den Einstieg 2021 jetzt auf 25€ zu erhöhen, ist da kein Erfolg. #NotMyKlimapaket“

Aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/2GveKtI>.

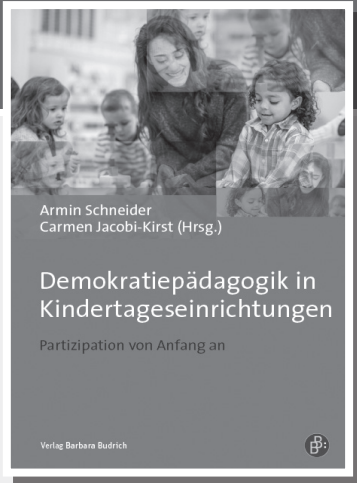
Der Umweg über den Vermittlungsausschuss – Grüne Bundesratspolitik?

Die Erhöhung der CO₂-Bepreisung nach deren Beschluss im November 2019 wird allgemein als erfolgreiche Durchsetzung der Interessen der Grünen über den Bundesrat angesehen. Dies mag zunächst paradox erscheinen, weil das BEHG an sich zunächst einmal keine Zustimmung des Bundesrates bedurfte. Zudem waren die Grünen zum Zeitpunkt der Abstimmung zwar an 9 von 16 Landesregierungen beteiligt, stellten aber nur in einer derselben die Regierungsmehrheit. Stattdessen entschied der Bundesrat einstimmig bei mehreren Steuergesetzen, die unter anderem die Pendlerpauschale umfassten, die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Dabei ging es auch um Länderinteressen: Diese forderten einen Ausgleich für entfallende Steuereinnahmen, die durch das Klimaschutzgesetz für sie entstehen würden. Dennoch betonte Robert Habeck, die Erhöhung des CO₂-Preises sei gegen die Große Koalition durchgesetzt worden (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/38JaDiq>). Auch wenn die CO₂-Bepreisung formal nicht Teil der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss sein durfte, wurde sie dennoch zur Bedingung eines Kompromisses zur Regelung der Pendlerpauschale gemacht. Dieses Vorgehen wurde im Handelsblatt von mehreren

Experten zwar als problematisch, jedoch legal bewertet (aufgerufen am 12.01.20 unter: <https://bit.ly/36xFxsE>). Die CO₂-Bepreisung ist somit nicht nur unter den bisherigen dargestellten Gesichtspunkten, sondern auch politisch brisant – sie stellt ein Beispiel für erfolgreiche Oppositionspolitik über den Bundesrat dar.

Fazit

Die CO₂-Bepreisung im Rahmen des BEHG ist unter anderem auch deshalb so kontrovers diskutiert, weil sie die Lebensbereiche aller EinwohnerInnen der Bundesrepublik beeinflusst – es könnte bei vielen alltäglichen Konsumgütern zu Preissteigerungen kommen. Daran ändert auch das vehemente Bemühen der Union nichts, die Bezeichnung als „Steuer“ zu vermeiden. Dabei gilt es zu Bedenken: Es ist der Zweck des Gesetzes, die Menschen zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Klimaschutz ist dabei ein schwierig zu kommunizierender Politikbereich, weil er oft nicht unmittelbar Ergebnisse liefert. Mit der steigenden Sichtbarkeit der Auswirkungen der globalen Erwärmung ist allerdings möglicherweise mit einer höheren Akzeptanz eingangs belastender Maßnahmen zu rechnen. Im Falle des CO₂-Preises waren sich aber fast alle Kommentierenden in einer Sache einig: Er ist nicht ausreichend, um die nationalen Klimaschutzziele bis 2030 zu erreichen – dies wird weitere Maßnahmen erfordern.



Armin Schneider,
Carmen Jacobi-Kirst (Hrsg.)

Demokratiepädagogik in Kindertageseinrich- tungen

Partizipation von Anfang an

2019. 198 Seiten • Kart. • 19,00 € (D) • 19,60 € (A)

ISBN 978-3-8474-2364-5 • eISBN 978-3-8474-1498-8

Demokratie ist nicht nur eine Herrschaftsform, sondern auch eine Lebensform. In einer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft ist jedoch Demokratie immer darauf angewiesen, dass demokratische Werte und Verhaltensformen eingeübt und gelebt werden. Daher muss Demokratie auch alters- und entwicklungsgemäß Thema in der Kindertageseinrichtung sein. Der Sammelband lädt zur Auseinandersetzung mit der Thematik ein und zeigt Möglichkeiten auf, wie Demokratie und Partizipation auch und gerade in der Kindertageseinrichtung eingeübt, gelebt und entwickelt werden können. Vorrangiges Ziel sollte eine Erziehung zur Mündigkeit sein.

www.shop.budrich.de

Sanktionen im Sozialrecht (Hartz IV)

Das Bundesverfassungsgericht erinnert den Gesetzgeber an die Menschenwürde

Heiner Adamski

Das Bundesverfassungsgericht hat im November 2019 ein Grundsatzurteil zu einem sozialpolitisch und parteipolitisch konfliktträchtigen Problem in der deutschen Gesellschaft verkündet. Das Urteil ist im Zusammenhang der sog. Agenda 2010 zu sehen. Diese Agenda ist ein Konzept zur Reform des Sozialsystems und des Arbeitsmarktes mit tiefen sozialen Einschnitten (Verschlechterungen). Sie wurde angesichts stagnierender wirtschaftlicher Entwicklungen von 2003 bis 2005 von der aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildeten Bundesregierung (dem zweiten Kabinett Schröder) auf der Grundlage der Mehrheiten in den gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat umgesetzt.

Ein Teil der Agenda ist das System Hartz IV. Dieser Begriff – Hartz IV – hat Eingang gefunden in die Umgangssprache. Hartz IV wird mittlerweile als eine politische Hinterlassenschaft des SPD-Kanzlers Schröder gesehen und parteiintern zunehmend kritisch beurteilt. In Teilen der Sozialwissenschaften und in der Armutsforschung (hier besonders von Butterwegge) wird Hartz IV als Weg in die Armut gesehen.

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts geht es u.a. um Sanktionen: um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die Grenzen der Kürzungen sozialer Leistungen. Das Urteil wird hier nach einigen erläuternden Hinweisen zu drei Begriffen vorgestellt.



Heiner Adamski

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

I. Hartz IV – ALG 2 und ALG 1

Der Begriff Hartz IV ist ein anderes Wort für das sog. Arbeitslosengeld 2 (ALG 2). Es wurde zum 1. Januar 2005 durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) eingeführt und hat die frühere Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengefasst. Nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte in einer Bedarfsgemeinschaft mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erhalten Sozialgeld. Diese Grundsicherung – das Arbeitslosengeld 2 – ist eine aus Steuergeldern finanzierte Sozialleistung und mit dem Anspruch „Fordern und Fördern“ verbunden. Die Leistungsberechtigten sollen bei der Arbeitssuche gefordert und gefördert werden – und das Arbeitslosengeld 2 soll ihnen ein Leben gemäß den Vorstellungen von der „Würde des Menschen“ ermöglichen.

Vor der Zahlung von ALG 2 wird die Anspruchsberechtigung (Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit) geprüft. Dabei wird das gesamte Einkommen und Vermögen der Bedarfsgemeinschaft ermittelt. Zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören alle, die in einer wirtschaftlichen oder eheähnlichen Gemeinschaft mit dem Antragsteller leben (Ehepartner, Kinder, Verwandte usw.). So wird auch das Kindergeld als Einkommen angerechnet. Für die Höhe der Zahlungen gibt es feste Regelsätze. Für Kinder werden altersabhängig unterschiedliche Beträge gezahlt. Zusätzlich werden auch Kosten für Unterkunft oder Heizung in einem angemessenen Rahmen übernommen. Die Bezugsdauer richtet sich nach der Dauer der Hilfebedürftigkeit. Dabei gelten strenge Auflagen. Es müssen Meldefristen eingehalten werden und es muss Eigenbemühungen bei der Suche nach einer Anstellung geben. Nach den gesetzlichen Vorgaben kann es beim ALG 2-Bezug zu Leistungskürzungen kommen, wenn Arbeitsuchende sog. Jobangebote oder Fördermaßnahmen ablehnen oder abbrechen.

Das Arbeitslosengeld 2 darf nicht verwechselt werden mit einem anderen Arbeitslosengeld: dem Arbeitslosengeld 1 (ALG 1). Dieses Arbeitslosengeld ist eine Versicherungsleistung. Der Anspruch darauf wird durch Einzahlungen in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung erworben. Die Höhe des ALG 1 richtet sich nach dem bisherigen Verdienst des Antragstellers (60 Prozent bzw. bei Kindern 67 Prozent des Nettogehalts plus Beiträge für Krankenkasse, Pflegeversicherung und Rentenversicherung). Die Bezugsdauer (sechs bis 24 Monate) ist abhängig vom Alter und dem Einzahlungszeitraum. Die Leistungen werden abgesehen von Ausnahmen (z.B. Einnahmen aus Nebentätigkeiten) nicht wegen eines Vermögens oder schlichter Ersparnisse gekürzt; sie sind also unabhängig vom Vermögen des Leistungsempfängers. Bei Leistungen im Rahmen ALG 2 kann es hingegen Sanktionen (Kürzungen) geben.

Das Bundesverfassungsgericht musste sich aufgrund der Vorlage eines Sozialgerichts wesentlich mit dieser Frage befassen: Sind die Sanktionen und ihre Durchsetzung beim Arbeitslosengeld 2 mit dem Grundgesetz vereinbar? Die Frage kann unbeschadet der Berechtigung kritischer Fragen zum Wirtschaftssystem mit einer immer größer werdenden und in die Gesellschaft ausstrahlenden Geld-Orientierung (aus Geld noch mehr Geld machen) und ebenso unbeschadet der Berechtigung kritischer

Fragen zu Hartz IV zunächst bejaht werden. Jedenfalls scheint es unbillig zu sein, vom Staat und damit von der Gemeinschaft der Bürger zu erwarten, dass Arbeitslosen mit einem ALG 2-Anspruch „in vollem Umfang“ Fördergelder gezahlt werden, wenn sie Arbeitsangebote oder Fördermaßnahmen ablehnen oder abbrechen. Solche Fördergelder wirken ja wie arbeitsloses Einkommen. Aber so einfach ist „die Sache“ nicht. Erstens gibt es in der Gesellschaft sehr viele arbeitslose Einkommen als Folge der „Verteilung“ von Reichtum und Armut. Diese Verteilungen sind ja kein natürlicher Prozess ohne Bezüge zur Politik. Sie stehen auch in einem Zusammenhang mit dem staatlichen Schutz und der staatlichen Förderung von Reichtum und Privilegien aller Art etwa durch die Finanz- und Steuerpolitik. Und zweitens stellt sich in der sozialstaatlich verfassten Bundesrepublik Deutschland (Art. 20 GG) und der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die Unantastbarkeit der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) die grundsätzliche Frage nach der Verantwortung des Staates für das soziale Wohlergehen und eine wirtschaftliche Mindestsicherung der weniger wohlhabenden Bürger – und das führt zur Frage nach der Zulässigkeit von Sanktionen und zur Frage nach den Grenzen der Sanktionen.

II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –

Strittig war dieser Sachverhalt:

1. Nach § 31 Abs. 1 SGB II verletzen erwerbsfähige Empfänger von Arbeitslosengeld II, die keinen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen, ihre Pflichten, wenn sie sich trotz Rechtsfolgenbelehrung nicht an die Eingliederungsvereinbarung halten, wenn sie sich weigern, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit oder ein gefördertes Arbeitsverhältnis aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern oder wenn sie eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch gegeben haben. Rechtsfolge dieser Pflichtverletzungen ist nach § 31a SGB II die Minderung des Arbeitslosengeldes II in einer ersten Stufe um 30% des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person maßgebenden Regelbedarfs. Bei der zweiten Pflichtverletzung mindert sich der Regelbedarf um 60%. Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig. Die Dauer der Minderung beträgt nach § 31b SGB II drei Monate.

2. Das zuständige Jobcenter verhängte gegen den Kläger des Ausgangsverfahrens zunächst eine Sanktion der Minderung des maßgeblichen Regelbedarfes in Höhe von 30%, nachdem dieser als ausgebildeter Lagerist gegenüber einem ihm durch das Jobcenter vermittelten Arbeitgeber geäußert hatte, kein Interesse an der angebotenen Tätigkeit im Lager zu haben, sondern sich für den Verkaufsbereich bewerben zu wollen. Nachdem der Kläger einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für eine praktische Erprobung im Verkaufsbereich nicht eingelöst hatte, minderte das Jobcenter den Regelbedarf um 60%. Nach erfolglosem Widerspruch erhob er Klage vor dem Sozialgericht. Dieses setzte das Verfahren aus und legte im Wege der konkreten Normenkontrolle dem Bundesverfassungsgericht die Frage vor, ob die Regelungen in § 31a in Verbindung mit § 31 und § 31b SGB II mit dem Grundgesetz vereinbar seien.

