



GW P

© Mark Ahsmann, 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

Gesundheitssystem · Pandemie und Ungleichheit ·
Digitalisierung · Umwelt · Nachhaltige Politik · Wahlalter ·
Politische Logik · Bundestagswahl 2021

Neue Serie: Deutschland 2020/2021



Verlag Barbara Budrich
69. Jahrgang · 4. Vierteljahr 2020
ISSN 16-5875 | ISSN Online: 2196-1654

4/2020

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. Johannes Kopp, Universität Trier

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; 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 Referendari- nen/ Referendare und Pensionäre/ Rentner/innen</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 diesem Heft

Covid beherrscht die öffentliche Debatte, unser Heft bietet mehr. 30 Jahre nach dem epochalen Ereignis schauen wir auf die deutsche Einheit zurück: Uns interessiert neue Forschung zu diesem Thema (*DIW*), wozu Erkenntnisse zum Elitenwechsel von West nach Ost gehören, der von einigen als „Kolonialisierung“, von anderen als „alternativlose Rettungsaktion“ gesehen wurde (Interview mit *Steffen Mau*).

In großer Breite greift das Heft aktuelle Themen auf: von der Umweltpolitik über die Digitalisierung (insbesondere mit Blick auf die Wirtschaft), die Bundestagswahl 2021 bis zu dem von allen (Covid-Leugnern wie politischen Entscheidungsträgern) immer wieder als Referenz bemühten Verständnis von Demokratie (siehe auch „Das besondere Buch“ in diesem Heft). Es ist kein Zufall, dass unsere Serie „Deutschland 2020“ immer wieder Demokratiefragen anspricht.

In diesem Heft schaut ein Aufsatz von *Roland Sturm* zur „politischen Rationalität“ hinter die Logik politischen Entscheidens. Demokratiefragen verbinden sich auch mit unserem Thema „Bundestagswahl 2021“. Soll das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt werden? Wie sieht die Parteienlandschaft vor der Wahl im nächsten Jahr aus?, fragt *Frank Decker*. Versteht man Schule als ersten Ort, wo Demokratie eingeübt werden kann, sollte man sich, wie dies unsere Autoren tun, beispielsweise mit den Möglichkeiten von Schülervvertretungen beschäftigen.

Die Schule kann auch Ort umweltpolitischen Lernens sein, wie ein weiterer Beitrag argumentiert. Eine Vogelperspektive auf das Thema Umwelt bietet ein Essay von *Reinhard Loske*, der Lehren für die Umweltpolitik aus der Corona-Pandemie prägnant formuliert. *Christoph Butterwegge* greift die These auf, die gesellschaftlichen Ungleichheiten in Deutschland würden durch das Virus verschärft, eine These, die einlädt zur kontroversen Diskussion. Sozialpolitische Probleme erscheinen in der Pandemie-Krise in einem neuen Licht. Neu sind sie aber deshalb nicht unbedingt, wie der Beitrag von *Tim Engartner* zu unserem „kranken Gesundheitssystem“ zu zeigen versucht.

Die Herausgeber freuen sich, Ihnen ein so vielseitiges und Diskussionen anregendes Heft präsentieren zu können. Wir bieten damit geistreiche Alternativen in lockdown-Zeiten und wünschen allen Leserinnen und Lesern weiterhin gute Gesundheit!

Die Herausgeber

Jahrgang 69, 2020, Heft 4 – Inhalt

EDITORIAL	419
ONLINE-ARCHIV	
Thema: Energiewende/Umweltpolitik	422
MEINUNG	
<i>Tim Engartner</i>	
Kränkendes Gesundheitssystem – oder: Von der Bedarfs- zur Gewinnorientierung	423
INTERVIEW	
Der Elitenwechsel bei der deutschen Vereinigung vor 30 Jahren <i>Fragen von GWP an Professor Dr. Steffen Mau</i>	429
AKTUELLE FORSCHUNG	
Ost-West-Vergleich des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung	433
FACHAUFSÄTZE	
<i>Roland Sturm</i>	
Politische Rationalität – zur Logik politischen Entscheidens	437
<i>Swaan Barrett</i>	
Soziale Dilemmastrukturen in Theorie und Praxis: Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung	449
<i>Thieß Petersen</i>	
Digitalisierung – Chancen und Risiken für die Wirtschaft	461
SERIE DEUTSCHLAND 2020/2021	
<i>Reinhard Loske</i>	
Nachhaltigkeit statt Marktgläubigkeit Lehren für die Politik aus der Corona-Pandemie	473

ESSAY

Frank Decker

Die Parteienlandschaft in Zeiten von Corona Ein Ausblick auf die Bundestagswahl 2021	483
---	-----

Christoph Butterwegge

Mehr sozioökonomische Ungleichheit durch Corona? Wie das Virus die Verteilungsverhältnisse beeinflusst	493
---	-----

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Thorsten Winkelmann, Julia Zimmermann

Mehr Demokratie wagen? Wählen mit 16 Jahren	501
---	-----

POLITISCHE DIDAKTIK

Thorsten Hippe

Umweltpolitisches Lernen in der Schule – eine unwichtige Nebensache?	511
--	-----

Ilka Maria Hameister und Michael May

Zahnlose Tiger? Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen von Schülervertretungen im Bundesvergleich	523
---	-----

DAS BESONDERE BUCH

Bernhard Schäfers

Eine erweiterte Sichtweise auf den Prozess der Demokratisierung	537
---	-----

REZENSIONEN

Klaus Barbeier

Thomas Goll/Benjamin Minkau (Hrsg.) (2020): Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Verfassung und Verfassungsrecht als Gegenstand politischer Bildung, Opladen, Berlin & Toronto	541
---	-----

Stephan Benzmann

Achim Albrecht/Gesine Bade/Adreas Eis/Uwe Jakubzyk/Bernd Overwien (Hrsg.). Jetzt erst recht: Politische Bildung! Bestandsaufnahme und bildungspolitische Forderungen, 2020, Frankfurt/M.	542
---	-----

Anschriften der Autorinnen und Autoren	543
--	-----

Thema Energiewende/Umweltpolitik

Mehr als 50 Beiträge zum Thema enthalten die GWP-Jahrgänge seit 2003. Eine große Auswahl an Quellen für eine Seminararbeit oder für die Gestaltung einer Unterrichtsreihe. Alle Texte sind für Abonnenten kostenlos herunterladbar.

Reinhard Loske, Nachhaltigkeit statt Marktgläubigkeit. Lehren für die Politik aus der Corona-Pandemie **4-2020**

Thorsten Hippe, Umweltpolitisches Lernen in der Schule – eine unwichtige Nebensache? **4-2020**

Peter Hennicke, Werden Energiewende und Klimaschutz Opfer der Corona-Pandemie? **3-2020**

Roland Czada, Energiewendepolitik. Aufgaben, Probleme und Konflikte **2-2020**

Reinhard Loske, Klimapolitik. Diesmal wirklich am Scheideweg? Ein Blick zurück nach vorn **4-2019**

Mirko Bischoff, Der Braunkohleausstieg **2-2019**

Jens van Scherpenberg, Nord Stream 2 und die Energiesouveränität Europas **1-2019**

Claudia Kemfert, Die Energiewende in Deutschland. Strategische Entscheidungen für die Zukunft **1-2018**

Edmund Budrich, Streit um Diesel- und Verbrennungsmotoren. Die Industrie, die Umwelt und die Politik. Vom allmählichen Verschwinden eines Problems **4-2017**

Heiner Adamski, Atomausstieg. Ist der Ausstieg eine Enteignung? Haben die Energiekonzerne Ansprüche auf Entschädigungen? **2-2017**

Thorsten Winkelmann, Energiewende und Bürgerprotest **4-2015**

Heinrich Peble, „EEG 2.0“ Die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes **1-2015**

Oliver Geden, Klimapolitik ohne Klimawissenschaft? **4-2013**

Heinrich Peble, Atomausstieg und Energiewende – nachhaltige Politik? **3-2013**

Heiner Adamski, Atomausstieg und der Aufstand der Energieriesen **3-2011**

Simon Peltzer, Braucht die deutsche Solarindustrie heute noch staatliche Förderung? **4-2010**

Heinrich Peble, Umweltpolitik ohne Umweltgesetzbuch – ein Desaster für den Umweltschutz? **3-2009**

Severin Fischer, Energieversorgungssicherheit Was kann Europa leisten? **4-2008**

Tim Griebel, Patrik Stör, „Risikotechnologie“ oder „Ökoenergie“? Im Sommer 2008 diskutiert Deutschland über den Ausstieg aus der Kernenergie **3-2008**

Andreas Dietz, Gibt es ein Recht auf Verschmutzung? Eine Unterrichtsreihe zum Dilemma Ökologie vs. Gerechtigkeit **1-2004**

Silke Masson, Windräder oder Kohle. Der Streit um die EEG-Novelle **4-2003**

Markus M. Müller, Umweltpolitik durch Handel mit Verschmutzungsrechten. Neue Wege in der Politik durch supranationale Anstöße **4-2003**

Kränkendes Gesundheitssystem – oder: Von der Bedarfs- zur Gewinnorientierung

Tim Engartner

Mit Applaus an den Fenstern dankten viele Menschen lange Zeit jeden Abend um 21:00 Uhr Pfleger(inne)n und Ärzt(inn)en für ihren Einsatz während der Corona-Pandemie. Derartige Anerkennung erfuhr das medizinische Personal bislang selten. Aber in einer Zeit, in der italienische Zustände in den Krankenhäusern drohten, scheint vielen Bürger(inne)n bewusst geworden zu sein, dass Covid-19-Patient(inn)en auch deshalb um ihr Leben bangen müssen, weil das Spardiktat zu rigoros umgesetzt wurde. Über Jahrhunderte hatte die in den Volksmund überführte Maßgabe gelautet: „Gesundheit lässt sich weder in Geld noch in Gold aufwiegen.“ Mit dem Aufstieg des Neoliberalismus in den 1980er-Jahren hielten die Gesetze der Ökonomie dann aber selbst in dem international hoch geschätzten bundesrepublikanischen Gesundheitssystem Einzug. Längst ist die an betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtete Gesundheitsökonomie an die Stelle einer an den Bedürfnissen des Patienten orientierten Gesundheitsversorgung getreten.

Verzicht auf historisches Erbe

So schrieb z.B. die schwarz-gelbe Bundesregierung im Koalitionsvertrag von 2009 „eine weitgehende Entkoppelung der Gesundheitskosten von den Lohnzusatzkosten“ mit dem Ziel fest, das einkommensabhängige Beitragssystem auf eine einkommensunabhängige „Kopfpauschale“ umzustellen. Erste Schritte in Richtung der als „Gesundheitsprämie“ deklarierten „Kopfpauschale“ wurden durch einkommensunabhängige



Tim Engartner

ist Professor für Didaktik der Sozialwissenschaften an der Goethe-Universität Frankfurt a.M. und Sprecher der Gesellschaft für sozioökonomische Bildung und Wissenschaft (GSÖBW).

Zusatzbeiträge unter Ausschluss des Arbeitgeberanteils eingeführt. Zudem wurde die paritätische Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung von der rot-grünen Bundesregierung zu Gunsten der Arbeitgeber aufgegeben. Diese Reformen in der Architektur des Gesundheitssystems sind insofern bemerkenswert, als Reichskanzler Otto von Bismarck mit der 1883 eingeführten gesetzlichen Krankenversicherung hierzulande eine weltweit beachtete Säule des Wohlfahrtsstaates begründet hatte. Bis in die „goldenen“ 1970er-Jahre hinein wurden die wohlfahrtsstaatlichen Elemente ausgebaut, sodass rund 90 Prozent der Bundesbürger/innen von der gesetzlichen – will heißen: über das Solidarsystem finanzierten – Krankenversicherung profitierten (vgl. Engartner 2016, 177-202). Mit der Wiedervereinigung Deutschlands und der 1995 eingeführten Pflegeversicherung verdoppelten sich die Gesundheitsausgaben zwar von 1992 bis heute auf 390 Milliarden Euro. Verschwiegen wird dabei aber zumeist, dass der Anteil der Gesundheitskosten am Bruttoinlandsprodukt – und dies ist der volkswirtschaftlich relevante Zusammenhang – in den letzten Jahren nicht gestiegen, sondern trotz einer alternden Gesellschaft weitestgehend konstant geblieben ist.

Ökonomisierung des Gesundheitswesens

Die nominelle Kostenexplosion nahmen jedoch Regierungen gleich welcher Couleur zum Anlass, der „Vermarktlichung“ des Gesundheitswesens auf dem Weg von der Patienten- zur Kostenorientierung den Weg zu ebnen – insbesondere im Krankenhaussektor. Längst haben sich Krankenhäuser von bedarfsgesteuerten Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu profitorientierten Gesundheitsunternehmen gewandelt, in denen immer häufiger Preise und immer seltener Werte über Behandlungsqualitäten entscheiden. Dieser einschneidende Wandel geht mit Effizienzsteigerungsstrategien einher, die inzwischen selbst die öffentlichen Krankenhäuser von den privaten adaptiert haben. Da Personalkosten in Krankenhäusern grundsätzlich den größten Ausgabenposten bilden, wird der Rotstift vor allem dort angesetzt. Mit materiellen wie formalen Privatisierungen lassen sich Lohnkürzungen und Arbeitszeitverlängerungen oder -verdichtungen, die mitunter auch mittels Outsourcing erbracht werden, am zielführendsten umsetzen.

Zugleich ist die Zahl der Krankenhäuser in Deutschland seit 1991 um rund 20 Prozent gesunken; die Anzahl der Betten wurde seither um ein Viertel auf 498.352 reduziert, obwohl der Versorgungsbedarf in einer alternden Gesellschaft wächst und nicht sinkt. Und längst werden hierzulande mehr Krankenhäuser in privatwirtschaftlicher als in öffentlicher Trägerschaft geführt. Lag der Anteil der Privatkliniken an der deutschen Krankenhauslandschaft zu Beginn der 1990er-Jahre noch bei „nur“ 15 Prozent, stieg er zuletzt auf über ein Drittel. Damit wurde hierzulande ein Privatisierungsniveau erreicht, das nicht nur jedes andere europäische Land, sondern sogar die USA als „Mutterland“ privater Kliniken übertrifft. Gleichzeitig zwingen klamme Kassen viele Städte, Gemeinden und Landkreise zum Verkauf ihrer Krankenhäuser an private Klinikbetreiber wie die Rhön-Klinikum AG, die Helios Kliniken, die Asklepios Kliniken und die Sana Kliniken AG.

Diese Abkehr vom einst ehernen Prinzip der öffentlichen Daseinsvorsorge ist insofern überraschend, als sich die gesellschaftliche Verantwortung des Staates für die Gesundheit seiner Bürger/innen gerade auch in seiner Krankenhausinfrastruktur widerspiegelt. Immer häufiger sind Krankenhäuser jedoch gehalten, ökonomische Richtwerte und Benchmarks zu erreichen, um ihren Fortbestand gewährleisten zu können. Angesichts der Tatsache, dass Kommunen und Länder in den letzten zehn Jahren beinahe jede zehnte Einrichtung an private Konzerne verkauft haben, wird der ökonomische Druck, der auf dem Krankenhausmanagement der verbleibenden öffentlichen Krankenhäuser lastet, deutlich: „Je knapper die Ressourcenverfügbarkeit der öffentlichen Hand ist, desto strenger müssen sich auch Non-Profit-Unternehmen am Postulat der Wirtschaftlichkeit orientieren“ (Sibbel 2010, 50).

Fallpauschalen als Sieg der Unternehmensberatungen

Immer mehr Krankenhäuser haben sich auf Empfehlung von Unternehmensberatungen wie McKinsey, Roland Berger und BCG (Boston Consulting Group) von bedarfs-gesteuerten Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu profitorientierten Gesundheitsunternehmen gewandelt: Gewinn- statt Gemeinwohlorientierung lautet die Losung inzwischen nicht nur in privaten Einrichtungen. Auch in öffentlichen Krankenhäusern, die von Städten oder Landkreisen geführt werden, sowie in freigemeinnützigen Häusern unter dem Dach der Kirchen, entfaltet die Renditeorientierung der privaten Krankenhausverbände Druck. Da Personalkosten in Krankenhäusern den größten Ausgabenposten bilden, wird vor allem dort gekürzt. Allenfalls Chefärzt(inn)e(n) und kaufmännische Leiter/innen werden in Krankenhäusern noch auskömmlich entlohnt. Letztere sorgen dafür, dass in Kombination mit dem Patientenklassifikationssystem namens *Diagnosis Related Groups* (DRG) der sog. *Case Mix* stimmt. Der gleichnamige Index bildet den Ressourcenaufwand aller behandelten Krankenhaufälle ab, indiziert somit die betriebswirtschaftlich bestmögliche „Fallmischung“. Seitdem das 2003 eingeführte DRG-System, das dem Prinzip „Eine Leistung = ein Preis“ folgt, Eingriffe mit einem möglichst hohen Kostendeckungsgrad prämiert, haben „englische Entlassungen“ Konjunktur. Weil es für das Abrechnungssystem nach Fallpauschalen unerheblich ist, wie lange ein Patient im Krankenhaus verweilt, drängen die kaufmännischen Abteilungen der Krankenhäuser das medizinische Fachpersonal, die Liegezeiten ihrer Patient(inn)en zu drosseln und kostengünstige Behandlungsmethoden zu wählen. Vielerorts wurden zudem examinierte Pflegekräfte eingespart oder durch Pflegeassistent(inn)en ersetzt.

Regelmäßig wird von der Geschäftsführung privater Krankenhausbetreiber die Behauptung in den Raum gestellt, dass erwerbswirtschaftliche Einrichtungen dieselben Leistungen wie öffentliche Krankenhäuser erbrächten – allerdings ungleich effizienter. Dabei heben sie auf die betriebswirtschaftlich (!) kostengünstigere Vorhaltung medizinischer Leistungen ab, während Details dieses Kostenvorsprungs unausgesprochen bleiben. Dabei bekommen die Auswirkungen dieser Rationalisierungsmaßnahmen inzwischen nicht mehr nur die Beschäftigten, sondern auch die Patient(inn)en zu spüren. Spätestens dann, wenn private Krankenhausketten wie Sana, Helios, Rhön und As-

klepios mehrere öffentliche Krankenhäuser in unmittelbarer Nähe voneinander erwerben, ist die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhauseinrichtungen bedroht, da diese Klinikketten ihre Standorte vielfach konzentrieren, sprich: sich aus der Fläche zurückziehen. Werden Standorte und Abteilungen nicht in Gänze geschlossen, so wird häufig die Zahl der Betten reduziert (vgl. Hontschik 2019).

Eine Frage des Case Mix

Wenn Krankenhäuser aber nun darauf setzen, möglichst viele Patient(inn)en in möglichst kurzer Zeit zu behandeln, ist dies Ausdruck eines marktkonformen Verhaltens, welches der Dumpinglogik folgt. So ist es aus betriebswirtschaftlicher Perspektive vielversprechend, die Flucht in die Menge „planbarer Eingriffe“ mit einem möglichst hohen *Case Mix* anzutreten, d. h. auf Eingriffe mit einem hohem Schweregrad der behandelten Fälle zu setzen, die hohe Einnahmen, aber möglichst geringe Kosten generieren. Kliniken, die das DRG-System eingeführt hatten, konnten ihre Einnahmen so zwischen 2005 und 2011 um immerhin 23,1 Prozent steigern. Doch die hiermit verbundene Mehrarbeit kann bei gleichzeitig stattfindendem Personalabbau nur zu Lasten der Qualität gehen. Dies gilt unweigerlich für alle Krankenhäuser unabhängig von ihrer Trägerschaft; bei privat geführten Krankenhäusern erwächst aus der Verpflichtung, Profite zu erzielen, jedoch noch weitreichenderer Druck. Diese Tendenz kommentierte der langjährige Präsident der Berliner Ärztekammer, Günther Jonitz, wie folgt: „Ein Krankenhaus gefährdet seine Existenz heute stärker, wenn es schlechte wirtschaftliche Leistungen erbringt, als wenn es schlechte Medizin macht. Das ist weder im Sinne der Patienten noch der Ärzte“ (zitiert nach Baumann 2012).