In den Leitsätzen des dazu ergangenen Urteils wird ausgeführt:

1. Die zentralen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung staatlicher Grundsicherungsleistungen ergeben sich aus der grundrechtlichen Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG). Gesichert werden muss einheitlich die physische und soziokulturelle Existenz. Die den Anspruch fundierende Menschenwürde steht allen zu und geht selbst durch vermeintlich „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren. Das Grundgesetz verwehrt es dem Gesetzgeber aber nicht, die Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen an den Nachranggrundsatz zu binden, also nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können, sondern wirkliche Bedürftigkeit vorliegt.
2. Der Gesetzgeber kann erwerbsfähigen Menschen, die nicht in der Lage sind, ihre Existenz selbst zu sichern und die deshalb staatliche Leistungen in Anspruch nehmen, abverlangen, selbst zumutbar an der Vermeidung oder Überwindung der eigenen Bedürftigkeit aktiv mitzuwirken. Er darf sich auch dafür entscheiden, insoweit verhältnismäßige Pflichten mit wiederum verhältnismäßigen Sanktionen durchzusetzen.
3. Wird eine Mitwirkungspflicht zur Überwindung der eigenen Bedürftigkeit ohne wichtigen Grund nicht erfüllt und sanktioniert der Gesetzgeber das durch den vorübergehenden Entzug existenzsichernder Leistungen, schafft er eine außerordentliche Belastung. Dies unterliegt strengen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit; der sonst weite Einschätzungsspielraum zur Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit von Regelungen zur Ausgestaltung des Sozialstaates ist hier beschränkt. Prognosen zu den Wirkungen solcher Regelungen müssen hinreichend verlässlich sein; je länger die Regelungen in Kraft sind und der Gesetzgeber damit in der Lage ist, fundierte Einschätzungen zu erlangen, umso weniger genügt es, sich auf plausible Annahmen zu stützen. Zudem muss es den Betroffenen tatsächlich möglich sein, die Minderung existenzsichernder Leistungen durch eigenes Verhalten abzuwenden; es muss also in ihrer eigenen Verantwortung liegen, in zumutbarer Weise die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Leistung auch nach einer Minderung wieder zu erhalten.

Im Urteil wird „für Recht erkannt“:

1. § 31a Absatz 1 Sätze 1, 2 und 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der Fassung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (Bundesgesetzblatt I Seite 453) sowie der Bekanntmachung der Neufassung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 13. Mai 2011 (Bundesgesetzblatt I Seite 850), geändert durch das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20. Dezember 2011 (Bundesgesetzblatt I Seite 2854), geändert durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung – sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 26. Juli 2016 (Bundesgesetzblatt I Seite 1824), ist für Fälle des § 31 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der genannten Fassung mit Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar, soweit die Höhe

der Leistungsminderung bei einer erneuten Verletzung einer Pflicht nach § 31 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch die Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs übersteigt, soweit eine Sanktion nach § 31a Absatz 1 Sätze 1 bis 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch zwingend zu verhängen ist, auch wenn außergewöhnliche Härten vorliegen, und soweit § 31b Absatz 1 Satz 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch für alle Leistungsminderungen ungeachtet der Erfüllung einer Mitwirkungspflicht oder der Bereitschaft dazu eine starre Dauer von drei Monaten vorgibt.

2. Bis zum Inkrafttreten der Neuregelung durch den Gesetzgeber sind § 31a Absatz 1 Sätze 1, 2 und 3 und § 31b Absatz 1 Satz 3 in Fällen des § 31 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der Fassung folgender Übergangsregelungen weiter anwendbar:

1. § 31a Absatz 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch ist in den Fällen des § 31 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Leistungsminderung wegen einer Pflichtverletzung nach § 31 Absatz 1 SGB II nicht erfolgen muss, wenn dies im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde. Insbesondere kann von einer Minderung abgesehen werden, wenn nach Einschätzung der Behörde die Zwecke des Gesetzes nur erreicht werden können, indem eine Sanktion unterbleibt.

2. § 31a Absatz 1 Sätze 2 und 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch sind in den Fällen des § 31 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch mit der Maßgabe anwendbar, dass wegen wiederholter Pflichtverletzungen eine Minderung der Regelbedarfsleistungen nicht über 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs hinausgehen darf. Von einer Leistungsminderung kann abgesehen werden, wenn dies im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde. Insbesondere kann von einer Minderung abgesehen werden, wenn nach Einschätzung der Behörde die Zwecke des Gesetzes nur erreicht werden können, indem eine Sanktion unterbleibt.

3. § 31b Absatz 1 Satz 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch ist in den Fällen des § 31 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch mit folgender Maßgabe anzuwenden: Wird die Mitwirkungspflicht erfüllt oder erklären sich Leistungsberechtigte nachträglich ernsthaft und nachhaltig bereit, ihren Pflichten nachzukommen, kann die zuständige Behörde unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls ab diesem Zeitpunkt die Leistung wieder in vollem Umfang erbringen. Die Minderung darf ab diesem Zeitpunkt nicht länger als einen Monat andauern.

In den Urteilsgründen wird zur Menschenwürde ausgeführt:

„Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus eigener Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen für dieses menschenwürdige Dasein zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 40, 121 <133 f.>; 125, 175 <222>; stRspr). Die den entspre-

chenden Anspruch fundierende Menschenwürde steht allen zu, ist dem Grunde nach unverfügbar (vgl. BVerfGE 45, 187 <229>) und geht selbst durch vermeintlich „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren (vgl. BVerfGE 87, 209 <228>); sie kann selbst denjenigen nicht abgesprochen werden, denen schwerste Verfehlungen vorzuwerfen sind (vgl. BVerfGE 64, 261 <284>; 72, 105 <115>). Das Sozialstaatsprinzip verlangt staatliche Vor- und Fürsorge auch für jene, die aufgrund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind (vgl. BVerfGE 35, 202 <236>). Diese Verpflichtung zur Sicherung des Existenzminimums ist auch zur Erreichung anderweitiger Ziele nicht zu relativieren (vgl. BVerfGE 132, 134 <173 Rn. 95>). (...)

Das Grundgesetz kennt zwar keine allgemeinen Grundpflichten der Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere die Menschenwürde ist ohne Rücksicht auf Eigenschaften und sozialen Status, wie auch ohne Rücksicht auf Leistungen garantiert (vgl. BVerfGE 87, 209 <228>); sie muss nicht erarbeitet werden, sondern steht jedem Menschen aus sich heraus zu. Die eigenständige Existenzsicherung des Menschen ist nicht Bedingung dafür, dass ihm Menschenwürde zukommt; die Voraussetzungen für ein eigenverantwortliches Leben zu schaffen, ist vielmehr Teil des Schutzauftrags des Staates aus Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Grundgesetz verwehrt dem Gesetzgeber jedoch nicht, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz an den Nachranggrundsatz zu binden, also nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können (vgl. BVerfGE 125, 175 <222>; 142, 353 <371 Rn. 39>; siehe auch BVerfGE 120, 125 <154 ff.>).

Auch der soziale Rechtsstaat ist darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt (BVerfGE 142, 353 <371 Rn. 39>). Eine daran anknüpfende Schonung der begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates sichert diesem künftige Gestaltungsmacht gerade auch zur Verwirklichung des sozialen Staatsziels. (...)

Die in § 31a Abs. 1 SGB II vorgegebenen Leistungsminderungen lassen sich auch nicht unter Verweis darauf rechtfertigen, entzogen würden lediglich Leistungen für soziale Teilhabe und es verbleibe ein „Kernbereich“ (dagegen auch LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. April 2013 – L 20 AY 153/12 B ER –, juris, Rn. 53). Aus dem Grundrecht auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG folgt, dass sich der verfassungsrechtlich in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG garantierte Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als einheitliche Gewährleistung (vgl. BVerfGE 125, 175 <223>; 132, 134 <172 Rn. 94>) auch auf Mittel zur Sicherung eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben erstreckt (vgl. BVerfGE 125, 175 <223>; 132, 134 <160 Rn. 64>; 137, 34 <72 Rn. 75>; 142, 353 <370 Rn. 37>). Schon deshalb sind diejenigen Mittel, die der Gesetzgeber für soziale Teilhabe pauschal im Rahmen des Gesamtbudgets veranschlagt, ebenso wenig verfügbar (vgl. BVerfGE 137, 34 <91 Rn. 117>; oben Rn. 119) wie die Mittel, die für andere Bedarfe zur Verfügung gestellt werden.“

Im Klartext bedeutet diese Entscheidung:

Der Gesetzgeber kann die Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen an den Nachranggrundsatz binden, solche Leistungen also nur dann gewähren, wenn Menschen ihre Existenz nicht selbst sichern können. Er kann erwerbsfähigen Bezieherinnen und Beziehern von Arbeitslosengeld II auch zumutbare Mitwirkungspflichten zur Überwindung der eigenen Bedürftigkeit auferlegen, und darf die Verletzung solcher Pflichten sanktionieren, indem er vorübergehend staatliche Leistungen entzieht. Aufgrund der dadurch entstehenden außerordentlichen Belastung gelten hierfür allerdings strenge Anforderungen der Verhältnismäßigkeit; der sonst weite Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers ist hier beschränkt. Je länger die Regelungen in Kraft sind und der Gesetzgeber damit deren Wirkungen fundiert einschätzen kann, desto weniger darf er sich allein auf Annahmen stützen. Auch muss es den Betroffenen möglich sein, in zumutbarer Weise die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Leistung nach einer Minderung wieder zu erhalten.

Das Bundesverfassungsgerichts hat damit die Höhe einer Leistungsminderung von 30% des maßgebenden Regelbedarfs bei Verletzung bestimmter Mitwirkungspflichten nicht beanstandet. Das Gericht hat aber die Sanktionen für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt, soweit die Minderung nach wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres die Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs übersteigt oder gar zu einem vollständigen Wegfall der Leistungen führt. Mit dem Grundgesetz unvereinbar sind die Sanktionen zudem, soweit der Regelbedarf bei einer Pflichtverletzung auch im Fall außergewöhnlicher Härten zwingend zu mindern ist und soweit für alle Leistungsminderungen eine starre Dauer von drei Monaten vorgegeben wird. Der Senat hat die Vorschriften mit entsprechenden Maßgaben bis zu einer Neuregelung für weiter anwendbar erklärt.

III. Kommentar

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts begrenzt die Hartz IV-Sanktionen. Dieses Ergebnis kann als Rechtsfortschritt gewertet werden. Das Urteil lässt auch ein gewisses Bemühen erkennen, den in der Gesellschaft oft zu hörenden Vorwurf des Sozialmissbrauchs zu relativieren. Das könnte ein Fortschritt auf dem Gebiet der politischen Bildung und der Wahrnehmung sozialer Realität bei den Richterinnen und Richtern sein. Denn: Der Vorwurf Sozialmissbrauch ist nur zu einem kleinen Teil berechtigt. Interessant ist, dass in dem Urteil auch gesagt wird, dass eine Kürzung von 30 Prozent „nach derzeitigem Kenntnisstand nicht zu beanstanden“ sei. 30 Prozent wären monatlich etwa 125 Euro. Und das heißt konkret, dass so sanktionierte Menschen „Tafeln“ mit Lebensmittelspenden beanspruchen und sich – wenn das möglich ist – verschulden und in Schuldenfallen geraten können. Der Urteilshinweis „nach derzeitigem Kenntnisstand“ kann verstanden werden als Aufforderung, die sozialen Realitäten in der Bundesrepublik Deutschland realistisch zu betrachten und dann gesetzgeberische Konsequenzen zu ziehen (Konsequenzen sind aufgrund dieses Urteils

auch zu erwarten – nur wird das nicht ohne parlamentarischen Streit gehen). Viele Wähler werden sich von Parteien abwenden, von denen sie sich nicht mehr vertreten fühlen und vielleicht politischen Scharlatanen und Hasardeuren folgen – und das führt dann in den Parlamenten zu „anderen Konstellationen“.

Wir leben in der Bundesrepublik Deutschland – im weltweiten Maßstab – auf der „Sonnenseite“. Aber trotzdem darf und muss gefragt werden, ob Sozialwissenschaftler und Armutsforscher wie etwa Butterwege in ihren Analysen die Schattenseiten zu Recht beschreiben und damit der Wirklichkeit viel näher kommen als Menschen, die zwischen Werbung und Wirklichkeit nicht unterscheiden können und denen Besuche in Hartz IV-Haushalten Bildungserlebnisse vermitteln könnten. Lehrerinnen und Lehrer an Schulen in sozialen Brennpunkten mit einem „Einzugsgebiet“ der „sozial Schwachen“ könnten solche Besuche ermöglichen und begleiten. Bei manchen konkreten Gegenüberstellungen könnte deutlich werden, dass es Sozialmissbrauch auf ganz anderen Ebenen gibt – und dann im großen Stil. Erfahrene Sozialpolitiker wie Heiner Geißler haben das in Verbindung mit massiver Kritik an den Praktiken von Geldinstituten (Banken) in den letzten Jahren immer wieder beschrieben. Diese Stimmen werden seltener.

Gleichwohl muss aber auch gesehen werden, dass ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf Unverständnis stoßen würde, wenn es ermöglichen würde, dass über lange Zeiträume Hartz IV (also Arbeitslosengeld) ohne irgendwelche Vorsprachen bei Ämtern („Jobcenter“) und ohne eigene Bemühungen in Anspruch genommen werden können. So etwas könnte keinem „billig und gerecht“ denkenden Arbeitnehmer erklärt werden – und das schon gar nicht in den Arbeitsmarkt Bereichen, in denen Stress und Ausbeutung für jedermann erkennbar sind (es sei nur exemplarisch an die Arbeitsbedingungen in der „Zustellbranche“ erinnert).

Zur Wirklichkeit gehört auch der immer größer werdende Teil der Menschen, die von dem Entgelt (von Arbeitseinkommen kann man ja kaum sprechen) aus einer Tätigkeit nicht leben können und die deshalb mehrere „Jobs“ haben (Berufe sind es ja nicht wirklich): stundenweise Krankenpflegerdienste und stundenweise Kassendienste an Tankstellen und ergänzend noch stundenweise Lagerarbeiten in Supermärkten. Zur Wirklichkeit gehören auch die vielen unklaren Beschäftigungsverhältnisse. Da gibt es Befristungen ohne wirklichen Grund. Gerichtlich sind sie oft gar nicht überprüfbar. Zur Wirklichkeit gehören auch Praktiken etwa von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dort werden höchste Gehälter für „Programmdirektoren“ und Intendanten gezahlt und bestens ausgebildete Instrumentalisten (Absolventen der Musikhochschulen) jahrelang für Aushilfen in den großen Klangkörpern angefragt und nicht fest angestellt – die Honorare entsprechen jahrelang der „Entlohnung“ von Hilfskräften in Billig-Supermärkten. Dieses „Geschäftsmodell“ funktioniert in Verbindung mit dem Engagement/der Verpflichtung von Stars als Publikumsmagneten. Die Unterbindung solcher Praktiken ist im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Regierungsparteien ausdrücklich nicht vorgesehen – und die Anstalten nutzen dies schamlos-brutal aus. Hausjuristen sichern alles so ab, dass Fachkanzleien für Arbeitsrecht keine Klageaussichten sehen. Gleichzeitig rechtfertigen Intendanten (allen voran ein früherer Nach-

richten-Moderator und WDR-Intendant) Jahresbezüge von ca. 400.000 Euro mit hochintelligenten Erklärungen.

Ein positiver Punkt im Urteil ist auch die Feststellung, dass Kürzungen nicht mehr „zwingend“ sind. Sachbearbeiter in „Jobcentern“ sollen „außerordentliche Härten“ und „erkennbare Ausnahmekonstellationen“ berücksichtigen. So kann manche individuelle Härte etwa psychologischer Art berücksichtigt und von einer Kürzung abgesehen werden. Diese Fälle sind ja nicht selten; es gibt – wie jeder Arzt erläutern kann – viele Menschen mit körperlichen und psychischen Erkrankungen, es gibt die vielen Alleinerziehenden, die Kinder und Berufe nur schwer vereinbaren können und die hohe Kosten für Kindergärten nicht immer tragen können, es gibt die Arbeitslosen in ländlichen Gegenden ohne gute Verkehrsmöglichkeiten oder ehemalige (gescheiterte) Kleinselbständige; es gibt Menschen mit unzureichenden Sprachkenntnissen; es gibt Menschen in künstlerischen Berufen, die trotz hoher Qualifikation praktisch arbeitsrechtlich scheitern und in der Freiberuflichkeit keine Aussichten haben; es gibt die vielen Menschen (besonders Frauen) in Pflege- und Erziehungsbereichen, deren Gehälter viel zu niedrig sind und die nicht unter Steuerlasten, sondern unter der Höhe der Soziallasten (Versicherungen) leiden und denen klar ist, dass Altersarmut keine Fiktion ist in dieser reichen Gesellschaft mit einer großartigen Wirtschaftswissenschaft – die zu irritierenden Defiziten bei den Wahrnehmungen realer Entwicklungen wie der Bankenkrise neigt – und in der es jahrzehntelange erfolgreiche wissenschaftliche und kultusministerielle und schulische Bemühungen um politische Bildung gibt. Erläuterungen beispielsweise von Dr. Ulrich Schneider (Der Paritätische Gesamtverband) in Fernsehdiskussionen erhellen dann zur offensichtlichen Überraschung mancher Gäste die Wirklichkeit.

Aber es gibt eben auch die Klientel in den „Jobcentern“, die „Job-Angebote“ ablehnen und die nicht können, weil sie nicht wollen.

Trotz aller positiven „Urteile zum Urteil“ kann das Urteil auch als eine ungenutzt gebliebene Möglichkeit der deutlichen Kritik an der Spaltung der Gesellschaft gelesen werden. Hartz IV ist doch für die Sozialdemokratie ein großes Problem. Es gibt wegen Hartz IV eine Abwendung der sog. neuen sozialen Unterschichten von der SPD. Sie ist nicht mehr ihre Partei. Hartz IV und viele andere negative Punkte werden der SPD angelastet. Mehr als die Hälfte der Wähler und viele Parteimitglieder sind weg. Heute – nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts – steht im politischen Raum die Frage, ob die Partei allein oder im Verbund mit anderen die Kraft zur Korrektur hat. Dazu muss klar gesagt werden, dass Korrekturen nicht auf der politischen Ebene, sondern vom Bundesverfassungsgericht gekommen sind – zaghaft, aber immerhin. Wenn sich Merkel und Steinbrück während der Bankenkrise und der Rettung von Banken so viel Zeit genommen hätten wie bei möglichen und von linken politischen Kräften geforderten Korrekturen an Hartz IV wahrscheinlich vergehen wird, dann wären einige Banken verschwunden. Die Klientel der Jobcenter wird diese Aufmerksamkeit nicht bekommen. Das ist übrigens nicht verwunderlich in einem Staat, in dem hier und da Einwohnermeldeämter nicht mehr „Einwohnermeldeamt“, sondern Kundenzentrum heißen – der Staatsbürger wird Kunde des Staates. Was wird ihm verkauft? Ein „Job“?

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird auch auf Artikel 1 Abs. 1 GG verwiesen. Dort ist von der Würde des Menschen die Rede – von seiner unantastbaren Würde. Sie wird ausdrücklich „unantastbar“ genannt. Und zugleich wird gesagt: „Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Die unantastbare Würde muss also geschützt werden. Wovon? Vor wem? Und von wem? In Art. 1 Abs. 1 GG ist nicht von der Würde des Geldes und der Geldinstitute die Rede. Zur Würde des Menschen gehört nicht, dass Arbeitslosigkeit denen angelastet wird, die arbeitslos sind und die – bei allem Verständnis für Kontrollen – eher als Kontrollobjekt gesehen werden und die in dem Marktspiel um Preise für die Ware Arbeitskraft ein betriebswirtschaftliches Kalkulationsobjekt sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat übrigens vor zehn Jahren in einem ersten Urteil zu Hartz IV ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beschrieben. Es hat den Staat zu einer neuen Festsetzung der Armutsgrenze verpflichtet und so auch angehalten, die Leistungen an Arbeitslose und Kinder zu erhöhen. Der Gesetzgeber ist der Forderung in diesem Urteil zurückhaltend gefolgt. Im Vergleich zu diesem älteren (ersten) Urteil ist das zweite Urteil auch zurückhaltend. Das Urteil hätte die Spaltung der Gesellschaft deutlicher ansprechen können. Juristen sind aber keine Experten für die Analyse gesellschaftlicher Verhältnisse. Auch für sie gilt der Rechtsgrundsatz, dass man von keinem etwas fordern darf, was er nicht leisten kann.

Literaturempfehlungen

- Heinrich August Winkler: Geschichte des Westens. Die Zeit der Gegenwart. Beck. München 2015. (Dort: Die Linke verliert an Boden. S. 237 ff.). <https://doi.org/10.17104/9783406669873-237>
- Ulrike Herrmann: Deutschland, ein Wirtschaftsmärchen. Westend. Frankfurt/Main 2019. (Dort: Die Reichen werden beglückt – vor allem von Rot-Grün. S. 204 ff.)
- Christoph Butterwegge: Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik? Beltz Juventa. Weinheim 2018.
- Ders.: Die zerrissene Republik. Wirtschaftliche, soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Beltz Juventa. Weinheim 2020.
- Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“. Hartz IV. APuZ 44-45/2019.
- Ulrich Schneider (Hg.): Kampf um die Armut – von echten Nöten und neoliberalen Mythen, Frankfurt am Main 2015.
- Ders.: Kein Wohlstand für alle!? Wie sich Deutschland selber zerlegt und was wir dagegen tun können. Frankfurt am Main 2017.

„Pia – eine Schülerin geht streiken für das Klima“

Eine Fallstudie zu Partizipationsmöglichkeiten in der Demokratie

Oliver Schmiedl und Lukas Paul Meya

Zusammenfassung

Die Protestbewegung Fridays for Future, die sich seit dem Jahr 2018 ausgehend von den Klimastreiks der Schwedin Greta Thunberg weltweit entwickelte und etablierte, stellt die repräsentativen Demokratien vor eine Bewährungsprobe und regt zum Nachdenken über die Möglichkeiten der politischen Partizipation an. Die vorliegende Fallstudie wagt den Versuch, dieses kontroverse Thema in den Unterricht zu rücken, dabei aber weniger die Diskussionen über den Klimawandel (policy-Ebene) zu fokussieren, sondern nach juristischen und demokratietheoretischen Aspekten (polity- und politics-Ebene) der Partizipationsformen von Fridays for Future zu fragen.

Einleitung

Die Protestbewegung *Fridays for Future* (FFF), initiiert von der 16-jährigen Schwedin Greta Thunberg, hat klimapolitische Fragen in die vorderste Reihe der politischen Auseinandersetzung gerückt und zu einer bemerkenswerten Revitalisierung außerparlamentarischer Protestformen geführt. Das globale Problem Klimaerwärmung wird zum ersten Mal durch eine internationale Bewegung, die zuvorderst von SchülerInnen getragen wird, adressiert. Die Solidarisierung zahlreicher KlimawissenschaftlerInnen (FAZ vom 15.03.2019) und Prominenter und der signifikante Bedeutungszuwachs klimapolitischer Themen im öffentlichen Diskurs – sichtbar im deutschen Wahlausgang zum europäischen Parlament – führen die Wirkmächtigkeit der FFF beeindruckend vor Augen.



Lukas Paul Meya

arbeitet für das Berliner Unternehmen planpolitik an der Entwicklung digitaler Formate politischer Bildung, insbesondere Online-Planspiele.



Oliver Schmiedl

Gymnasiallehrer, Kooperative Gesamtschule „Ulrich von Hutten“
in Halle (Saale).

Auch abseits des Inhaltsfelds Umweltpolitik ist FFF in mehrfacher Hinsicht Chance wie Herausforderung für die politische Bildung. *Einerseits* treten die jungen DemonstrantInnen aus der politischen Passivität, setzen sich aktiv für die Lösung eines existentiellen gesellschaftlichen Problems ein und verwirklichen damit die zentrale Zielstellung der politischen Bildung: Sie handeln politisch. *Andererseits* vernachlässigen sie mit ihrem freitäglichen Schulstreik ihre Pflichten als SchülerInnen und stellen Lehrende und Eltern vor die Frage, wie damit umzugehen ist. Außerdem ruft der moralisierende, bedingungslose Impetus ihrer Appelle an die politischen EntscheidungsträgerInnen Unbehagen hervor: Das kompromisslose Eintreten ausschließlich für klimapolitische Ziele (*single-issue politics*) läuft wichtigen Strukturprinzipien der repräsentativen Demokratie, u.a. Interessensausgleich und Konsens, entgegen. Die FFF regen somit zur Reflexion über das Spannungsfeld von politischen Partizipationsformen, repräsentativer Demokratie und individuellen gesellschaftlichen Pflichten an.

Mit der Makromethode Fallstudie wird das an deutschen Schulen ohnehin präsente Thema FFF in seiner Kontroversität und Komplexität aufgegriffen. Die vorliegende Unterrichtsreihe zielt darauf, die politischen Handlungsstrategien von FFF zu systematisieren, zu reflektieren und zu bewerten. Anhand der fiktiven Schülerin Pia versucht sie, neben Analyse- und Urteilskompetenz auch zur Herausbildung von Partizipationskompetenz, zumindest in ihrer kognitiven Dimension, beizutragen.

1. Sachanalyse: Rechtliche und demokratietheoretische Aspekte der Partizipationsformen von FFF

Der Klimawandel und FFF bieten einen fruchtbaren Ansatzpunkt, um grundsätzliche Fragen politischer Willensbildung zu thematisieren. Angesichts eines sich ändernden Weltklimas, verstanden als gemeinsames, nicht-ausschließbares, aber endliches Gut, kommen nationale demokratische Systeme an ihre regulatorischen Grenzen und sind gleichzeitig verführt, sich als Trittbrettfahrer internationaler Klimapolitik ihrer Verantwortung zu entziehen (Nordhaus 2015). Dieses kollektive Handlungsproblem spitzt sich durch eine geographische wie auch generationale Entkopplung von Verursachern und Betroffenen der Klimakrise zu (Hagedorn et al. 2019). Das Leitmotiv der FFF ist jenes der unentschuldbaren Tatenlosigkeit gegenwärtiger Politik gegenüber der wissenschaftlich prognostizierten Klimakatastrophe (Thunberg 2019: 63).

Auch wenn generationalistische Argumente politische Sachverhalte oft entpolitisieren (White 2013), so legen sie im Fall von FFF die Finger in die Wunde repräsentativer Demokratie: Politische EntscheidungsträgerInnen sind *jetzigen* Wählerschaften und ihren Interessen verpflichtet. Während die positiven Effekte klimadienlicher Politik nicht unmittelbar spürbar sind, so ist dies für ihre negativen Aspekte – Verbrauchersteuern, Konsumverzicht, industriepolitische Transformationsprozesse etc. – der Fall. Strukturell, das heißt trotz aller Bemühungen der Verständigung und Aushandlung, existiert somit ein generationaler Interessenkonflikt. Die Stärke demokratisch kodifizierter Verfahrensweisen, die Verpflichtung politischer Entscheidungen auf den gleichwertigen Willen ihrer BürgerInnen, wird zum lähmenden Faktor in der Um-

weltpolitik: Da das Medianalter des deutschen Wahlberechtigten bei 52 Jahren liegt, haben es langfristige, generational angelegte politische Projekte nicht leicht. Es kommt erschwerend hinzu, dass die AktivistInnen von FFF größtenteils noch nicht im wahlberechtigten Alter sind.