Seit der Umstellung des Krankenhausfinanzierungssystems von Tagespauschalen auf das DRG-System stoßen auch die privaten Krankenhausbetreiber bei der Erwirtschaftung von Gewinnen an Grenzen. Durch die Umstellung von Tagespauschalen, die für eine Behandlung retrospektiv, also nach Beendigung der Behandlung von den Krankenkassen gezahlt wurden, gibt das neue System nun prospektiv die Dauer sowie die von den Krankenkassen finanzierten Kosten für die Behandlung der jeweiligen Krankheit vor. Ein Patient, der eine über die Maßgaben der fallbezogenen Gruppeneinteilung hinausgehende Behandlung erforderlich macht, kann somit zu einer regelrechten „Kostenfalle“ für den Krankenhausbetreiber werden. Um dies zu vermeiden, kommt es gelegentlich zu ethisch fragwürdigen Situationen, in denen Patient(inn)en bereits vor einem erfolgreichen Behandlungsabschluss entlassen werden, damit dem Krankenhaus keine Zusatzkosten entstehen.

Die Auswirkungen dieser Rationalisierungsmaßnahmen bekommen inzwischen nicht mehr nur die Beschäftigten, sondern auch die Patient(inn)en zu spüren. Häufiger als Standortschließungen kommen jedoch Abteilungsschließungen vor, wie die unlängst erfolgte Schließung der einzigen Geburtshilfestation auf der Insel Sylt durch den Klinikbetreiber Asklepios-Kliniken GmbH noch einmal in Erinnerung gerufen hat. Offiziell begründet wurde die Schließung mit der niedrigen Geburtenrate auf der Nobelinsel sowie der schwierigen personellen Situation. Der wesentliche, der Öffentlichkeit jedoch ver-

schwiegene Grund dafür, dass es nun keine neugeborenen Sylter mehr gibt, dürfte indes darin gelegen haben, dass Geburtshilfeabteilungen stets zu den unwirtschaftlichen Einheiten eines Krankenhauses zählen und das vergleichsweise neue System der Fallpauschalen den mit Entbindungen einhergehenden Aufwand nicht adäquat widerspiegelt.

Werden Standorte und Abteilungen nicht in Gänze geschlossen, so wird häufig die Zahl der Betten reduziert, was bereits Zustände provoziert hat, in denen Patient(inn)en in den Krankenhaugängen platziert werden mussten – so etwa im Sana Klinikum Offenbach, in den Helios Dr. Horst Schmidt Kliniken Wiesbaden sowie in den kommunal verantworteten Kliniken Fulda und Aschaffenburg-Alzenau sowie in den in freigemeinnütziger Trägerschaft geführten Krankenhäusern St. Vinzenz Braunschweig und Hedwigshöhe in Berlin. Herbe Kritik ist auch mit Blick auf In-House-Verlautbarungen zu formulieren, wonach die Liegezeiten verkürzt werden sollen, so dass Patient(inn)en mitunter ohne eine angemessene Nachversorgung verfrüht entlassen werden. Schon aufgrund der Reduktion examinierter Pflegekräfte bzw. des Ersatzes dieser durch Pflegeassistent(inn)en verringert sich die tatsächliche Kontaktzeit mit den Patient(inn)en. Eine an den Bedürfnissen der Patient(inn)en orientierte Pflege kann dementsprechend in vielen Einrichtungen nicht mehr gewährleistet werden.

Diese Entwicklung lässt US-amerikanische Zustände befürchten, wie sie 2.300 Ärzte aus Massachusetts 1997 in einem im Journal of the American Medical Association erschienenen Hilferuf beschrieben (zitiert nach Reimon/Felber 2003, 49): „Die Zeit, die wir mit den Kranken verbringen dürfen, schrumpft unter dem Druck, den Durchlauf zu erhöhen, als ob wir es mit industriellen Gebrauchsgegenständen zu tun hätten und nicht mit Menschen. [...] Ärzte und Krankenschwestern werden mit Drohungen und Bestechungen geschubst, die Loyalität zum Patienten aufzugeben und die Kränksten zu meiden, die unprofitabel sein könnten. Einige von uns riskieren eine Kündigung oder ‚Auslistung‘, weil sie teure Behandlungen gewähren oder gar nur diskutieren, und vielen wird ein Bonus angeboten, wenn sie die Pflege minimieren.“

Kein Markt wie jeder andere

Seit Jahrzehnten propagieren Marktapologeten die Privatisierung der Gesundheitssysteme, obwohl die Andersartigkeit des Gesundheitsmarktes seit den Arbeiten des 1972 mit dem „Ökonomie-Nobelpreis“ ausgezeichneten Wirtschaftswissenschaftlers Kenneth Arrow anerkannt ist. Das für funktionierende Märkte konstitutive Prinzip der Konsumentenfreiheit greift auf dem Gesundheitsmarkt nicht, weil Kranke nicht als Kund(inn)en auftreten, sondern dem Markt ausgeliefert sind. Während Güter und Dienstleistungen auf Märkten für gewöhnlich freiwillig in Anspruch genommen werden (Ausnahme: Drogenmarkt) oder aber als Privileg begriffen werden (Schulpflicht auf dem „Bildungsmarkt“), nimmt niemand freiwillig Gesundheitsleistungen in Anspruch. Unabhängig davon, wie preiswert oder effizient eine Behandlung ist, will niemand krank sein. Bei vielen Gütern können wir den Gürtel enger schnallen, aber wer schwer krank ist, kann nicht auf seine Medikamente verzichten. Den Urlaub zu stornieren, weil es finanziell knapp wird, geht, aber eine Krankheit lässt sich nicht zurückgeben, wenn das Geld (zu) knapp ist.

Es bleibt zu hoffen, dass die gesamtgesellschaftliche Sorge um die Gesundheit zu einer gesundheitspolitischen Kehrtwende führt. Die Tatsache, dass es zu Beginn der Corona-Pandemie in hiesigen Krankenhäusern an Atemschutzmasken, Desinfektionsmitteln und Beatmungsgeräten mangelte, ist von vielen Menschen als Armutszeugnis eines vom betriebswirtschaftlichen Imperativ geprägten Gesundheitssystems gedeutet worden. Eine wachsende Zahl von Menschen erfüllt mit Sorge, dass die Krankenkassen darauf drängen, vom „Payer“ zum „Player“ zu werden, indem sie nicht mehr nur zahlen, sondern zugleich ihre Idee eines „kostenträgerorientierten“ Wettbewerbs umsetzen. Nicht ohne Grund gehören der Sana Kliniken AG als drittgrößter privater Klinikgruppe hierzulande 25 Unternehmen der privaten Krankenversicherungen, die als Aktionäre der Shareholder Value-Orientierung verpflichtet sind. Prägnant formuliert hat dies unlängst der Chirurg und Buchautor Bernd Hontschik (2020): „Das Sozialsystem Gesundheitswesen verkommt zu einer Gesundheitswirtschaft. Dividenden werden aus den Krankenkassenbeiträgen der Solidargemeinschaft generiert. Das muss aufhören. Sozialsysteme kann man nicht optimieren. Man verkauft ja auch nicht die Feuerwehr an Investoren und schaut dann zu, wie Stellen gestrichen werden, weil es länger nicht gebrannt hat.“

Die Corona-Pandemie wäre folglich nicht nur ein geeigneter Ausgangspunkt, um den über die Privatisierung von Krankenhäusern und Gesundheitsleistungen forcierten Wettbewerb im Gesundheitswesen aufzugeben und die Pflegekräfte angemessen zu bezahlen. Zugleich deutet das gesamtgesellschaftliche Bewusstsein in eine vielversprechende Richtung, wonach das Patientenwohl wieder zum Kern ärztlichen Handelns erklärt, die Ungleichbehandlung im dualen Versicherungssystem beendet, die Finanzierung der Krankenhäuser via Fallpauschalen abgeschafft und der über die Privatisierung von Gesundheitsleistungen forcierte Wettbewerb aufgegeben werden sollte. Erst dann, wenn das Geschäft mit der Gesundheit ein Ende gefunden hat, wird das Krankenhausgesetz adäquat umgesetzt. Wir sollten Gesundheitseinrichtungen nicht länger als Wirtschaftseinheiten begreifen und uns im Spiegel der „Corona-Krise“ die Bedeutung des öffentlichen Gesundheitssektors vergegenwärtigen. An die Stelle der betriebswirtschaftlich optimalen Behandlung von Patient(inn)en muss endlich wieder deren bestmögliche medizinische Versorgung als oberstes gesundheitspolitisches Ziel treten – erst recht in einem reichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland.

Literatur

- Baumann, Daniel (2012): Die Patienten-Fabrik, in: Frankfurter Rundschau v. 19.6.
- Engartner, Tim (2016): Staat im Ausverkauf. Privatisierung in Deutschland, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Hontschik, Bernd (2019): Erkranken schadet Ihrer Gesundheit, Frankfurt am Main: Westend.
- Hontschik, Bernd (2020): „Das ist doch unfassbar, dass ein Gesundheitsminister so auftritt!“, Interview, in: Frankfurter Rundschau v. 31.5.
- Reimon, Michel/Felber, Christian (2003): Schwarzbuch Privatisierung. Was opfern wir dem freien Markt?, Wien: Ueberreuter.
- Sibbel, Rainer (2010): Krankenhäuser als Wirtschaftseinheiten – ökonomische Aspekte und Herausforderungen, in: Friedrich Heubel/Matthias Kettner/Arne Manzeschke (Hg.), Die Privatisierung von Krankenhäusern. Ethische Perspektiven, Wiesbaden: Springer VS, S. 43-58.

Der Elitenwechsel bei der deutschen Vereinigung vor 30 Jahren

Fragen von GWP an Professor Dr. *Steffen Mau*

GWP: Herr Professor Mau, im Oktober 2019 lehnte der Deutsche Bundestag „mit breiter Mehrheit“ einen Antrag der Fraktion DIE LINKE ab, Ost-Quoten in Bundesbehörden einzuführen. Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Länder, Christian Hirte (CDU), räumte in der Debatte ein, dass es Defizite bei der Verteilung von Bundesbehörden im Osten und zu wenig Ostdeutsche in Spitzenpositionen der Bundesbehörden gebe. Ein Grund für die unbefriedigende Repräsentation Ostdeutscher in Führungspositionen sei, dass es vor 30 Jahren in den neuen Ländern den ausdrücklichen Willen zu einem Eliten-Wechsel auch in den Verwaltungen gegeben habe. Dies sei nur mit gut ausgebildeten, meist jungen Kräften aus dem Westen möglich gewesen.

In einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung aus diesem Jahr heißt es: „Die Befragten im Osten empfinden es vielfach so, dass damals [bei der deutschen Vereinigung] keine neue gemeinsame Gesellschaft entstanden sei. Vielmehr sei ihnen mit der Einheit nur das westdeutsche System übergestülpt worden, an das sie sich anpassen mussten“. Zwischen diesem Empfinden der Bürger und dem Elitenwechsel dürften enge Zusammenhänge bestehen. In Ihrem Buch „Lütten Klein“ sprechen Sie über die „Transfereliten“ und gehen genauer auf die nunmehr dreißig Jahre zurückliegenden, aber bis heute nachwirkenden Vorgänge ein. Wie ist Ihre Einschätzung der Vorgänge?



Prof. Dr. Steffen Mau

Professor für Soziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin

(Foto: Marten Körner)

GWP: Worin bestand der Elitenwechsel, und welchen Zweck verfolgte er?

Mau: Der Elitenwechsel hat ja nicht im Herbst 1990 angefangen, sondern setzte während der Friedlichen Revolution ein, als die Führungsriege der SED nach und nach abgelöst wurde und sich auch in den Universitäten, Rundfunkanstalten, Theatern, Betrieben und Behörden einigte. Dies waren von unten eingeforderte Veränderungen, der Wunsch nach neuer Politik, die auch mit neuen Gesichtern versehen sein sollte. Diese Veränderungen wurden manchmal zögernd, manchmal aber auch mit Vehemenz durchgesetzt. Dann kam es zu dem großen Elitentransfer von West nach Ost. Schon vor dem Datum der Wiedervereinigung machte sich eine ganze Schar von Investoren und Beratern auf, einige witterten Chancen, andere hatten Interesse mitzuhelfen. Mit der Wiedervereinigung ging der sogenannte Institutionentransfer von West nach Ost einher (in Osteuropa wurden ja gleichfalls die westlichen Institutionen nachgebaut). Was für Ostdeutschland als einzigartig gelten kann, ist, dass zugleich die Führungsgruppen auch aus dem Westen „importiert“ wurden. Damals galt die Faustregel: Je höher und einflussreicher eine Position, desto wahrscheinlicher ist sie mit einem Westdeutschen besetzt. Schätzungen gehen von etwa 30.000 Personen aus, aber ganz genau weiß man es nicht. Der Zweck war natürlich, dass man unbelastetes Personal haben wollte, dazu Menschen, die wussten, wie eine Marktwirtschaft oder ein Rechtsstaat funktionieren. Es ging um das Know-how.

GWP: Wie ist der Elitentransfer abgelaufen? War das Hilfe oder Übernahme?

Mau: Das war immer beides. Natürlich gab es im Osten Defizite und einen Mangel an Erfahrung, so dass gewisse Kompetenzen gefragt waren, aber zugleich wurden die Ostdeutschen massiv verdrängt, waren gegen die Konkurrenz aus dem Westen chancenlos. Plötzlich kamen die Machtstarken, Diskursdominanten und ökonomisch Potenten von woanders – das haben viele als Übernahme verstanden, weil sie bei vielen Entscheidungen kaum noch mitzureden hatten. Da hat sich im Osten eine Duldungsstarre ausgebreitet.

GWP: Der oben erwähnte Ostbeauftragte spricht nur allgemein von Verwaltung. Gibt es Unterschiede nach staatlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Bereichen, und lassen sich da Wirkungen unterscheiden?

Mau: Nein, das betrifft alle Bereiche: Kunst und Kultur, Universitäten, Militär, Wirtschaft, Verwaltung, Gesundheitswesen, Medien, Justiz. Es gab natürlich auch ostdeutsche Nachrückereliten, die sich durchsetzen konnten, aber oft in den weniger exponierten Bereichen und Stellen. An den Universitäten beispielsweise konnte neues Leitungspersonal auch aus den eigenen Reihen gewonnen werden, weil es andere Beteiligungsstrukturen gab, aber insgesamt wurde stark auf Westpersonal gesetzt. Ostdeutsche als Leitung einer Finanzbehörde oder der Niederlassung einer Bank, das ist kaum zu finden. Bei den Führungspositionen in der ostdeutschen Wirtschaft ist der Anteil bei etwa einem Drittel. Nur 15 Prozent der Richterschaft in den ostdeutschen Bun-

desländern kommen aus dem Osten. Im Bereich der Politik sieht es durch das föderale Repräsentationsmodell etwas anders aus. Besonders schwach ist die gesamtdeutsche Elitenrepräsentanz der Ostdeutschen heute auch in der Wissenschaft. Nach einer neusten Studie sind da nur 1,5 Prozent der Positionen ostdeutsch besetzt.

GWP: Wer kam und mit welcher Motivation? Kamen auch Frauen?

Mar: Es waren sehr viele Männer, die in den „wilden Osten“ kamen, nur wenige Frauen, die es ja auch in den Führungsetagen in der Bundesrepublik insgesamt wenig gab. Was die Motive angeht, so ist das äußerst divers. Das reicht von Geschäftemachern und Schnäppchenjägern im Klondike-Goldrausch, über Di-Mi-Do-Professoren, die sich über eine Berufung freuten, bis hin zum pensionierten Berufsschullehrer, der eine neue Aufgabe sucht. Manche hatten auch enge Bindungen nach Ostdeutschland und fühlten sich zur Hilfe verpflichtet.

GWP: Gab es Integrationseffekte durch Hinzugekommene, die blieben?

Mar: Das ist unterschiedlich. Für einige der Transfereliten trifft das zu, was die Migrationsforschung „spiral migration“ nennt. Man geht in den Osten, um aufzusteigen, kehrt aber, wenn eine adäquate Stelle frei dort wird, alsbald wieder in die Heimatregion zurück. Der Osten bleibt eine Durchgangsstation. Andere haben sich dauerhaft niedergelassen und sind in Ostdeutschland heimisch geworden. Das trifft vor allem für die attraktiven größeren Städte zu. Manchmal wurden diese Personen, die von außen kamen, auch zu Mediatoren zwischen sich verkeilenden alten und neuen ostdeutschen Eliten.

GWP: Welche Reaktionen sehen Sie in der Bevölkerung im Osten?

Mar: Diese starke westlich geprägte Elitendominanz hat man in den 1990ern oft hingegenommen, wenn aber die Investoren ausblieben oder wirtschaftliche Probleme entstanden, wurden sie oft verantwortlich gemacht. Es wurden ja damals die Westler im Osten nicht arbeitslos, sondern mussten die Massenentlassungen selbst vornehmen und schmerzhaftige Organisationsreformen verantworten. Die soziologische Annahme war, dass dieser funktionale Elitenaustausch ein zeitlich begrenztes Phänomen sei. Nach 10 oder 15 Jahren sollten sie von „eigenen“ nachwachsenden Eliten abgelöst werden. Mit 30 Jahren Distanz können wir sagen, dass das nicht passiert ist. Einer Studie zufolge waren ein Vierteljahrhundert nach der Wende nur 23 Prozent der Elitepositionen in Ostdeutschland mit Ostdeutschen besetzt, gesamtdeutsch sind es, je nach Studie, nur zwischen 2 und 5 Prozent. Die Westdominanz hat sich verstetigt, was sicherlich auch damit zu erklären ist, dass Eliten immer aus den eigenen Netzwerken rekrutieren und auch Fragen der kulturellen Passung und Herkunft eine Rolle spielen. Als Folge gibt es bis heute in Ostdeutschland ein nur schwaches Band zwischen den gesellschaftlichen Führungsgruppen und der allgemeinen Bevölkerung.

GWP: Wie sind andere Transformationsländer im Osten Europas vorgegangen?

Mau: In Osteuropa gab es natürlich auch Berater, die aus dem Westen kamen, aber die blieben meist nur einige Zeit. Ansonsten kann man viele Elitenkonflikte zwischen alten und neuen Eliten im Übergang beobachten, manchmal konnten sich auch alte Seilschaften hinüberretten. Es ist aber augenfällig, dass der Umbruch in Osteuropa sehr junge Personen in herausgehobene Stellung gebracht hat, manche wurden mit Anfang 30 Minister oder Verfassungsrichter und konnten zeigen, was sie können. Das gab es in Ostdeutschland aufgrund des Elitentransfers nicht.

GWP: Rückblickend gesehen: Was hätte besser gemacht werden können?

Mau: Man hätte viel stärker auf die Köpfe setzen sollen, Menschen am Beginn ihres Berufslebens für die neuen Aufgaben befähigen müssen. Mentorenprogramme, Stipendien für Ostdeutsche, eine Führungsakademie Ost wären wirksame Maßnahmen gewesen. Auch hätte man Positionen zeitlich befristet oder im Tandem besetzen können, um schnelles Lernen zu ermöglichen. Es wäre darauf angekommen, eigene Zugangspfade in die Elite zu schaffen, statt immer nur aus dem Westen zu rekrutieren. Das ist viel zu wenig bedacht worden. Diese Eliten hätten dann vielleicht auch intensiver die Dinge befragt, die im Westen schon immer so gemacht wurden, aber vielleicht auch auf den Prüfstand gehört hätten. Das können nur Leute mit einer anderen Perspektive. Dass man sich recht schnell auch in einem neuen System zurechtfinden und behaupten kann, hat nicht zuletzt die Bundeskanzlerin bewiesen.

Ost-West-Vergleich des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) 30 Jahre nach der Deutschen Wiedervereinigung

Redaktion

Im Interview (S. 429) hat Professor Steffen Mau einen wichtigen Faktor der gesellschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung dargestellt, den „Elitenwechsel“, der bis heute nachwirkt. In einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2019 heißt es: „Die Befragten im Osten empfinden es vielfach so, dass damals [bei der deutschen Vereinigung] keine neue gemeinsame Gesellschaft entstanden sei. Vielmehr sei ihnen mit der Einheit nur das westdeutsche System übergestülpt worden, an das sie sich anpassen mussten“.