Angesichts der ungünstigen Perspektiven klassischer politischer Partizipation greifen die SchülerInnen von FFF auf das nicht-formelle, in Teilen normverletzende Spektrum politischer Handlungsformen zurück. Dabei stehen sich konfligierende, kodifizierte Rechte und Pflichten gegenüber (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Konfligierende Rechtsnormen im Lichte des FFF-Protests

Zentrale Merkmale von FFF	
<ul style="list-style-type: none"> • freitägliches Schulschwänzen zur Teilnahme an Demonstrationen für Klimaschutz parteilich ungebunden, dezentrale Organisation Forderung: Erfüllung der (bisher rein symbolischen) Selbstverpflichtungen zur CO2-Reduktion, die Regierungen sich auferlegt haben, u.a. im Rahmen der United Nations Climate Change Conference 2015 (Paris) • Ultimatum: „[W]ir gehen wieder in die Schule, sobald Sie auf die Wissenschaft hören und uns eine Zukunft geben“ (Thunberg 2019: 59) 	
↓	↓
Rechtliche Einschränkungen ¹	Partizipationsrechte
§ 36 (SchulG LSA) → Schulpflicht	Art. 9 GG → Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit
§ 1 (SchulG LSA) → Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule	Schulspezifische Regelungen – Freistellung vom Unterricht ²
§ 116 (OWiG) → Aufforderung zu Ordnungswidrigkeiten	Art. 5 GG → Presse- und Meinungsfreiheit
§ 43 (SchulG LSA) → Mitwirkung der Erziehungsberechtigten	Art. 9 GG → Vereinigungsfreiheit
§ 1626 (BGB) → elterliche Sorge (Personen- und Vermögenssorge)	Art. 3 GG → Gleichbehandlungsgrundsatz
§ 44 (SchulG LSA) → Ordnungsmaßnahmen der Schule §44a (SchulG LSA) → Durchsetzung der Schulpflicht	§ 54 (SchulG LSA) → Herausgabe von Schülerzeitungen

In den widerstreitenden Rechtsnormen spiegeln sich demokratietheoretische Kontroversen wider, die hier in eine republikanisch-deliberative sowie eine liberale Tradition grob unterschieden werden sollen (*Abbildung 2*). Aus Sicht der liberalen Demokratietheorie stellen die FFF problematische Ansprüche an den politischen Entscheidungsprozess. Anstatt auf die Arbeitsteilung politischer Repräsentation zu vertrauen, in der Interessen durch professionelle RepräsentantInnen auf Basis des freien Mandats vertreten und in Entscheidungen übersetzt werden, setzen FFF auf die Beeinflussung des politischen Raums – vorbei an Wahlen und Fragen der politischen Proportionalität. Beschränkungen für das individuelle und kollektive Handeln durch das kodifizierte Recht, das im liberalen Verständnis bedeutsamer Träger politischer Stabilität und individueller Freiheit ist, wird in den Argumentationen von FFF größtenteils übergangen. Zwar stellen Versammlungs- und andere Freiheitsrechte bedeutsame Elemente der demokratischen *checks and balances* dar (Dahl 1971), sie dienen aber primär der Bereitstellung von Information und öffentlicher Kritik und rechtfertigen nicht das Übergehen repräsentativ-demokratischer Prozeduren. Demgegenüber argumentiert Greta Thunberg mit dem Notstand und einem übergeordneten Interesse:

Wir Kinder opfern nicht unsere Ausbildung und unsere Kindheit, damit Sie uns sagen, was Sie für politisch möglich halten, in dieser Gesellschaft, die sie geschaffen haben. [...] Wir tun dies, um Sie, die Erwachsenen, aufzuwecken. Wir tun dies, damit Sie Ihre Differenzen beiseite schieben und endlich handeln, wie Sie es in einer Krise tun würden.“ (Thunberg 2019: 62).

Anders als Thunberg geht das liberale Demokratieverständnis davon aus, dass gesellschaftliche Probleme, sofern institutionelle Prozeduren intakt sind, wirksam im Rahmen der klassischen Kanäle des politischen Systems gelöst werden können. Der verfasste politische Rahmen ermöglicht zwar erst die Problemverarbeitungskapazität von Demokratie, limitiert sie aber auch – insbesondere hinsichtlich zukünftiger, noch unbekannter Herausforderungen, die im Akt der Verfassungsgebung nicht berücksichtigt werden können (Jefferson 1985 [1789]).

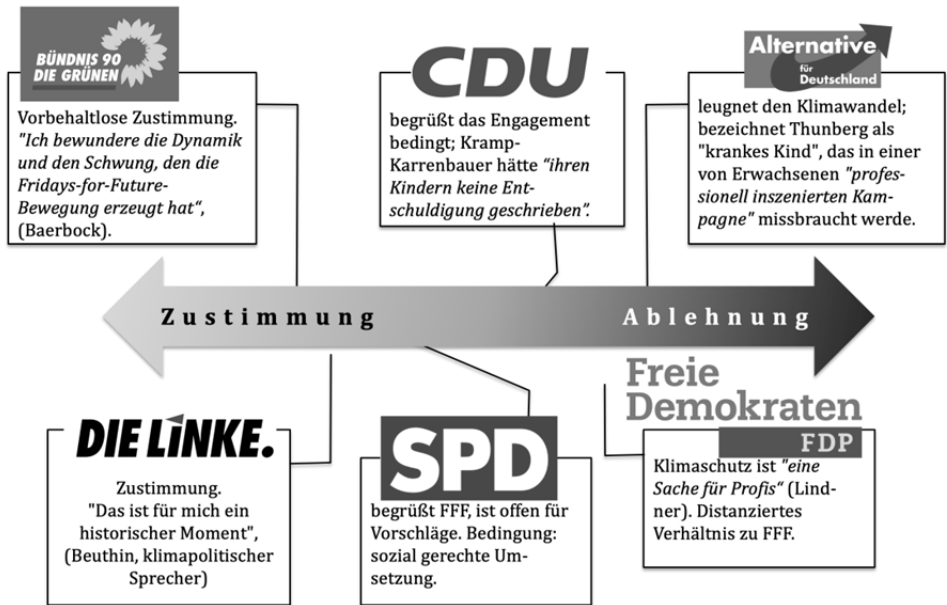
Abbildung 2: Gegenüberstellung zweier Demokratieverständnisse

	Liberaler Demokratie	Republikanisch-deliberative Demokratie
Prozess der Willensbildung	Aggregierte Einzelinteressen werden durch das repräsentative System in den Staatswillen übersetzt.	Ein gemeinwohlorientierter politischer Willensbildungsprozess, der dem Prozess der Staatswillensbildung vorgelagert ist.
Öffentlicher Raum	Bereitstellung von Information	Ort des politischen Handelns; gemeinsame Willensbildung
Rolle des Rechts	Recht als Garant für Freiheit	Skepsis gegenüber Verrechtlichung
Legitimität des politischen Systems	Eher output-Legitimität	Eher input-Legitimität

Republikanische und *deliberative* Demokratiemodelle betonen daher die Notwendigkeit der Herausbildung eines öffentlichen Willens, der private Interessen transzendiert (Meyer 2009). Die bloße Pflege etablierter institutioneller Mechanismen von Delegation und Repräsentation, die eine effektive Aggregation von Einzelinteressierten ermöglicht, ist aus dieser Sicht unzureichend, um Probleme, die die Allgemeinheit betreffen, zu lösen. Einer bloßen Transformation individueller Interessen in autoritative Entscheidungen wird in diesem Verständnis die gemeinsame diskursive Herstellung des Gemeinwohls entgegengesetzt. Politik ist dem parlamentarischen Raum vorgelagert und wird in der Zivilgesellschaft hergestellt: Politisches Handeln ist „*never possible in isolation; to be isolated is to be deprived of the capacity to act*“ (Arendt 1958: 188). Um den öffentlichen Willensbildungsprozess wirksam zu beeinflussen, sind daher, sofern sie prozeduralen und inhaltlichen Kriterien entsprechen, Akte des zivilen Ungehorsams legitim und notwendig (Arendt 1970; Habermas 1985). Reinhardt (2019) argumentiert dafür, die FFF genau in diesem Licht zu sehen.

Die widerstreitenden Normen werden im Übrigen, je nach Demokratievorstellung und programmatischer Ausrichtung, durch etablierte Parteien unterschiedlich abgerufen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Die deutschen Parteien und „Fridays for Future“³



2. Politikdidaktische Überlegungen zur Fallstudie Pia

Die vorliegende Fallstudie rückt das Thema „Partizipationsmöglichkeiten in der Demokratie“ in den Fokus der Untersuchung, womit das Hauptaugenmerk eher auf der *polity-/politics-Ebene* liegt. Primäres Ziel ist es, dass die SchülerInnen einen Einblick in die verschiedenen Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung erhalten und den gesetzlichen Handlungsrahmen, in dessen Feld die FFF-Demonstrationen anzusiedeln sind, näher kennenlernen. Die *policy-Ebene* (Klima- und Umweltschutz) tritt hier in den Hintergrund. Für die Behandlung des Interessenkonflikts zwischen Ökonomie und Ökologie liegen andere didaktische Konzeptionen vor, auf die nur verwiesen sei (Dietz 2004; Meya/Meya 2016).

Das fachdidaktische Prinzip der Fallorientierung mit der Makromethode Fallstudie (vgl. Reinhardt 2012: Kap. 8) bietet sich aus verschiedenen Gründen an. Ausgehend von einem möglichen *lebensweltlichen* Fall, der den SchülerInnen in dieser Form in ihrem Umfeld bzw. Nahraum aktuell ständig begegnen könnte, ist es Aufgabe der Fallstudie, diese Perspektive durch den *institutionellen* Blickwinkel zu erweitern. Situative und erfahrungsorientierte Methoden wie die Fallstudie „verdeutlichen (latente) eigene und fremde Betroffenheit, erzeugen sozialwissenschaftliches Problembewusstsein und leiten über zu kategorialen Denken“ (Petrik 2013: 66). Durch die Einführung und Anwendung rechtlicher Kategorien wird gewährleistet, dass die emotionale

und teils von Empörung geprägte lebensweltliche Sichtweise durch eine reflexive und institutionelle Ebene ergänzt wird.

Der Schwerpunkt der Kompetenzentwicklung liegt dabei, wie bereits in der Einleitung erwähnt, vorrangig in der Förderung der *Analyse- und Urteilskompetenz* der SchülerInnen. Auf Grundlage der Analyse ausgewählter Materialien in den einzelnen Phasen der Fallstudie (Gesetzestexte, Schaubilder zur politischen Partizipation, Rollenkarten etc.) können sich die anfänglich spontanen Stellungnahmen der SchülerInnen in Bezug auf FFF zu fundierten Sach- und Werturteilen entwickeln. Bei dem Fall Pia geht es letztendlich darum, mit welcher Begründungsqualität ein Normverstoß (Missachtung der Schulpflicht) angesichts anderer Güter (der Schutz des Weltklimas) abgelehnt oder begrüßt wird – statt dem „Ob“ steht das „Wie“ im Mittelpunkt. Damit ist die Unterrichtsreihe dazu geeignet, zur Herausbildung der Urteilsbildung auf postkonventionellem Niveau im Kohlbergschen Sinne (vgl. Reinhardt 2012: Kap. 10) beizutragen. Das Verhalten von Pia, die ihren Normverstoß letztlich mit einem übergeordneten humanitären Interesse begründet, fordert die Fehlvorstellung „Moral sei gleich Recht“ (Reinhardt 2005: 136; Petrik 2013: 224) produktiv heraus und gibt Anlass zu einer tiefergehenden Reflexion von gesellschaftlichen Normen.

Obwohl die gesamte Unterrichtssequenz von Partizipationsmöglichkeiten handelt, wird die *Partizipations- oder Handlungskompetenz* als „Königskompetenz der politischen Bildung“ nur in Ansätzen geschult. Anknüpfend an die politikdidaktische Diskussion über BürgerInnenleitbilder (vgl. Breit/Massing 2002) ist auch an dieser Stelle zu fragen, inwiefern eher analytisch verfahrenende Methoden geeignet sind, die „Fähigkeit zur Teilnahme an [...] informellen und formalisierten Prozessen öffentlicher Meinungs- und Willensbildung“ (Petrik 2013: 345) zu fördern. *AktivbürgerInnen*, die sich dauerhaft engagieren und Politik als wesentlichen Bestandteil ihres Lebens ansehen, werden durch diese didaktische Konzeption wohl kaum direkt hervorgebracht, dies ist aber auch nicht Ziel der Fallstudie. Geht man jedoch von den Teildimensionen der Partizipationskompetenz aus, intensiviert die Fallstudie bei den SchülerInnen zweifelsohne das *Handlungswissen* und ggf. die Handlungsmotivation (*das Wollen*) (vgl. Reinhardt 2012: 24).

3. Die Fallstudie als Makromethode

Bei der Durchführung der Fallstudie orientieren wir uns an den Phasen, die Sibylle Reinhardt empfiehlt und im „*Fall Christian*“ angewendet hat (Reinhardt 2012: 127f.). Insgesamt umfasst die von uns vorgeschlagene Sequenz eine Zeitdauer von elf Unterrichtsstunden, die je nach Lerngruppe anhand fakultativer Vertiefungsmöglichkeiten gekürzt oder verlängert werden kann (*Abbildung 4*). Die derzeitige Version ist für SchülerInnen der gymnasialen neunten Klasse konzipiert, ein Einsatz in anderen Lernjahren ist ebenfalls denkbar. Insbesondere in Phase 3 (*Exploration und Resolution für Handlungsmöglichkeiten*) bietet sich in der Sekundarstufe II ein wissenschaftspropädeutischer Exkurs an, um unterschiedliche Demokratievorstellungen (*siehe Sachanalyse*) anhand von Originaltexten aus der politischen Theorie- und Ideengeschichte zu analy-

sieren. Die von uns getroffene Auswahl (Burke, Barber, Habermas) ist dabei als exemplarisch zu betrachten und kann bei Bedarf durch andere Quellen (z.B. Arendt, Rousseau, Hobbes etc.) ergänzt werden. Darüber hinaus sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass in der letzten Phase (*Kollation mit der Realität*) die Umsetzung einer Mikromethode (*Pro-Contra-Streitgespräch*) angedacht ist. Bei Bedarf kann diese Phase auch lehrerzentrierter gestaltet und somit abgekürzt werden. Wir präferieren die interaktive Variante aus mehreren Gründen. *Erstens* ermöglicht sie den SchülerInnen, einen anderen Standpunkt als den eigenen einzunehmen und trägt somit zur Perspektivenübernahme bei. Dies erscheint für die abschließende Urteilsbildung als äußerst sinnvoll, da ggf. noch einmal neue Impulse für den eigenen Standpunkt aufgegriffen werden können. *Zweitens* ermöglicht die Durchführung eines Kontroversverfahrens eine Abwechslung in Bezug auf die Sozialform. Die hohe Formalisierung und strenge Regelmäßigkeit der Methode, die bei einer Erstdurchführung unbedingt geklärt werden muss⁴, wirkt bei SchülerInnen oft motivierend. Die starke Zentrierung auf die Aktivität der Lerngruppe trägt auch dazu bei. Selbst SchülerInnen, die nicht gerne diskutieren, werden durch den Einsatz als BeobachterInnen gefordert. Die gesamten Materialien sind im didaktischen Koffer der Universität Halle unter <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/> verfügbar.

Abbildung 4: Mögliche Sequenzplanung bzw. Verlaufsstruktur der Fallstudie Pia

I.	Konfrontation mit dem Fall (90 min)
	<ul style="list-style-type: none"> • Einstieg zum Thema „Fridays for Future“ (FFF) in Form einer Kartenabfrage oder einer Positionslinie oder eines Blitzlichtes (schülerzentrierte Einstiegsphase, um die unbegründeten Werturteile der Lerngruppe einzufangen) • Konfrontation mit dem fiktiven Fall Pia (M1) • Formulierung von Leitfragen an den Fall durch die SchülerInnen im Plenum (antizipierte Fragen in M2)
II.	Informationen auswerten (135 min)
	<ul style="list-style-type: none"> • Antworten auf die selbstformulierten Leitfragen auf Grundlage von ausgewählten Gesetzestexten in Kleingruppen (M3) finden • Präsentation der Ergebnisse der Kleingruppen im Plenum □ zur Strukturierung können hier die Kärtchen für die Tafel/das Whiteboard o.Ä. genutzt werden (M4)
III.	Exploration und Resolution für Handlungsmöglichkeiten (90 min)
	<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung des Szenarios durch die Lehrkraft (M5): eine/e KommunalpolitikerIn lädt Pia ein die Schülerinnen und Schüler „schlüpfen“ in die Rolle des/der PolitikerIn und formulieren auf Grundlage verschiedener Übersichten zur politischen Partizipation (M6) alternative Handlungsmöglichkeiten für Pia in Kleingruppen • mögliche Vertiefung für die Sekundarstufe II (fakultativ): Analyse unterschiedlicher Demokratievorstellungen (Burke, Barber, Habermas) + Konzept des „zivilen Ungehorsams“ (M8.1 und M8.2)
IV.	Disputation der Handlungsvorschläge (45 min)
	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation und Diskussion der Handlungsmöglichkeiten im Plenum
V.	Kollation mit der Realität (135 min)
	<ul style="list-style-type: none"> • Durchführung eines Kontroversverfahrens (Pro-Contra-Streitgespräch) zur Frage „Ist es legitim, die Schule zu schwänzen, um auf (klima-) politische Anliegen aufmerksam zu machen?“ • Einteilung der Klasse in drei Gruppen (Pro/Contra/BeobachterInnen) und Vorbereitung des Streitgesprächs auf Grundlage von Rollenkarten (M8) • Durchführung des Kontroversverfahrens und Auswertung durch BeobachterInnen • Abschluss: erneute eigene Stellungnahme in Form einer Kartenabfrage, einer Positionslinie oder eines Blitzlichtes • Rückblick auf die Unterrichtsreihe

(Ia) Kartenabfrage

Am Anfang der Fallstudie erfolgt der Einstieg zum Thema „*Fridays for Future*“. Denkbar ist es, dass die Hinführung in Form von Bildern, kleinen Videoauszügen (z.B. von Greta Thunberg, Luise Neugebauer oder anderen AktivistInnen), Statements von PolitikerInnen etc. initiiert wird. Per Kartenabfrage/Blitzlicht/Positionslinie werden die Standpunkte der Lerngruppe in Bezug auf das Thema abgefragt. Diese schülerInnenzentrierte Einstiegsphase – so untypisch sie für eine Fallstudie sein mag – ist unentbehrlich, um die unbegründeten Werturteile einzufangen, auf die später zurückgegriffen werden kann. Deshalb empfiehlt es sich, diese in irgendeiner Art und Weise zu dokumentieren.

(Ib) Konfrontation mit dem Fall

Danach erfolgt der eigentliche „Kerneinstieg“ der Methode. Den SchülerInnen wird der *Fall Pia* in Form eines selbst formulierten Textes präsentiert. Bei der Erstdurchführung einer Fallstudie ist es ratsam, den Text als Arbeitsblatt für jede/n SchülerIn auszuteilen, damit sie im Laufe der Sequenz immer wieder darauf zurückgreifen können. Bei geübten Lerngruppen, welche mit den methodischen Schritten vertraut sind, reicht das Vortragen des Falls durch die Lehrkraft. Durch eine gewisse Routine sollte das Aufwerfen der Leitfragen automatisch erfolgen. Der Fall ist so formuliert, dass er dazu anregt, Fragen an diesen zu stellen. Sie sollten im Plenum von den SchülerInnen formuliert und durch die Lehrkraft dokumentiert und am Ende ggf. ergänzt (per PowerPoint, an der Tafel, auf Folie) werden.

(II) Antworten auf Fragen mit Rechtstexten

In Kleingruppen suchen die SchülerInnen nun Antworten auf die von ihnen formulierten Leitfragen. Dabei stehen ihnen Auszüge aus ausgewählten Gesetzestexten (*GG; SchulG LSA; OWiG, BGB*) zur Verfügung. Diese müssen von der Lehrkraft bereitgestellt werden, bei unerfahrenen Lerngruppen sollten Hilfestellungen in Bezug auf den Umgang mit den Texten gegeben werden. Die Hauptaufgabe der Lehrkräfte liegt in der Unterstützung der SchülerInnen. Die Arbeitsergebnisse werden durch die Kleingruppen schriftlich (z.B. auf Flipchart-Papier) festgehalten. Nach der Erarbeitungsphase werden die Ergebnisse im Plenum präsentiert und diskutiert. Als Hilfestellung können die von uns vorstrukturierten Kärtchen für die Tafel oder das Whiteboard genutzt werden. Wichtig ist, dass am Ende dieser Phase „Licht ins Dunkel“ der unterschiedlichen konfligierenden Rechtsnormen (*siehe Abbildung 1*) gebracht wird.

(III) Exploration und Resolution für Handlungsmöglichkeiten

In dieser Phase wird das Szenario in Bezug auf die Schülerin Pia weitergedacht. Das von uns entworfene Setting sieht folgende Situation vor, die den SchülerInnen per PowerPoint, Arbeitsblatt o.Ä. präsentiert wird: Ein/e KommunalpolitikerIn ist auf Pias Fall aufmerksam geworden und lädt sie zu einem Gespräch ins BürgerInnenbüro ein. Er/sie möchte Pia in Bezug auf weitere Möglichkeiten beraten, ihre Anliegen in den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung einzubringen. Die SchülerInnen „schlüpfen“ in die Rolle der/des KommunalpolitikerIn und sollen mithilfe von zwei Übersichten zu verschiedenen Möglichkeiten politischer Partizipation (z.B. Mitarbeit in BürgerInneninitiativen, Unterschriftensammlungen, Einreichen von Peti-

tionen, Beteiligung an politischen Online-Diskussionsforen etc.) eine expertenmäßige Stellungnahme in Kleingruppen verfassen. Da die Schaubilder allein nicht ausreichen, um ein Statement zu formulieren, ist es notwendig, den SchülerInnen weitere Materialien bereitzustellen. Möglich sind zwei Alternativen: *Entweder* werden diese von der Lehrkraft per Arbeitsblätter zur Verfügung gestellt *oder* man ermöglicht eine Internetrecherche via Smartphone, Laptop o.Ä.

(IV) *Disputation der Handlungsvorschläge*

Die so entstandenen Stellungnahmen der ExpertInnen werden von den einzelnen Kleingruppen im Plenum vorgestellt und diskutiert. Dabei muss am Ende nicht die Entscheidung für eine der alternativen Handlungsformen stehen. Ziel ist, dass der Lerngruppe eine möglichst große Bandbreite an Möglichkeiten der politischen Partizipation bewusst wird.

(V) *Realitätsabgleich*

Da es sich bei dem Fall Pia um einen fiktiven Fall handelt, ist danach zu fragen, wie ein möglicher Realitätsabgleich aussehen könnte. Wir haben uns – wie bereits angekündigt – dazu entschieden, diesen mithilfe eines Kontroversverfahrens zu gestalten. Die SchülerInnen werden in drei Gruppen eingeteilt (*Pro/Contra/BeobachterInnen*) und erhalten vorgefertigte Rollenkarten ausgehändigt. Auf Grundlage dieser Materialien sollen sie ein Pro-Contra-Streitgespräch vorbereiten, das sich um die Frage „*Ist es legitim, die Schule zu schwänzen, um auf (klima-)politische Anliegen aufmerksam zu machen?*“ dreht. Der Abgleich mit der Realität wird in dem Sinne gesichert, dass die Rollenkarten auf Grundlage der verschiedenen parteipolitischen Standpunkte sowie Zitate von ausgewählten ParteipolitikerInnen (*siehe Abbildung 3*) gestaltet sind, die sich auf einem Spektrum von Zustimmung bis Ablehnung einordnen lassen. Neben der Beschäftigung mit den rechtlichen Normen wird somit eine weitere Kategorie, nämlich die politische mit dem ihr inhärenten Code „Macht“, eingeführt. Den SchülerInnen wird so bewusst, dass man die FFF-Bewegung aus unterschiedlichen Blickwinkeln beurteilen kann. Die BeobachterInnengruppe bekommt die Aufgabe, ein eigenes Analyse- bzw. Beobachtungsraster für das Streitgespräch zu entwerfen. Bei Lerngruppen, in denen die Methode noch nicht gefestigt ist, sollte auf die Dreiteilung verzichtet und nur in *Pro* und *Contra* eingeteilt werden. Den SchülerInnen, die nicht an dem Streitgespräch teilnehmen, wird ein vorgefertigtes Raster durch die Lehrkraft zur Beobachtung zur Verfügung gestellt. Die BeobachterInnen übernehmen schließlich die Auswertung. Sinnvoll ist es, sich hierbei an diversen Leitfragen (*Wie haben sich die SchülerInnen in ihrer Rolle verhalten? Wie haben sich die SchülerInnen in der jeweiligen Rolle gefühlt? Wie beurteilen Sie die von den Sprechern vorgetragene Argumente hinsichtlich ihrer Qualität? Wie plausibel und überzeugend waren die Argumente? Etc.*) zu orientieren. Schlussendlich kann ein lehrerzentrierter Input zu den einzelnen parteipolitischen Positionen in Bezug auf FFF erfolgen, falls noch Unklarheiten oder Irritationen vorliegen sollten.

(VI) *Abschließende Stellungnahme*

Um den Bogen zum Anfang der Sequenz zu schließen, sollte eine letzte Stellungnahme durch die SchülerInnen zu FFF erfolgen. Dabei ist es ratsam, die anfänglichen

Statements aufzugreifen und zu visualisieren. Der Lerngruppe wird so die Gelegenheit gegeben, zu artikulieren, ob und wie sich ihr spontanes Werturteil im Laufe der Fallstudie geändert hat.

4. Diskussion

Die hier vorgestellte didaktische Konzeption wurde in einer ersten Rohfassung bereits in der gymnasialen neunten Klasse einer Gesamtschule erprobt. Die Erfahrungen sollen nun kurz umrissen werden. Insbesondere der Einstieg in den Fall und das Aufwerfen der Leitfragen hat gut funktioniert. Dabei formulierten die SchülerInnen teilweise Fragen, die im ersten Moment nicht zielführend erschienen („*Werden die Politiker durch die Demonstrationen etwas ändern?*“; „*Konnte Pia andere SchülerInnen überreden, zu den Demonstrationen mitzugehen?*“; „*Ist es nachvollziehbar, wie alle Beteiligten reagieren?*“ Etc.). Diese sollten dennoch von der Lehrkraft notiert werden, um zu vermitteln, dass es keine *falschen* oder *richtigen* Fragen gibt, die an einen Fall gestellt werden können. Gerade im Hinblick auf das Erlernen von Methoden ist dieser Aspekt sehr bedeutsam. Die Arbeit mit den ausgewählten Gesetzestexten bereitete keine auffälligen Schwierigkeiten, bei Unklarheiten konnte die Lehrkraft problemlos nachsteuern. Bei der Präsentation der Arbeitsergebnisse zeigte sich, dass eine klare Strukturierung und Visualisierung der widerstreitenden Rechtsnormen äußerst wichtig ist, bildet dies doch die Grundlage für die sich anschließenden Phasen. Die Fortführung des Szenarios hat die SchülerInnen sichtlich motiviert, die Rolle anzunehmen und das Statement vorzubereiten. In dieser Phase ist es wichtig, noch einmal eindringlich über die verschiedenen Formen der Partizipation zu sprechen, da ihre wesentlichen Merkmale und Kennzeichen sonst unklar bleiben. Inwiefern das Pro-Contra-Streitgespräch aufgenommen wird und funktioniert, kann an dieser Stelle nicht ausgeführt werden, da dieses in der ersten Fassung noch nicht vorgesehen war.