Dennoch wird aber die Frage nach der gemeinsamen Gesellschaft heute nicht mehr so negativ beantwortet. Unterschiede werden wahrgenommen, aber ebenso Wechselwirkungen und Anpassungen.

Nach zahlreichen Ost-West-Vergleichen, die in den Jahrzehnten seit 1989 entstanden sind, hat jetzt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) aus Anlass des 30. Jahrestages der Wiedervereinigung einen neuen hinzugefügt, der vier spezielle Bereiche anspricht und zeigt, wie Ost und West sich zu welchem Stand der Dinge entwickelt haben. Es sind Bereiche, die in besonderem Maße das tägliche Leben betreffen.

Die Analysen erscheinen uns ebenso als Information wie als Material für Unterrichtsgestaltung sehr nützlich. Wir referieren hier (anhand der Abstracts) kurz die Inhalte. Diese sind im Volltext auf der Seite des DIW abrufbar: https://www.diw.de/de/diw_01.c.799254.de/publikationen/wochenberichte/2020_38/heft.html

Mütter in Ost und West: Angleichung bei Erwerbstätigenquoten und Einstellungen, nicht bei Vollzeitberwerbstätigkeit

(Von Denise Barth, Jonas Jessen, C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich)

Bei der Organisation von Familien- und Erwerbsarbeit gab es vor der Wiedervereinigung große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Seit der Wiedervereinigung haben sich die Erwerbstätigenquoten von Müttern mit betreuungsbedürftigen Kindern allerdings angeglichen. Dies ging einher mit einer steigenden Zustimmung zur Erwerbstätigkeit von Müttern, insbesondere in Westdeutschland. Nach wie vor gibt es allerdings Unterschiede bei der Arbeitszeit. Mütter in Ostdeutschland arbeiten deutlich häufiger in Vollzeit als Mütter in Westdeutschland. Bei Frauen jüngerer Kohorten ist die Zustimmung zur Vollzeitberwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern jedoch vor allem im Osten geringer als bei Frauen älterer Kohorten. Es bleibt abzuwarten, ob der weitere Ausbau der Tagesbetreuung in Kitas und Grundschulen hier zu einer Veränderung in den Einstellungen und damit auch in der Vollzeitberwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern führt.

Zuzug aus der ehemaligen DDR hatte positive Effekte auf den Beschäftigungsumfang westdeutscher Frauen

(Von Sophia Schmitz und Felix Weinhardt)

Die Wiedervereinigung brachte einschneidende wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Veränderungen für die Bevölkerung in der ehemaligen DDR mit sich. Weniger beachtet wurden bisher mögliche Einflüsse auf das Leben der Menschen in Westdeutschland. Dieser Bericht dokumentiert Veränderungen im Beschäftigungsumfang von Frauen im Westen der Bundesrepublik, die durch die Migration aus der ehemaligen DDR nach Westdeutschland Anfang der 1990er Jahre ausgelöst wurden. Erwerbstätige westdeutsche Frauen haben in Regionen mit hohem Zuzug im Durchschnitt wöchentlich eine Stunde mehr gearbeitet zwischen den Jahren 1990 und 2015 als in Regionen, in denen sich weniger Ostdeutsche niedergelassen haben. Der Zuzug von Menschen, die in der DDR sozialisiert wurden und daher eine höhere Vereinbarkeit zwischen Mutterrolle und Erwerbstätigkeit sahen, könnte die Veränderung kultureller Normen in Westdeutschland beschleunigt haben.

Gesetzliche Renten gleichen sich in Ost- und Westdeutschland an – dennoch klaffen Alterseinkommen auseinander

(Von Hermann Buslei, Johannes Geyer und Peter Haan)

Bei der gesetzlichen Rentenversicherung wird ab dem Jahr 2025 die Wiedervereinigung faktisch vollzogen sein. Inzwischen beziehen im Durchschnitt ostdeutsche Männer und stärker noch ostdeutsche Frauen höhere Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung als ihre westdeutschen Pendanten. Bei den anderen Einkommenskomponenten der älteren Bevölkerung, insbesondere den privaten und betrieblichen Renten sowie Vermögenseinkommen, gibt es aber bis heute persistente Unterschiede. Für die verfügbaren Haushaltseinkommen der Älteren bahnt sich bisher keine Einheit zwischen Ost- und Westdeutschland an. Um diese zu erreichen, ist es notwendig, dass neben einer Verbesserung der Beschäftigungssituation und der in Ostdeutschland gezahlten Löhne auch die private Altersvorsorge gestärkt wird. Hierzu sind Reformen bei der privaten und betrieblichen Rente notwendig. Lücken bei der Altersvorsorge könnten langfristig durch eine geeignete Kombination aus verpflichtender privater oder betrieblicher Altersvorsorge und finanzieller Unterstützung durch den Staat geschlossen werden. Auch der Vermögensaufbau, beispielsweise durch die Förderung des Wohneigentums in Ostdeutschland, sollte stärker in den Fokus genommen werden.

Ost- und Westdeutschland in der Corona-Krise: Nachwendegeneration im Osten erweist sich als resilient

(Von Stefan Liebig, Laura Buchinger, Theresa Entringer und Simon Kühne)

Bei der Lebenszufriedenheit haben sich Ost- und Westdeutsche seit der Wiedervereinigung deutlich angenähert, wenn auch die in Ostdeutschland lebenden Menschen weiterhin weniger zufrieden sind als die in Westdeutschland. Die durch die Corona-Pandemie ausgelöste Krise könnte diese Annäherung nun umkehren. Untersuchungen auf Basis der SOEP-CoV-Befragung zeigen aber, dass dies nicht der Fall ist, gleichwohl aber Unterschiede in den Reaktionen zu beobachten sind. So steigen die Einsamkeit und die depressive Gestimmtheit bei den im Osten lebenden Menschen im April mit Beginn der Eindämmungsmaßnahmen zwar signifikant stärker als bei den im Westen lebenden Menschen, sinken dafür aber mit den Lockerungen auch wieder schneller. Differenziertere Analysen zeigen zudem, dass die psychische Verfasstheit auch mit Faktoren wie Einkommen, Geschlecht und Alter zusammenhängt. Im Osten lebende Frauen sind stärker psychisch in Mitleidenschaft gezogen als Männer und Frauen in Westdeutschland. Dafür erweist sich aber die junge, im Osten lebende Generation der unter 35-Jährigen als psychisch krisenfester als ihre Altersgenossen im Westen und insbesondere ältere Generationen im Osten.

Die Analysen basieren auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und zum Teil auch des ALLBUS.

Das SOEP ist eine seit 1984 laufende, repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland. Es wird geleitet von unserem Mitherausgeber Professor Stefan Liebig.

Die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) ist eine Querschnittserhebung, die der Untersuchung von Einstellungen und Verhaltensweisen der deutschen Bevölkerung dient. Der ALLBUS wird seit 1980 alle zwei Jahre vom Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften in Mannheim (GESIS) in Zusammenarbeit mit der Studien-Koordinationsgruppe ALLBUS (KG ALLBUS) als wissenschaftliches Beratungsgremium durchgeführt.

Die Datengrundlage des vierten Berichts ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) mit der darin eingebetteten SOEP-CoV-Studie. SOEP-CoV ist ein Verbundprojekt der Universität Bielefeld und des SOEP am DIW Berlin, das seit dem 1. April 2020 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Förderaufrufs zur „Erforschung von COVID-19 im Zuge des Ausbruchs von Sars-CoV-2“ gefördert wird.

Politische Rationalität – zur Logik politischen Entscheidens¹

Roland Sturm

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die innere Logik politischen Entscheidens und versucht deren Einbettung in die Alltagspolitik zu erklären. An konkreten Beispielen wird erörtert wie und warum die Rationalität politischen Entscheidens sich von der Alltagswahrnehmung von Politik unterscheidet, und wie sich politische Rationalität als Deformation des Politischen abbildet.

Die Beobachtung wurde schon häufig gemacht – Volk und Politik bewegen sich in der Wahrnehmung von Realität und hinsichtlich entscheidender Beurteilungsmaßstäbe politischen Handelns in unterschiedlichen Welten. Politik hat ihre eigene Rationalität. Auch wenn die pauschale Gegenüberstellung von Volk und Politik irreführend ist, ist eine allgemeine Irritation mit dem politischen Prozess nicht zu leugnen.² Die diskursive und dann auch gefühlte Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten in einer Demokratie ist nicht beabsichtigt. Sie ist schon gar nicht Ziel von Politik. Abgeordnete bemühen sich nach Kräften, die Verbindung zu ihren Wahlkreisen zu pflegen. Allen ist die Bedeutung der politischen Basis bewusst, der Verankerung vor Ort und in gesellschaftlichen Bewegungen und Organisationen.

Dennoch sprechen Wähler und Gewählte nicht immer die gleiche Sprache. Es hat sich eine eigentümliche Form der politischen Aussage entwickelt, die u.a. der Presse das zwischen-den-Zeilen-Lesen erlaubt. Würde man im Alltags- und Geschäftsleben so reden, wie dies Politiker tun, würde dies als nicht ausreichend präzise, missver-



Prof. Dr. Roland Sturm

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft und
Senior Fellow
Institut für Parlamentarismusforschung
Berlin

ständig oder gar nichtssagend kritisiert. Die Sprache selbst ist zu einem Erkennungszeichen separierender Kommunikation geworden, taktisch einsetzbar und selbst dann noch selbsterhöhend, wenn dem Volk „bittere Wahrheiten“ „schmackhaft“ gemacht werden sollen. Es regiert nicht nur der Euphemismus („Entsorgungspark“ statt „Müllplatz“, „Waldzustandsbericht“ statt „Waldschadensbericht“, „Negativwachstum“ etc.), auch Maßstäbe werden relativ.