Wie bereits angedeutet, bietet der Fachlehrplan mehrere Möglichkeiten, die Unterrichtsreihe zu realisieren. Sie kann in der gymnasialen neunten Klasse im Kompetenzschwerpunkt „*Partizipationsmöglichkeiten in der Demokratie bewerten*“ und in der Sekundarstufe II im Kompetenzschwerpunkt „*Zustand und Perspektiven des politischen Systems untersuchen und bewerten*“ unterrichtet werden. In der Sekundarschule bietet sich der Kompetenzschwerpunkt „*Grundlagen und Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie untersuchen*“ in der neunten oder zehnten Klasse zur Behandlung an⁵. Darüber hinaus sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es im Verlauf der Sequenz vielfältige Möglichkeiten der Bewertung gibt: *Erstens* die Statements der KommunalpolitikerInnen, *zweitens* die Mitarbeit in dem Pro-Contra-Streitgespräch, *drittens* die abschließenden Urteile der SchülerInnen und *viertens* besteht auch die Möglichkeit, das gewonnene Wissen in einer Kurzkontrolle abzufragen.

Bei der Durchführung der Konzeption sollte nicht vergessen werden, dass das Thema FFF eine hohe tagespolitische Brisanz besitzt und die Materialien permanent auf ihre Aktualität hin überprüft werden müssen. Während der Niederschrift des Artikels erwog die Stadt Mannheim beispielsweise, Bußgeldbescheide gegen vier SchülerIn-

nen wegen der Teilnahme an den FFF-Demonstrationen zu erheben, was letztlich fallengelassen wurde. Zum Erscheinen des Artikels könnten auf politischer Ebene bereits neue Gesichtspunkte in Bezug auf FFF relevant und diskutierenswert sein. Aus unserer Sicht bietet die Unterrichtsreihe auch die Möglichkeit, dass die Lehrkraft offensiv mit dem eigenen Dilemma im Umgang mit demonstrationswilligen SchülerInnen umgeht und dies verständlich macht: So lässt sich transparent vermitteln, dass man als Lehrkraft neben der eigenen privaten Haltung zu FFF an widerstreitende Normen gebunden ist und diese gegenüber den SchülerInnen abzuwägen hat.

Die vorliegende Unterrichtsreihe ist als Entwurf und Anregung zu verstehen. Über Anregungen zur Unterrichtsreihe in ihrer Konzeption und Praxis würden wir uns sehr freuen.

Anmerkungen

- 1 Alle landesrechtlichen Normen beziehen sich auf das Bundesland Sachsen-Anhalt.
- 2 In anderen Bundesländern ist dies allgemeinverbindlich geregelt, z.B. §11 Allgemeine Schulordnung (ASchO) des Landes Nordrhein-Westfalen. Online abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vld_id=3238&vld_back=N314&sg=&menu=1 (letzter Zugriff: 22.09.2019).
- 3 Eigene Darstellung in Anlehnung an Süddeutsche Zeitung vom 23. April 2019: "Fridays for Future" Wie die deutschen Parteien zu den Klimademonstrationen stehen. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/fridays-for-future-parteien-position-spd-cdu-afd-gruene-linkes-csu-fdp-1.4417558> (letzter Zugriff: 23.07.2019).
- 4 Für die Unterrichtspraxis empfiehlt sich dahingehend z.B. die „*Methoden-Kiste*“ der Bundeszentrale für politische Bildung. Diese ist kostenlos abrufbar unter <https://www.bpb.de/shop/lernen/thema-im-unterricht/36913/methoden-kiste> (letzter Zugriff: 22.07.2019). Darüber hinaus sei an dieser Stelle auf die methodischen Schritte des Streitgesprächs bei Sibylle Reinhardt (Reinhardt 2018: 96f.) verwiesen.
- 5 Der Lehrplanbezug erfolgt für das Bundesland Sachsen-Anhalt.

Literatur

- Arendt, H. (1958): *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arendt, H. (1999 [1970]): *Ziviler Ungehorsam*. In: dies.: *Zur Zeit. Politische Essays*. Berlin.
- Breit, G./ Massing, P. (2002): *Die Rückkehr des Bürgers in die politische Bildung*, Wochenschau Verlag. Schwalbach/Ts.
- Dahl, R. A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/London.
- Detjen et al. (2012): *Politikkompetenz. Ein Modell*. Wiesbaden: Springer.
- Dietz, A. (2004): Gibt es ein Recht auf Verschmutzung? Eine Unterrichtsreihe zum Dilemma Ökologie vs. Gerechtigkeit. *GWP–Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 53(1).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (15.03.2019): Die Profis sind da. Abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wissenschaftler-unterstuetzen-fridays-for-future-bewegung-16090776.html>
- Habermas, Jürgen (1985 [1983]): *Ziviler Ungehorsam – Testfall für den demokratischen Rechtsstaat*. In: ders.: *Die neue Unübersichtlichkeit*. Frankfurt a.M. 1985, S. 79-99.
- Hagedorn, G. et al. (2019): Concerns of young protesters are justified. In: *Science*, 364, S. 139-140.

- Jefferson, T. (1985): Letter to James Madison (6 Sept. 1789). In: *The portable Thomas Jefferson*. Penguin Books, S. 444-451.
- Meya, J., Meya, L. (2016): Das Klima aufs Spiel setzen. Simulation der internationalen Klimaverhandlungen mit dem Planspiel KEEP COOL. In: *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP)*, 65 (2), S. 249-259.
- Meyer, Thomas (2009): *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nordhaus, W. (2015): Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. In: *American Economic Review*, 105(4), S. 1339-70.
- Petrik, A. (2013): *Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden: Konzept und Praxis einer genetischen Politikdidaktik (Vol. 13)*. Verlag Barbara Budrich.
- Reinhardt, S. (2005): Fehlverstehen und Fehler verstehen: Aus Fehlern lernen ist aktives Lernen. In: *Demokratiekompetenz*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 129-140.
- Reinhardt, S. (2012): *Politikdidaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II*. Cornelsen Verlag.
- Reinhardt, S. (2018)⁷: *Politikdidaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II*. Cornelsen Verlag.
- Reinhardt, S. (2019): Fridays For Future – Moral und Politik gehören zusammen. In: *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP)*, 68 (1), S. 159-162.
- Thunberg, G. (2019): Wir haben keine Ausreden mehr. In: *Blätter* (6), S. 59-62.
- White, J. (2013): Thinking generations. *The British Journal of Sociology*, 64(2), 216-247.

Die wachsende Kluft von Arm und Reich als Gefahr für die Republik

Bernhard Schäfers

Neue Probleme – neue Gesellschaftsbegriffe

Einzelne Problemfelder der Gesellschaft herauszugreifen und mit entsprechenden Begriffen zu versehen, ist nicht neu. Bereits vor 20 Jahren fragte Armin Pongs: „In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?“. In seiner Darstellung damals kursierender Gesellschaftsbegriffe kam er auf 24, darunter „Risikogesellschaft“ von Ulrich Beck (München 1999 und 2000). Ja, in welcher Gesellschaft leben wir? Ist es „Die Gesellschaft des Zorns“ (vgl. hierzu GWP4/2019: 565ff.) oder eine „zerrissene Republik“, wie Christoph Butterwegge meint? Weder noch. Beide Titel sind irreführend, weil sie in Aufsehen beanspruchender Form bestimmte Tatsachen als *pars pro toto* nehmen.

Mit „Republik“ wird von Butterwegge der Staat, zumal der Sozialstaat, in den Fokus gerückt. Das umfangreiche Werk ist aber zugleich eine sozialstrukturell basierte Gesellschaftsanalyse und -geschichte der Bundesrepublik Deutschland, mit dem Hauptaugenmerk auf die nach seiner Auffassung das Staats- und Gesellschaftssystem mehr und mehr gefährdende soziale Ungleichheit und wachsende Armut.

Christoph Butterwegge, 1951 im münsterländischen Albersloh geboren, war von 1998 bis 2016 Professor für Politische Wissenschaft an der Kölner Universität. Seit Jahrzehnten gehören Armut und Armutsentwicklung, soziale Ungleichheit und die Entwicklung des Sozialstaats zu seinen Forschungsthemen. Butterwegge steht der Partei *Die Linke* nah, die ihn 2017 als ihren Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten aufstellte (was, ungewöhnlich genug, im Impressum hervorgehoben wird).

Das Werk im Umfang von 414 Seiten gliedert sich in folgende Kapitel:



o. Prof. Dr. Bernhard Schäfers
Karlsruher Institut für Technologie
Institut für Soziologie

Christoph Butterwegge (Hrsg.)
Die zerrissene Republik: Wirtschaftliche, soziale und politische
Ungleichheit in Deutschland. Weinheim, 2020



1. Definitionen, Dimensionen und Diskussionen über Grundlagen der gesellschaftlichen Ungleichheit
2. Untersuchungen zur (west)deutschen Sozialstruktur zwischen seriöser Empirie und purer Ideologie
3. Sozialstrukturentwicklung und Diskurskonjunkturen der Ungleichheit
4. Erscheinungsformen der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit
5. Entstehungsursachen und Entwicklungstendenzen der Ungleichheit: Prekarisierung, Pauperisierung und Polarisierung
6. Konturen und Perspektiven einer zerrissenen Republik

Dimensionen und Theorien sozialer Ungleichheit

Das Bild auf dem Buchumschlag zeigt eine Waage, in deren einer Schale einige Münzen liegen und in der anderen mehrere Bündel Banknoten – Symbole für die Ärmsten und Reichsten und die vorherrschende soziale Ungleichheit. Diese wird nach Butterwegge vor allem „systemisch“, also durch verfehltes (Sozial)Staatshandeln, verursacht und ist auf drei miteinander eng verknüpfte Erscheinungsformen zurückzuführen:

Wirtschaftliche Ungleichheit ist gegeben, „wenn die ökonomischen (Macht-)Strukturen eine Verteilungsschiefelage beim Einkommen und/oder Vermögen hervorbringen, die bestimmte Personengruppen hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen privilegiert und andere diskriminiert“.

Von *sozialer Ungleichheit* wird gesprochen, „wenn gesellschaftliche Normen, Strukturen und/oder Institutionen bestimmte Personengruppen im Hinblick auf die Stellung oder den Status ohne sachlichen Grund benachteiligen, andere hingegen ohne sachlichen Grund bevorzugen“.

Politische Ungleichheit liegt vor, „wenn nicht alle Bürger/innen eines (demokratisch verfassten) Landes über dieselben Möglichkeiten der Einflussnahme auf staatliche Entscheidungsprozesse und Personalentscheidungen verfügen“ oder sie aus verschiedenen Gründen nicht wahrnehmen (S. 12).

Wirtschaftliche und soziale Ungleichheit werden, da beide nur schwer voneinander zu trennen seien, als „sozioökonomische Ungleichheit“ zusammengefasst. Sie führen nach Butterwegges Auffassung „zwangsläufig auch zu politischer Ungleichheit“.

Nach Definitionen zu Armut und Reichtum (S. 17ff.) folgt ein Überblick zu Theorien sozialer Ungleichheit, beginnend mit Jean-Jacques Rousseaus berühmter „Abhandlung über den Ursprung und die Grundlagen der Ungleichheit unter den Menschen“ (1755). Auch Georg Friedrich Wilhelm Hegels einflussreiche Darstellung über Arm und Reich in seiner Philosophie des Rechts (der ersten bündigen Theorie der bürgerlichen Gesellschaft, 1820), wird einbezogen. Die Klassentheorie von Karl Marx und Friedrich Engels ist, in stets kritischer Auseinandersetzung, für das vorliegende Werk der wichtigste Bezugsrahmen.

Ausführungen zur Schichtungstheorie von Theodor Geiger, der sie mit einer empirischen Untersuchung aus dem Jahr 1932 („Die soziale Schichtung des deutschen Volkes“) allererst begründete, und zu dessen Werk, „Die Klassengesellschaft im Schmelztiegel“ (1949), leiten letztlich über zu den hitzig geführten Diskussionen in der frühen Bundesrepublik: Sind wir noch eine Klassengesellschaft oder bereits auf

dem Weg zu einer differenzierten Schichtungsgesellschaft bzw. zu einer „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“, wie Helmut Schelskys bekannte These (1953) lautete? Diese Auseinandersetzungen werden von Butterwegge breit belegt und kommentiert.

Die Entwicklung der sozioökonomischen Ungleichheit

Die im Mai 1949 gegründete Bundesrepublik Deutschland wurde von Beginn an wirtschaftlich und sozial dominiert durch die im Juni 1948 vorausgegangene Währungsreform für die drei Westzonen. Hinsichtlich ihrer Vermögensverteilung und Besonderheiten beim Geldumtausch waren die Weichen der sozioökonomischen Entwicklung, so Butterwegge, von vornherein falsch gestellt. Hauptverantwortlich für die Durchführung der Währungsreform war der Direktor der Wirtschaftsverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets, Ludwig Erhard, ab 1949 langjähriger Wirtschaftsminister der von Konrad Adenauer geführten Bundesregierung.

Die Akzeptanz der jungen Republik beruhte auch auf der „Sozialen Marktwirtschaft“ als gesellschaftspolitischem Leitbild und ihren spürbaren Erfolgen. Butterwegge erwähnt zwar diesen Begriff, aber nicht dessen Urheber, den Münsteraner Professor für Volkswirtschaft, Alfred Müller-Armack, und welche Programmatik dieser damit verband. Natürlich, so möchte man hier und bei folgenden Ausführungen kommentieren, gab es weiterhin Arme und sozial sehr schwach gestellte Personengruppen. Aber Erhards Ziel, „Wohlstand für alle“ zu schaffen, wurde in den 1960er Jahren für den Großteil der Bevölkerung erreicht, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. So konnte Arnold Gehlen spöttisch kommentieren: „Die Reichen werden immer reicher, und die Armen werden es auch“.

Tabellen hierzu, z.B. den hohen Zustimmungsqoten in der Bevölkerung zur politischen, ökonomischen und sozialstaatlichen Entwicklung, hätten diesen Aufschwung, auch als „Wirtschaftswunder“ bezeichnet, veranschaulichen können. Aber im Werk findet sich keine einzige, auch kein Schaubild, z.B. zur sozialen Schichtung mit den jeweiligen Anteilen von Arm und Reich. Daten aus empirischen Untersuchungen im Text sind kein Ersatz.

Besonders auffällig ist das im Unterkapitel „Bildungsungleichheit, Bildungsarmut und Bildungsreichtum“ (S. 226ff.; das im letzten Jahr von Gudrun Quenzel und Klaus Hurrelmann herausgegebene „Handbuch Bildungsarmut“ wird in die Argumentation einbezogen). Das Kapitel gibt zwar einen guten Überblick zum aktuellen Forschungs- und Diskussionsstand, ermangelt aber der empirischen Veranschaulichung. Das ist bedauerlich, weil sich durch die Bildungsexpansion seit den 1960er Jahren die westdeutsche Sozialstruktur stark veränderte, wie Butterwegge zu Recht hervorhebt (S. 239). Die jetzige „staatliche Austeritätspolitik, durch die das öffentliche Bildungswesen vielerorts in einen katastrophalen Zustand geraten ist“ (S. 237), wird als eine der Ursachen für eine neue Bildungsmisere und Pauperisierung kritisch hervorgehoben.

Zum „Staatssozialismus à la DDR“ (S. 172ff.) wird deutlich Stellung bezogen. Dieser habe zweifelsohne zu „mehr Gleichheit auf einem niedrigeren Wohlstandsniveau“ geführt, auch wenn die Gleichheit durch Privilegien für Funktionäre und Par-

teimitglieder auf der einen Seite und sozial schwach gestellte Rentner auf der anderen vielfach unterlaufen wurde. Fazit Butterwegges: Ein (relativ) geringes Ausmaß sozioökonomischer Ungleichheit bedeute nicht zwangsläufig die Verwirklichung eines Maximums an sozialer Gerechtigkeit, Demokratie und staatsbürgerlicher Freiheit. An diesen Grundlagen fehlte es in der DDR-Gesellschaft.

Für die westdeutsche Entwicklung sieht Butterwegge das Hauptübel in der vom Neoliberalismus dominierten „US-Amerikanisierung“, nicht nur der Wirtschaft, sondern der ganzen Gesellschaft (S. 254ff.). Die Instrumente dafür wurden durch die Amerikanisierung des Arbeitsmarktes und des Wohlfahrtsstaates, vor allem im Zuge der von Bundeskanzler Gerhard Schröder durchgesetzten „Agenda 2010“ und die damit verbundene Einführung der Hartz-Gesetze, geschaffen. Damit sei eine „Abwertung, Ökonomisierung und Privatisierung des Sozialen“ einhergegangen (S. 271ff.).

Die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse habe die Sicherheit des Arbeitsplatzes unterlaufen; sie führe zu Ermüdungs- und Erschöpfungserscheinungen (S. 330). Das habe fatale Auswirkungen auf das Familien- und Eheleben, die Gesundheit und die Lebenserwartung der prekär Beschäftigten. Auch die „gesundheitliche Ungleichheit“ (S. 243f.) hätte mit empirischen Belegen aus nationalen und internationalen Untersuchungen veranschaulicht werden können, um noch deutlicher zu machen, wie gravierend das Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse von Arm und Reich inzwischen ist. Der „digitale Finanzkapitalismus“ und die Globalisierung haben diese Entwicklungen verschärft, sind aber nach Butterwegge nicht ursächlich.

Inklusiver Sozialstaat und Bürgerversicherung als Abhilfe

Rechtfertigen diese Entwicklungen, Hartz IV als „Symbol für soziale Demontage, Verarmung und Verelendung“ zu bezeichnen (S. 286ff.) oder von einer „Verhöhnung der sozial Benachteiligten in der Hartz-IV-Gesellschaft“ (S. 365ff.) zu sprechen? Diese und viele andere dramatisierende Wertungen sind überflüssig, weil die mitgeteilten Fakten für sich selbst sprechen.

Was kann der „inclusive Sozialstaat“ gegen diese Entwicklungen unternehmen? Inklusion sei nicht nur ein „systemtheoretischer Schlüsselbegriff und ein (sozial)pädagogisches Prinzip“, sondern in einem sehr viel umfassenderen Sinne als gesellschaftspolitisches Kernparadigma zu verstehen (S. 397). Ziel des gesellschaftlichen Umbaus sollte nach Butterwegge ein „inclusiver Wohlfahrtsstaat“ sein, der eine gleichberechtigte Partizipation aller Wohnbürger/innen am gesellschaftlichen Reichtum wie am sozialen, politischen und kulturellen Leben ermögliche. Das könne ein bedingungsloses Grundeinkommen nicht leisten, da es die sozioökonomische Ungleichheit nicht abschaffe, sondern zementieren und womöglich verschärfen würde.

Stattdessen empfiehlt Butterwegge eine *allgemeine, einheitliche und solidarische* (kursiv im Orig.) Bürgerversicherung, die durch „Abschöpfung des Reichtums“ (S. 401ff.) ermöglicht werden soll. *Allgemein* soll heißen, dass die Bürgersozialversicherung alle dafür geeigneten Versicherungszweige umfasst und es private Versicherungen nicht

mehr geben dürfe. Die Bürgerinnen und Bürger werden ohne Ausnahme als eine Solidargemeinschaft begriffen, die „ein hohes Maß an Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich“ verbürge. – Ist dieser Vorschlag gesellschaftspolitisch nicht völlig unrealistisch, auch weil er ein Zuviel an Zwang zur Gleichheit und Solidarität voraussetzt?

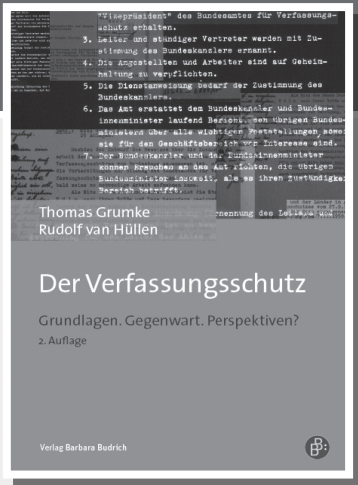
Abschließende Bemerkungen

Die Dichotomie von kapitalistischer und sozialistischer Gesellschaft, in der Butterwege wissenschaftlich und politisch sozialisiert wurde, gehört zu den Prämissen der Untersuchung: Ungleichheit ist ein konstitutives Merkmal jeder kapitalistischen Gesellschaft. Sie sei für diese insofern nützlich, als die Armut wie eine Drohkulisse und als Disziplinierungsinstrument wirke, während der Reichtum als Leistungsanreiz, Lockmittel und Belohnung für aufstiegsorientierte Gruppen der Bevölkerung erscheine. Dies sei der Kern des US-amerikanischen Neoliberalismus. Das zieht sich wie ein Leitfaden durch die Ausführungen, die den Weg zur „zerrissenen Republik“ markieren. Andere Standpunkte sind „pure Ideologie“ (vgl. die Überschrift zu Kap. 2 und die entsprechenden Ausführungen zu einzelnen Autoren und Gesellschaftsbegriffen, S. 64ff.).

Ist Armut wirklich „für die Aufrechterhaltung der bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse erforderlich“, weil sie „unmittelbar Betroffene, Erwerbslose und Arbeitnehmer/innen gleichermaßen“ diszipliniert, wie es gleich einleitend (S. 17) heißt? Ist das nicht krudester Marxismus, ein „ökonomistischer“ (S.14) Standpunkt, dem Butterwege eigentlich nicht aufsitzen möchte: Karl Marx, Friedrich Engels und „alle seriösen Anhänger“ ihrer Theorie hätten immer die relative Autonomie und die funktionale Eigengesetzlichkeit des geistig-politischen Überbaus hervorgehoben.

Sieht man von unnötigen Wertungen und Forderungen ab, hat Butterwege eine materialreiche, für das Thema der sozioökonomischen und politischen Ungleichheiten und die damit verbundenen Entsolidarisierungseffekte in Staat und Gesellschaft wichtige Untersuchung vorgelegt. Abhilfe von der Zerrissenheit der Republik, die im unterstellten Ausmaß im sozioökonomischen und politischen Bereich nicht gegeben ist, wie durch Daten aus der Wahlforschung und anderen Quellen belegt werden könnte, schafft nicht der kaum durchsetzbare „inclusive Wohlfahrtsstaat“.

Verbesserungen anzumahnen und sozialstaatlich Vorsorge zu treffen, wie das Auseinanderdriften von Arm und Reich gestoppt werden kann, ist Aufgabe der Gesellschaftspolitik. Neu zu fundieren sind Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat und jenen Institutionen, die rechtsstaatliche Garantien und Freiheit für alle verbürgen – Einstellungen, die ohne Ausgrenzungen und Diskursverweigerungen, ohne Hass in den Netzen und mit Respekt für die Amtsinhaber staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen täglich das allgemeine Wohl der Republik und des Gemeinwesens befördern.



Thomas Grumke,
Rudolf van Hüllen

Der Verfassungsschutz

Grundlagen. Gegenwart.
Perspektiven?

2019, 250 Seiten • Kart. • 24,90 € (D) • 25,60 € (A)

ISBN 978-3-8474-2280-8 • eISBN 978-3-8474-0694-5

Wie kann ein zukunftsfähiger Verfassungsschutz aussehen? Welche zum Teil längerfristigen Fehlentwicklungen müssen behoben werden? Kritik an den Verfassungsschutzbehörden gehört mindestens seit der Entdeckung des NSU-Rechtsterrorismus zum guten Ton öffentlicher Empörung. Weniger bekannt ist aber, wie diese Institutionen aufgebaut sind, wie sie in der Realität funktionieren und was sie tatsächlich leisten können. Die Autoren schließen diese Wissenslücke, formulieren Verbesserungsbedarf und entwickeln Perspektiven zwischen den nicht selten zu hörenden Forderungen "Abschaffen" und "Weiter so".

www.shop.budrich.de



Anja Bonfig: „Nix anderes ist eine größere Macht als Geld“ – Phänomene aus dem Feld sozioökonomischer finanzieller Bildung aus der Sicht von Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf. 2019, Wobenschau Verlag, Frankfurt/Main

Geld bzw. Vermögen dient in einer monetarisierten Gesellschaft als Norm für beruflichen Erfolg, verleiht Ansehen, gewährt gesellschaftlichen Einfluss. „Geldlosen“ indes wird persönlicher Misserfolg attestiert, der sie häufig gesellschaftlich marginalisiert. Und so aus individuellen Schuldenfallen wie 2008ff. wirtschaftliche und gesellschaftliche Krisen erwachsen, werden die Finanzialisierung der Realwirtschaft, Spekulationen auf dem Wohnungsmarkt oder sich verfestigende Armut jäh greifbar.

Diese gesellschaftlichen Dimensionen von Geld behandelt die „klassische“ ökonomische Bildung nicht ausreichend. Umso wichtiger ist es, das Thema „Geld“ im sozioökonomischen Unterricht zu adressieren. Welche Inhalte hierfür zu vermitteln und welche Kompetenzen nötig sind, wird rege diskutiert.

In ihrer Dissertation eruiert Anja Bonfig Wege einer sozioökonomischen finanziellen Bildung. Sie erörtert finanzielle Bildung für Förderschülerinnen und -schüler und die äußerst kontrovers geführte fachdidaktische Debatte, inwieweit finanzielle (Allgemein-)Bildung als Teil einer sozialwissenschaftlich geprägten ökonomischen Bildung gelten kann – und soll. Exemplarisch akzentuiert sie die unterschiedlichen Denkweisen, pointiert „Lohn [...] sowohl als ‚Preis‘ für die bereitgestellte Arbeitsleistung als auch als Mittler für soziale Anerkennung“ (S. 84).

Im zweiten Teil geht die Autorin der Frage nach, inwieweit Vorstellungen als zentrale Dimension von Lernvoraussetzungen gelten sollten (Kap. 4). Dies ist herausragend, da Bildungsprozesse stets an individuellen, kulturellen und sozialen Lernendenvoraussetzungen anknüpfen sollten, fachdidaktische Untersuchungen aber zumeist die Konkretisierung von Lerninhalten, Begründung von Bildungszielen, Auswahl, Legitimation und Methodisierung fachlicher Strukturen intendieren.