„Erfolg“ in der Politik ist eine parteipolitisch durchwirkte Kategorie. Nicht die Zufriedenheit der Betroffenen, der Bürgerinnen und Bürger ist der wichtigste Maßstab für erfolgreiche Politik, ja nicht einmal die Problemlösung. Auch die Nichtentscheidung³ bzw. die verschobene Entscheidung sind akzeptable politische Lösungen. Es zählt vor allem, dass eine politische Entscheidung „machtkompatibel“ ist, d.h. im Einklang mit den Erwartungen all jener steht, die die Möglichkeit haben, den politischen Entscheidern Schwierigkeiten zu bereiten. Wichtiger als der Diskurs mit der Öffentlichkeit ist die interne Abstimmung mit den Machtzentren, die potentiell (z.B. Bundesverfassungsgericht, Bundesrat, „Finanzmärkte“ etc.) oder tatsächlich (Blockade durch Opposition, Konflikte mit parteinahen Großorganisationen und – zunehmend auch gesetzest gestaltenden – Lobbyisten⁴) Gesetzesvorhaben blockieren bzw. deren Umsetzung erschweren können.

Politisch rational handelt nicht, wer für sich den größten Einfluss sichert (zufällig oder absichtsvoll). Dieses Streben impliziert übrigens nicht selten, dass sie oder er dadurch und dabei ungewollt schon das Ende ihrer/ seiner Karriere vorbereitet. Politisch rational handelt, wer politische Spielregeln erkennt und sich in dem von diesen gesetzten Handlungsrahmen möglichst geschickt bewegt, also sie anerkennt und ihre Maßstäbe internalisiert und im günstigsten Fall sogar als neue Handlungsrestriktion für andere gestaltet.

Politische Sprache

Auch die politische Sprache gehorcht den Imperativen der politischen Rationalität. Zum einen definiert politische Rationalität einen Wahrnehmungshorizont, der Sprache eigenständig kontextualisiert. Es entsteht, was der französische Soziologe Pierre Bourdieu⁵, die „doppelte Rede“ genannt hat, also ein „Diskurs in zwei Geschwindigkeiten“. Dinge werden ausgesprochen, die wohl jeder vernehmen kann, aber die in den Ohren der Eingeweihten anderes und mehr sagen als in den Ohren der Außenstehenden. Zum anderen kreierte die Eigenlogik politischer Rationalität einen wachsenden Bedarf an „Brückenkommunikation“, also an „Management der öffentlichen Meinung“⁶ – das ist die „erklärende Variante“ – oder an „politischer Werbung“ – das ist die „emotional-verkäufliche Variante“. Das „Management der öffentlichen Meinung“ sollte nicht mit plumper Manipulation verwechselt werden. Besonders offensichtlich wird die Paradoxie von Brückenkommunikation in Wahlkämpfen. Zum einen wird nun in seltener Offenheit und mit erstaunlicher Akzeptanz in der Öffentlichkeit Politik unter dem Vorbehalt gemacht, es sei ja Wahlkampf. Die Politik macht sich ehrlich und agiert nur noch als office-seeker. Zum anderen entfernt sich die, das

Ziel des Ämtererwerbs nicht mehr kaschierende Brückenkommunikation aber weit vom politischen Normalbetrieb und transportiert nur noch Restbestände politischer Legitimation. Dies zeigt, wie kontraproduktiv für die politische Legitimation eine offene Machtorientierung der Politik ist. Machtorientierung wird im Wahlkampf weder von den Wählerinnen und Wählern mit Respekt behandelt, noch sonderlich ernst genommen. Für Pierre Bourdieu ist das Rollenverständnis der Politiker entscheidend für ihren Modus der politischen Kommunikation und ihre verbale Annäherung an das Gemeinwohl: „Wenn Politiker Interessenfreiheit geloben, dann nicht aus Überzeugung, sondern weil solche Gelöbnisse für die Rolle, für das Offizielle konstitutiv sind: Sie können nicht anders, es ist grundlegend dafür, ein Mandat innezuhaben.“⁷ Politiker sehen sich im Wahlkampf in der ungewollten Rolle, sich als politische Dienstleister um Kunden bemühen zu müssen, statt deren faktischer Prinzipal zu sein. Die dafür nötige echte oder geheuchelte Demut fällt den angelsächsischen Politikern weit leichter als beispielsweise den deutschen.

Den wachsenden Bedarf an Brückenkommunikation decken im Wahlkampf spezialisierte Teams von Politikvereinfachern und Sprachoptimierern. Im politischen Alltag sind national und international „spin doctors“ unterwegs, um die gesellschaftliche Hegemonie bestimmter Interpretationsmuster von Politik abzusichern. Spin doctors sehen Politik als Ware, die man ohne parteipolitische oder ideologische Schranken pragmatisch neu definieren kann und muss, wenn sie beim Publikum nicht ankommt.⁸ Informationen werden „kontrolliert“, eine logische Handlung aus der Sicht politischer Rationalität, da – wie der Soziologe Niklas Luhmann zutreffend bemerkte – „im Grunde ja nicht die Ereignisse selbst, sondern nur die Informationen über die Ereignisse“⁹ politische Relevanz erlangen. Inzwischen hat sich zusätzlich zur inhaltlichen die inhaltsleere „Brückenkommunikation“ dramatisch schnell weiterentwickelt. In den Medien werden Gesichter („Promis“) vermarktet, die Wohlbefinden verbreiten sollen und obwohl sie Politiker sind, dem Publikum nicht mehr als solche, sondern als „Menschen wie Du und Ich“ präsentiert werden. Die Brücke zur öffentlichen Meinung ist nun die Sympathie für eine Person und ihre Geschichte (Familie etc.), nicht mehr der wohlverpackte politische Inhalt.¹⁰

Politische Rationalität

Die Sonderheit politischer Rationalität ist keine neue Erkenntnis. Joseph Schumpeter hat diese bereits 1942 ausführlich im Rahmen einer neuen Demokratietheorie erkundet.¹¹ Im demokratischen Wettbewerb, so Schumpeter, entsteht Politik nicht in erster Linie um Probleme zu lösen. Gesetzgebung und Verwaltung sind „by-products of the struggle for political office“.¹² In der Angleichung von Parteiprogrammen sah Schumpeter den Beleg dafür, dass die Optimierung von Wahlchancen den Parteien wichtiger ist als ihre parteipolitische Identität. Politiker denken in Kategorien des Ämtererwerbs. Erleichtert wird ihnen dies durch ein Wahlvolk, das das Politische weniger bewegt als seine konkreten Lebensumstände und das wenig informiert und verantwortungsbereit politisches Handeln einfordert.

Der Ämtererwerb setzt in europäischen Demokratien die persönliche Anerkennung in einer politischen Partei voraus. Diese wird durch Sozialisationsprozesse in Parteien („Ochsentour“) und die kräftige Hand eines Förderers erworben. Wer in Deutschland von Anfang an dabei ist hat die besten Chancen, einen Listenplatz zu bekommen: „Der kann durch alle Gremien langsam in jene Funktionen hineinwachsen, die die Liste bestimmen. Oft ist die Anzahl der Jahre entscheidend.“¹³ Politiker denken deshalb „stark in persönlichen Seilschaften, codiert häufig über innerparteiliche Flügelrollen.“¹⁴ Politische Rationalität erfordert beim persönlichen Aufstieg ausreichende Flexibilität, vor allem im Umgang mit eigenen Überzeugungen. Kognitive Dissonanzen sind zum großen Teil durch vier Mechanismen überwindbar: (1) das Ersetzen der eigenen Position durch diejenige, die den Erwartungen der politischen Umwelt entspricht. Dies fällt umso leichter je unerfahrener eine Politikerin/ ein Politiker ist. Unerfahrenheit erleichtert auch den Gewöhnungseffekt an diese Art der Meinungsbildung. Der Gewöhnungseffekt führt dazu, dass generell eine abwartende Haltung bei der Meinungsbildung eingenommen wird – abwartend bis die politische Umwelt einen Kontext für die Meinungsbildung bereitgestellt hat. Ein Politiker, der in diesem Stadium der offenen Optionen zu seiner Position in einer wichtigen politischen Frage Stellung nehmen muss, wird dies nur zögerlich tun und sich in die sprachliche Unverbindlichkeit retten. (2) durch Spezialistentum. An sich ist das Spezialistentum eine notwendige Folge der immer komplexer werdenden politischen Sachverhalte. Kein Abgeordneter, kein Minister kann bei allen Themen gleich gut informiert sein. Natürlich könnte er, wie die noch weniger informierten Wählerinnen und Wähler, zu wichtigen Themen dennoch eine Position beziehen. Es gibt aber auch den Ausweg der Sprachlosigkeit mit Verweis auf kompetentere Kolleginnen und Kollegen, bzw. die Übernahme derer politischer Vorgaben (3) durch Berufen auf den Wertekonsens einer Partei. Ein vierter Mechanismus zur „rationalen“ Korrektur der Grundausrichtung der eigenen Position im Sinne parteipolitischer Kompatibilität ist die Rechtfertigung des Positionswechsels mit der Solidarität innerhalb einer Partei (4). Selbst wenn diese bei bestimmten Entscheidungen falsch läge, so ist sie generell auf dem richtigen Pfad. Die richtige Werteentscheidung, die sich mit der Loyalität zu einer Partei verbindet, ist allemal wichtiger als eine politische Einzelentscheidung.