Bonfig gelingt logisch stringent, method(olog)isch überzeugend und sprachlich ansprechend, Schülervorstellungen über Phänomene sozioökonomischer finanzieller Bildung zu erfassen (Kap. 6). Die Ergebnisdarstellung (Kap. 7) fokussiert u. a. Vorstellungen bezüglich „Geld im täglichen Leben“ (Bedürfnisbefriedigung, Preis, Geld, Steuern) sowie „Geld in gesamtwirtschaftlichen und globalen Kontexten“ (wirtschaftliche Zusammenhänge, internationale Wirtschaftsbeziehungen). Die Interpretation der Ergebnisse (Kap. 8) fördert interessante Erkenntnisse zutage wie z.B., „dass den Schüler*innen bewusst ist, dass politische Maßnahmen den zu zahlenden Preis beeinflussen, ebenso [...] auf die Lebenshaltungskosten einwirken“ (S. 332). In Bezug auf die Steuermoral ist der Befund bedeutend, dass ein „passiver“ bzw. „automatischer“ Akt der Steuerzahlung“ angenommen wird (S. 335).

Einen zentralen Mehrwert liefert die Studie mit den (unterrichts-)praktischen Konsequenzen. Wie muss finanzielle Bildung konstituiert sein, um nicht nur ökonomische Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten, vielmehr politische und gesellschaftliche Schlaglichter einzubinden? Die Antworten sind derart erhellend, dass der Fokus auf Lernende mit sonderpädagogischem Förderbedarf nahezu bedauernd ist. Ausführungen zur sozialwissenschaftlichen Kontextualisierung finanzieller Bildung wären fraglos für Regelschülerinnen und -schüler ebenfalls sehr aufschlussreich gewesen.

Das Werk überzeugt durch seine immense Aktualität, hohe inhaltliche Relevanz und seine Innovationskraft: Es richtet die Aufmerksamkeit auf eine bislang eher vernachlässigte Zielgruppe, verdeutlicht zudem, dass nicht nur Schülervorstellungen über „Geld“ ausgesprochen heterogen sind, sondern auch die fachlichen und -didaktischen Perspektiven auf das für unsere „Geldgesellschaft“ zentrale Phänomen. In einer Zeit, in der viele Menschen von allem den Preis, aber nur von wenigem den Wert kennen, ist Anja Bonfigs Arbeit in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzen. So „Geld“ im Unterricht eines Tages primär hinsichtlich sozialer Phänomene identifiziert, analysiert, reflektiert und diskutiert wird, können endlich (sozio-)ökonomisch mündige Bürgerinnen und Bürger heranwachsen.

Tim Engartner



Hölzel, Tina/Jahr, David (Hrsg.): Konturen einer inklusiven politischen Bildung. Konzeptionelle und empirische Zugänge. 2019, Wiesbaden, VS Verlag.

Zielsetzung der Publikation ist es, die Debatte um eine inklusive politische Bildung voranzutreiben. Aus aktuellen Forschungsprojekten werden im Sammelband empirische und konzeptionelle Zugänge zur Thematik vorgestellt (Jahr/Hölzel 2019, S. 6). Thematisiert werden im Sammelband vier Handlungsfelder: (I) Arbeit an der Theorie, (II) Blick auf den Adressat*innenkreis, (III) Forschung außerhalb von Schule sowie (IV) Gestaltungen von Rahmenbedingungen wie Schulentwicklung und Professionalisierung.

Bereits in der Einleitung setzen sich Hölzel und Jahr mit dem Inklusionsbegriff auseinander. Diese Diskussion greift Jahr in seinem Beitrag erneut auf. Er nähert sich dem Inklusionsbegriff in der politischen Bildung mit Hilfe des Analysemodells der trilemmatischen Inklusion von Mai-Ahn Bogers, das von den Interessen der Betroffenen ausgeht. Mit Einsatz des Modells gelingt es Jahr, den Inklusionsbegriff in der politischen Bildung differenzierter zu erforschen als es bisher geschehen ist. Es wäre gut gewesen, wenn er in seiner Analyse der politikdidaktischen Literatur eine Kontextanalyse ergänzt hätte. So kommentiert er Zurstrassens Anmerkungen zum Versagen der politischen Bildung im Umgang mit Heterogenität dahingehend, dass sie bestehenden fachdidaktischen Konzepten den Anspruch absprechen würde, wirklich jemals für alle Lernenden dagewesen zu sein (vgl. S. 26). Ihre Aussagen beziehen sich nicht auf die fachdidaktische Theorie, sondern auf die empirisch vielfach aufgezeigte soziale Ungleichheit in der politischen Bildung.

Vennemeyer setzt sich in ihrem Beitrag mit der Frage auseinander, ob aus intersektionalen Betrachtungen Impulse für eine inklusive politische Bildung ausgehen können. Auch in diesem Beitrag erfolgt ein Transfer aktueller fachwissenschaftlicher Konzepte in die Fachdidaktik, der hier gut

gelingt. Ihre Analyse liest sich wie ein Plädoyer für eine Stärkung soziologischer Perspektiven in der sozialwissenschaftlichen Bildung.

Einen überraschenden Zugriff auf die Inklusionsthematik eröffnet Wohnig, der die Darstellung des politischen Interesses von Jugendlichen in Politik-Lehrbüchern analysiert und damit den Fokus auf die intergenerationale Ungleichheit richtet. Er berücksichtigt nur Lehrwerke, die auf der Basis des baden-württembergischen Bildungsplans 2004 (S. 58) zwischen 2001 und 2012 zugelassen worden sind. Diese Forschung sollte mit aktuelleren Lehrwerken erweitert werden.

In der (sozio-)ökonomischen Bildung ist die Auseinandersetzung mit Inklusion noch randständiger als in der politischen Bildung. Westerkamp erschließt mit seinem Beitrag weitgehend Neuland.

Die Grundschulpädagogik gilt, so Jordan und Becker, als Vorreiterin im Umgang mit heterogenen Lerngruppen (S. 151). Entlang ausgewählter Bausteine der inklusiven Grundschulpädagogik beschreiben sie sehr überzeugend Transfermöglichkeiten in die politische Bildung.

In der Tat ist die Grundschulpädagogik hinsichtlich der Entwicklung heterogenitätssensibler Konzepte innovativ, aber trotz dieser Konzepte sind z. B. die Leistungsbewertung im Sachunterricht oder Übergangsempfehlungen immer noch stark durch soziale Ungleichheit geprägt.

In einigen Beiträgen wäre eine konservativere Zitierweise wünschenswert gewesen. Manchmal fehlen Seitenangaben, auch bei direkten Zitaten. Dem Nachwuchs ist hier kein Vorwurf zu machen. Es wird eine Zitationskultur aufgegriffen, die von manchen etablierten Politikdidaktikern praktiziert wird, aber mit Blick auf wissenschaftliche Standards schwierig ist.

Die Publikation eröffnet insgesamt einen sehr lesenswerten Zugang zur aktuellen Forschung im Bereich der inklusiven politischen Bildung. Es gelingt, die fachdidaktische Debatte voranzutreiben. Die Publikation eignet sich auch hervorragend für die universitäre Lehrer*innenbildung, um Forschendes Lernen anzuregen.

Bettina Zurstrassen

Autorinnen und Autoren

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

Dr. Hans-Peter Bartels
Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages
Neustädtische Kirchstraße 15
10117 Berlin
E-Mail: wehrbeauftragter@bundestag.de

Professor Dr. Michael W. Bauer
Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2
D-67324 Speyer, Deutschland
E-Mail: michael.bauer@uni-speyer.de

Dr. Stefan Becker
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume,
Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
E-Mail: stefan.becker@thuenen.de

Prof. Dr. Frank Brettschneider
Universität Hohenheim
Institut für Kommunikationswissenschaft
Fruwirthstraße 46
70599 Stuttgart
E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de

Prof. Dr. Tim Engartner
Goethe-Universität Frankfurt
Campus Westend
Theodor-W.-Adorno-Platz 6
D-60323 Frankfurt/Main
E-Mail: Engartner@soz.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Norbert Lammert
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
E-Mail: Marcel.Serr@kas.de

Prof. Dr. Stefan Liebig
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
(DIW Berlin)
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
E-Mail: SLiebig@diw.de

Prof. Dr. Stefan Marschall,
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Sozialwissenschaften
Universitätsstr. 1
D-40225 Düsseldorf
E-Mail: Stefan.Marschall@uni-duesseldorf.de

Lena Masch, Akademische Rätin
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Sozialwissenschaften
Universitätsstr. 1
D-40225 Düsseldorf
E-Mail: lena.masch@hhu.de

Lukas Paul Meya
planpolitik GbR
Friedelstraße 5
12047 Berlin
E-Mail: lukas.meya@web.de

Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers
Werderstr. 17
76530 Baden-Baden
E-Mail: schaefers.bernhard@gmx.de

Oliver Schmiedl
Hansering 10
06108 Halle (Saale)
E-Mail: o.schmiedl@bildung-lsa.de

Christian Stecker
Mannheimer Zentrum für
Europäische Sozialforschung (MZES)
A5, 6 (Gebäudeteil A)
68159 Mannheim
E-Mail: Christian.Stecker@mzes.uni-mannheim.de

Prof. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Inst.für Pol.Wissenschaft
Kochstraße 4
91054 Erlangen
E-Mail: roland.sturm@fau.de

Prof. em. Dr. Rainer Tetzlaff
Schoenaich-Carolath-Str. 17
22607 Hamburg
E-Mail: prof@rainertetzlaff.de

Dr. Jens van Scherpenberg
Ludwig-Maximilians-Universität München
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Oettingenstr. 67.
80538 München
E-Mail: Jens.van Scherpenberg@gsi.uni-
muenchen.de

Richard Zensen B.A.
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Inst.für Pol.Wissenschaft
Kochstraße 4
91054 Erlangen
E-Mail: richard.zensen@fau.de

Prof. Dr. Bettina Zurstrassen
Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie
Postfach 10 01 31
D-33501 Bielefeld
E-Mail: bettina.zurstrassen@uni-bielefeld.de

Informationen für AutorInnen

Programm:

GWP ist eine Fachzeitschrift für Studium und Praxis des sozialwissenschaftlichen Unterrichts. Sie vermittelt zwischen Fachwissenschaften einerseits und Studium bzw. Bildungspraxis auf der anderen Seite. Herausgeber/innen und Autor/innen kommen aus den Fachwissenschaften, aus der Fachdidaktik und der Bildungspraxis.

Manuskriptangebote:

Richten Sie Ihr Manuskriptangebot bitte an die Redaktion.
GWP-Redaktion, Sürderstr. 22A, 51375 Leverkusen
E-Mail: redaktion@gwp-pb.de

Berücksichtigen Sie, dass GWP als Fachaufsätze nur Originalbeiträge veröffentlicht.

Peer-Review-Verfahren:

GWP wendet zur Sicherung der wissenschaftlichen und sprachlichen Qualität der veröffentlichten Fachaufsätze ein spezielles Peer-Review-Verfahren an. Jedes eingereichte Manuskript wird von jedem Mitglied der interdisziplinär besetzten Herausgeberschaft begutachtet. Entschieden wird anhand der Votes, die auf regelmäßigen Herausgeber-Sitzungen diskutiert werden. Kriterien sind wissenschaftliche Qualität, sachliche Stichhaltigkeit und eine klare und unpräzise Darstellung.

Darstellungsweise:

GWP-Fachaufsätze sind möglichst allgemeinverständlich formuliert und mittels Abschnitts- und Zwischenüberschriften gegliedert. Sehr wünschenswert sind Grafiken und Schaubilder. Das Quellenverzeichnis enthält die erforderlichen Nachweise und ergänzend Empfehlungen leicht erreichbarer Titel. Sehr wünschenswert sind Grafiken und Schaubilder. Bitte versehen Sie Ihre Literaturangaben mit den bei Crossref erreichbaren Digital Object Identifiers (DOI), am einfachsten über die Seite <https://doi.crossref.org/simpleTextQuery>

Umfänge:

Eine Druckseite fasst etwa 2.700 Anschläge (einschließlich Leerzeichen). Fachaufsätze sollen die Länge von 12 Druckseiten nicht überschreiten. Die Texte der anderen Rubriken haben Umfänge zwischen 4 und 10 Druckseiten.

Technische Form:

Wir erbitten Ihren Text elektronisch als offene Datei. Die Formatierung des Textes ist nicht erforderlich. Abbildungen erbitten wir entweder als separate Dateien (+ Ausdruck) oder als reproduktionsfähige Vorlagen. Farben müssen derart eingesetzt werden, dass Differenzierungen auch im Schwarz-weiß-Druck erhalten bleiben.



Thomas Goll (Hrsg.)

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Verfassung und Verfassungsrecht als Gegenstand politischer Bildung

2020. ca. 140 Seiten • Kart. • ca. 12,90 € (D) • ca. 13,30 € (A)

ISBN 978-3-8474-2393-5 • auch als eBook

Schriften zur Didaktik der Sozialwissenschaften in Theorie und Unterrichtspraxis, 3

Das Grundgesetz ist ein zentraler Gegenstand der historisch-politischen Bildung. Während die historische Perspektive bereits gut für den Unterricht aufbereitet ist, gibt es für die politische Perspektive in der Ausbildung von Lehrpersonen Defizite. Insbesondere fehlt in der Ausbildung eine systematische Beschäftigung mit Verfassungsrecht. Der Band schließt diese Lücke, indem er verfassungsrechtliche Fachkonzepte identifiziert und für den Unterricht aufbereitet.