Politische Rationalität verkürzt Entscheidungsspielräume. Was im politischen Wettbewerb zählt, ist der überschaubare politische Erfolg, nicht die Zukunftsplanung für die Gesellschaft. Wer in der Politik angekommen ist, muss schon besondere Anstrengungen investieren, um ungefiltert mit der „Außenwelt“ kommunizieren zu können. Hier läge eine wichtige Quelle der Irritation politischer Rationalität und des Durchbrechens selbstreferentiellen Denkens. Der ehrliche und unabhängige Ratgeber wäre angesichts des knappen Zeitbudgets eines Politikers besonders gefragt. Aber die Überlegenheit politischer Rationalität, die alleine dem politisch Handelnden Erfolgsergebnisse garantiert und deshalb auch zu einer der politischen Rationalität entsprechenden „Verarbeitung“ solcher Irritationen führt, berührt dies nur am Rande. Berater stehen in der Gefahr, sich selbst eher nach den Kriterien politischer Rationalität auszurichten (zu berichten, was erwartet wird) als zum Überbringer unerwünschter Prob-

leme zu werden: „Das Risiko ist, daß Politiker dann schon ihre ‚Umgebung‘ mit ‚Volkesstimme‘ oder eben der Gesellschaft verwechseln. Oder sie lassen sich nur berichten, was sie hören wollen.“¹⁵

Wissenschaftliche Politikberatung ist aus der Perspektive politischer Rationalität weniger deshalb interessant, weil sie Realitätszugänge öffnen könnte. Um sich auf die wissenschaftliche Beratung angemessen einzulassen, fehlt der Politik in der Regel Zeit und Geneigtheit. Die wissenschaftliche Politikberatung ist politischer Rationalität dienlich, weil sie – wie Luhmann dies formulierte – als Symbol „den interesselosen Konsens aller Vernünftigen in Aussicht“¹⁶ stellt. Ihre Ergebnisse können damit im Sinne politischer Rationalität zur Bekämpfung des politischen Gegners instrumentalisiert werden: „Wer wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse ablehnt, ohne sie wissenschaftlich widerlegen zu können, scheidet aus der Gemeinschaft der vernünftigen Menschen aus und verliert damit das Recht, kollektiv bindende Entscheidungen beeinflussen zu können.“¹⁷ Gibt es keine eindeutig die eigene Position favorisierende Gutachterlage folgt aus der Logik politischer Rationalität das Anfordern einer entsprechenden Expertise bzw. mindestens die heroische Neuinterpretation der vorliegenden Fakten. Die Instrumentalisierung wissenschaftlichen Sachverständigen lässt sich am deutlichsten an der in Deutschland weit verbreiteten Praxis ablesen, Gutachten nicht zum Zwecke der Positionsfindung einzusetzen, sondern zur Untermauerung bereits vorgefasster Meinungen im politischen Streit. In besonderem Maße ritualisiert ist in Deutschland die parlamentarische Anhörung. Wolfgang Schulz¹⁸ hat deren innere Logik treffend erfasst, wenn er schreibt: „Das Instrument der Anhörung verliert derweil durch parlamentarische Machtrituale an Bedeutung. In der Regel beeilt sich jede Fraktion, die Sachverständigen zu benennen, von denen sie annimmt, dass sie die bestehende eigene Position stützen. Die Fragen werden nach Proporz abgestimmt und die Frage- und Antwortzeiten entsprechende zugeteilt. Gespräche zwischen den angehörten Experten sind nach den parlamentarischen Gepflogenheiten unerwünscht. Dieses Ritual, das Sachverständige weniger als Partner zum Lernen nutzt als zum Markieren des eigenen Standpunkts, führt nicht zuletzt dazu, dass der Eindruck entsteht, diese Experten wüssten es auch nicht besser. Statt das Wissen der Fachleute zusammenzuführen, werden sie in Polarisierungen getrieben.“

Merkmale politischer Rationalität

An einer Reihe politischer Phänomene lässt sich „politische Rationalität“ ablesen. *Ein erstes Indiz* für politische Rationalität ist *dilatorisches Verhalten*. Dilatorisches Verhalten kann unterschiedliche Formen annehmen. Möglich ist, Entscheidungen durch die Externalisierung der Entscheidungsvorbereitung in ausgelagerte Gremien (Experten, nicht- und parastaatliche Institutionen, Anwaltskanzleien¹⁹) zu vermeiden. In der Tagespolitik beliebt ist, die Thematisierung von Problemen als deren Lösung auszugeben („Reden wir mal drüber“ – Talk Shows sind hier ein besonderer Ort leerlaufender Diskurse und missverstandener deliberativer Demokratie). Zu beobachten ist auch die politische Strategie, einen Plan (meist zehn Punkte-Plan) zu verkünden, der noch weit

von Handlungsmöglichkeiten und politischen Mehrheiten entfernt ist. „Brutalst möglich“, „kraftvoll“, „konsequent“ etc. soll dieser durchgeführt werden. Oft genügt das, die öffentliche Aufmerksamkeit zu bändigen und zum nächsten Thema überzugehen. Dilatorische Strategien funktionieren auch deshalb so gut, weil sie mit dem kurzfristigen Gedächtnis und dem marginalen politischen Interesse des größten Teils der Wählerschaft rechnen können.

Ein zweites Indiz für politische Rationalität ist auch die Art und Weise des Abgleichs von Handlungsoptionen und der Wahl zwischen diesen Optionen. Im politischen Wettbewerb werden in der Regel Sieger und Verlierer produziert. Dies wird von den politischen Akteuren als unvermeidlich hingegenommen – bleibt aber dennoch aus der Perspektive politischer Rationalität suboptimal. Politisch rational ist es, immer bei den Siegern zu sein, denn nur denen winkt die Bestätigung im Amte bzw. der Ämtererwerb. Schon bei der Formulierung von Wahlprogrammen oder der Auswahl von Themen für die eine Partei steht, gilt der eherne Grundsatz, die Brücke zu den Wählerinnen und Wählern nicht zu beschädigen. Es widerspricht politischer Rationalität die Konfrontation durch klare Positionierung zu suchen, wenn die Alternative der alle mitnehmenden Möglichkeit der Interaktion zur Verfügung steht. Um den Anschein zu erwecken, immer bei den Siegern zu sein, ist es politisch rational, Einigungen zu erzielen, die für alle Zugewinne zur Verfügung stellen. Da aber diese gesellschaftlich in der Regel dennoch nicht kostenlos sind, implizieren solche politisch rationalen Lösungen Kostenfolgen bei nichtbeteiligten Akteuren, wie den Steuerzahlern.

Eine weitere Externalisierungsstrategie ist die stellvertretende Konfliktlösung durch Dritte (Gerichte, direkte Demokratie, ad hoc-Gremien). In Deutschland ist es fast schon ein politischer Reflex geworden, bei kontroversen politischen Entscheidungen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten. Das Argument, man müsse ja Urteile des Bundesverfassungsgerichts beachten bzw. umsetzen, weshalb dieser Attentismus funktional sei, überzeugt wenig. Schließlich wird das Bundesverfassungsgericht nur tätig, wenn es angerufen wird – eine Entscheidung, die wiederum selbst, politischer Rationalität unterliegt. Es ist politisch insbesondere dann rational, sich einer solchen Strategie zu befleißigen, wenn das Ergebnis von Schiedssprüchen vorhersehbar ist. In Großbritannien haben Referenden traditionell diese Funktion für die regierenden Premierminister (aber ohne Gewähr, wie dies die Politik beim Brexit-Referendum 2016 erstmals lernen musste). In Deutschland bediente sich beispielsweise Gerhard Schröder in seiner Kanzlerschaft der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die ihre Ergebnisse am 16. August 2002 vorstellte. Sie wurde vom damaligen Arbeitsdirektor beim VW-Konzern, Peter Hartz, geleitet, der diesem ad hoc-Gremium die notwendige Kompetenzvermutung verlieh, die erforderlich war, um als „Konfliktlöser“ außerhalb der politischen Kanäle des Regierungsapparats und der rot-grünen Koalition Anerkennung zu finden.

Ein drittes Indiz für politische Rationalität ist die *Evaluierungslücke*. Entgegen der Annahmen der Policy-Forschung ist es nicht politisch rational, nach den Wirkungen von Politik zu fragen. Symbolisch mag Evaluation einen hohen Stellenwert haben, weshalb die Politik auch bereit ist, jegliches gut greifbare Indiz für die Nachfrage nach

dem Produkt ihrer Entscheidungen als Beweis für dessen Wirksamkeit zu akzeptieren. Wenn Mittel für ein Programm abfließen, war es erfolgreich – auch wenn niemand etwas über das Erreichen konkreter Programmziele sicher sagen kann und der Mitnahmeeffekt nicht ausgeschlossen werden kann. Die Beispiele hierfür sind zahlreich vom Elterngeld (Ziel: mehr Kinder) bis zur Regionalförderung (Ziel: wirtschaftliches Aufholen von Regionen). Politisch rational kann Evaluierung schon deshalb nicht sein, weil der Erfolg von Politik in der internen Einigung, nicht im Ergebnis von Politik liegt. Der Politikzyklus ist mit dieser Einigung beendet. In der Zukunft stellt sich die Frage der Einigung bei veränderter personeller und z.T. auch inhaltlicher Konstellation neu. Die Evaluierung von Programmen wäre nur relevant, würde sie auf die Ämterstabilität Einfluss haben. Das kann bei großen Projekten wie der Energiewende in Deutschland ausnahmsweise einmal der Fall sein, ist aber bei den vielen kleinteiligen Programmentscheidungen auf zahlreichen Politikfeldern, die eine Regierung treffen muss und die die Öffentlichkeit kaum oder gar nicht wahrnimmt, sicher nicht die Regel.

Ein viertes Indiz für politische Rationalität sind *politische Tauschgeschäfte eines bestimmten Typs*. Politische Tauschgeschäfte gehören zur politischen Kompromissbildung. Sie sind deshalb in der Politik, zumal in Koalitionsregierungen und internationalen Organisationen – wie der EU – alltäglich. Sie befrieden den Interessenausgleich nicht nur des Augenblicks. Sie können auch über Zeit gespielt werden und schaffen so zusätzlich eine politische Vertrauensgrundlage, die Verhandlungsprozesse stabilisiert und Verhandlungsstile ausbildet. Politische Rationalität wird dann sichtbar, wenn Paketgeschäfte zu Verhandlungsergebnissen führen, die den Beteiligten auferlegen, etwas zu akzeptieren, was sie selbst nicht wollen. Im privaten Bereich, ist dies in den seltensten Fällen möglich, und wenn es geschieht, dass ein Vertragspartner extrem ungünstige Bedingungen akzeptieren muss, ist dies keine stabile Lösung. Der „Unzufriedene“ sucht nach Auswegen. Anders in der Politik. Hier ist es durchaus denkbar mit einem ungünstigen Ergebnis zu leben, wenn dadurch übergeordnete Ziele wie der Erhalt der Regierungsmacht/-beteiligung oder politische Geschlossenheit vor Wahlen erreicht werden kann.

Ein fünftes Indiz für politische Rationalität ist *die über wahlpolitische Relevanz vermittelte Problemerkennung bzw. Problembewältigung*. Welche Themen schaffen es auf die Spitzenpositionen der politischen Agenda? Aus Sicht politischer Rationalität sind jene Themen am beliebtesten, die jedem Bürger und jeder Bürgerin unmittelbar verständlich sind, für die es eine politische Lösung gibt und wo diese Lösung kurzfristig gefunden werden kann. Auf die Spitze wird diese Logik getrieben, wenn die Politik Lösungen für Probleme findet, die vorher niemand hatte (neue Nummernschilder für Autos mit „Heimatadressen“, Reform des Punktesystems in Flensburg).

Politik ist von einem missionarischen „do-somethingism“²⁰ durchdrungen. Weil Nichtstun nicht in das bei Wahlen erfolgversprechende Bild eines erfolgreichen und zupackenden Politikers passt, meint dieser bei allen Fragen der Gesellschaft angesprochen zu sein und Antworten präsentieren zu müssen. Die freiheitsbegrenzenden Folgen seiner (legislativen) Omnipräsenz bedenkt der Politiker nicht. Es ist selbst mög-

lich, dass politische Lösungen nur deshalb gesucht werden, weil die Politik einen Kompetenznachweis im Wahlkampf braucht, auch wenn sie weiß, dass eine gefundene Lösung nie Realität werden kann. So machte das Bemühen um eine gemeinsame Rentenpolitik in der christlich-liberalen Regierungskoalition erst dann bedeutende Fortschritte als die Opposition 2013 eine Blockademehrheit im Bundesrat besaß.“ Beteiligte berichteten“, so der Spiegel²¹, „von ‚echtem Auftrieb‘, weil klar sei, dass die Beschlüsse ohnehin nicht mehr umgesetzt werden.[...] Kommt es zu einer Einigung soll das Kabinett die Eckpunkte abnicken. Man könnte es ein angetäushtes Gesetzgebungsverfahren nennen.“

Langfristigkeit ist politisch irrational. Warum sollte eine Regierung heute ihren Bürgern Opfer abverlangen, wenn sie selbst nicht an den elektoralen Früchten guter (aber unbeliebter) Politik teilhaben kann? Der einzelne Politiker ist längst nicht mehr im Amt, vielleicht regiert auch eine andere Partei. Beispiele hierfür sind zahlreich. Sie reichen von den Megathemen „Umweltpolitik“, „Klimaerwärmung“ etc. bis hin zu den ebenso wichtigen Themen der Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, Staatsverschuldung oder „alternde Gesellschaft“. Außerhalb der politischen Rationalität (sieht man von Spezialinteressen einzelner Lobbygruppen, wie Industrie und Gewerkschaften ab) gibt es kein gutes Argument, aus gesamtgesellschaftlicher Verantwortung an einer starren Altersgrenze festzuhalten oder die Klimaerwärmung zu leugnen. Der Umgang mit der Staatsverschuldung wurde spätestens mit dem Eintritt in die „Verschuldungsfalle“, also des Borgens von Geld nicht mehr, um Gesellschaft zu gestalten, sondern den Zinsendienst zu bestreiten, unverantwortlich. Selbst die Thematisierung von Großherausforderungen der Gesellschaft fällt schwer. Der „Begriffsfriedhof“ ist reichlich bestückt mit solchen Versuchen, z.B. „Waldsterben“, „Ozonloch“ oder „Energiewende“.

Ein *sechstes Indiz* für politische Rationalität ist die *begrenzte Wahrnehmung von relevanter Öffentlichkeit*. Zu den Resonanzböden der Politik zählen in erster Linie Umfragen, die Hauptstadtpresse oder der selbstgewählte Experte. Die vom bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer ausgerufene persönliche „Koalition mit dem Volk“²² ist eine Chiffre für das Volk, das ein Ministerpräsident immer neu kennenlernen kann – das „Umfragevolk“. Und nicht nur Kennenlernen ist das Ziel, sondern auch Legitimationsgewinn, wie Bourdieu betont: „Wo es heute heißt: ‚Die Meinungsumfragen sind für uns‘, sagte man früher in anderem Kontext: ‚Gott ist mit uns‘.“²³ Legitimationsgewinn durch eine Begrenzung des analytischen Gesichtsfeldes hat seinen Preis. Es entsteht, wie der frühere SPD-Spitzenpolitiker Peer Steinrück schreibt, eine „Stimmungsdemokratie, die nach Maßgabe demoskopischer Erhebungen entlang von Wohlgefühlthemen geführt wird.“²⁴ Für politische Rationalität bedeutet dies neben der limitierten Wirklichkeitserfassung eine ebenso limitierte Präferenzbildung, die Zuminungen an die Wählerschaft aufgrund gesamtgesellschaftlicher Überlegungen, wie Zukunftsvorsorge oder internationale Solidarität, erschwert.

Das Bundespresseamt erhebt durch Umfragen die Beliebtheit der Kabinettsmitglieder und die Einstellungen der Bevölkerung zu wichtigen politischen Themen. Rund 150 Umfragen werden im Jahr in Auftrag gegeben, also etwa drei Umfragen pro

Woche (Kosten ca. zwei Millionen Euro im Jahr).²⁵ Diese Umfragen werden nur an das Kanzleramt weitergeleitet. Sie sind für die Öffentlichkeit, die die Umfragen ja abbilden soll, geheim.²⁶ Der strategische Zweck steht bei dem Umgang der Politik mit Umfragen vor dem deliberativen, wie Jürgen Habermas entsetzt feststellt: „Freilich scheint die Politik heute allgemein in einen Aggregatzustand, der sich durch den Verzicht auf Perspektive und Gestaltungswillen auszeichnet, überzugehen. Die wachsende Komplexität der regelungsbedürftigen Materien nötigt zu kurzatmigen Reaktionen in schrumpfenden Handlungsspielräumen. Als hätten sich die Politiker den entlarvenden Blick der Systemtheorie zu eigen gemacht, folgen sie schamlos dem opportunistischen Drehbuch einer demoskopiegeleiteten Machtpragmatik, die sich aller normativen Bindungen entledigt hat.“²⁷

Für die Berliner Politik verdichtet sich die Beziehung Journalismus und Politik in den sogenannten Hintergrundkreisen mit Phantasienamen wie „Gelbe Karte“, „Brückenkreis“, „das Rote Tuch“ oder „die Millionäre“, wie der ARD-Journalist Ulrich Deppendorf²⁸ bestätigt: „Es gibt hier in Berlin etliche Hintergrundkreise, unter den verschiedensten Namen, in denen sich Journalisten mit Politikern treffen. Teilweise organisieren sogar die Journalisten diese Hintergrundkreise und laden die Politiker in ihre Privatwohnung, in ihre Küche. Diese Nähe ist also durchaus gewollt und sie bringt Vorteile für beide mit sich – das ist ein Geben und Nehmen.“ Richard Meng, ehemals Redakteur der Frankfurter Rundschau, charakterisierte jeden Kontakt von Politik und Journalismus als „Instrumentalisierungsversuch, bei dem beide Seiten die Preise bestimmen“.²⁹ Dabeisein verleiht alleine schon Gewicht. Ein anderer Journalist, Kurt Kister, beschreibt diese Rationalitätsproduktion der Berliner „Käseglocke“ so: „Hält man sich als Politiker, Lobbyist, Agenturmensch, Journalist oder sonstiger Adabei den überwiegenden Teil seiner Zeit unter der Glocke auf, glaubt man sehr schnell, dass das, worüber man redet, das Wichtige, gar das Leben sein könnte. [...] Ein typisches Merkmal des Käseglocken-Systems ist auch die Schaffung von Ereignissen, die so wirken, als wären sie Realität und die deswegen den Käseglockenbewohnern die Möglichkeit geben, sich ausführlich mit ihnen zu beschäftigen. Solche Events strahlen von der Käseglocke nach außen und werden wiederum in die Glocke zurückgespiegelt, was dann im Inneren den Eindruck erweckt, die Welt draußen hänge eng mit der Wirklichkeit der Glocke zusammen oder werde gar von ihr gestaltet.“³⁰

Diese selbstgewählte Umgebung politischer Rationalität hat eine Reihe von Vorteilen: keine dieser Öffentlichkeiten stellt politische Rationalität grundsätzlich in Frage; jeder dieser Öffentlichkeiten ist subjektiv interpretierbar, schon durch die Auswahlmöglichkeiten, die sie bieten („mein“ Umfrageinstitut, „meine journalistischen Unterstützer“, „meine Fachleute sagen“); jede der Quellen – und schon gar alle zusammengenommen – erheben den Anspruch vollständiger Information und vermitteln daher den Eindruck, ihre zirkuläre Selbstgenügsamkeit male ein realistisches Bild davon, wie die Politik „draußen ankommt“, „bei den Menschen im Lande“, wie es verräterisch heißt. Sie sind „Gewißheitsäquivalente“³¹, die für politisch rationale Überlebensstrategien taugen. Und schließlich sind diese Öffentlichkeiten gegenseitig austauschbar.

Ein siebtes Indiz für politische Rationalität ist *der Mangel an Interesse für politische Innovationen sowie politische Lösungen in anderen Ländern bzw. deren schlecht verstandene kontextunabhängige Instrumentalisierung*. Politiklernen ist immer ein Schritt ins Ungewisse. Ernsthaftes Lernen muss auch politische Gewissheiten, Grundüberzeugungen und Routinen in Frage stellen können. In jedem dieser Aspekte politischen Lernens steckt aber auch eine machtpolitische Herausforderung. Parameter, wie Politik wahrgenommen wird, verschieben sich. Gesellschaftliche Konstellationen, die ein Machtgebäude stützen, können in Bewegung geraten – mit ungewissem Ziel. Politische Routine bietet demgegenüber machtpolitische Sicherheit. Wenn schon Neues, dann durch Adaption des Alten.

Ein achttes Indiz für politische Rationalität sind *Regelbrüche*. Regeln sind gemacht aus rechtsstaatlichen Gründen der Gleichbehandlung und der allgemeinen Orientierung. Zur Durchsetzung politischer Rationalität werden diese formal nicht angetastet, aber können uminterpretiert werden bzw. es können Wege um die Regeln herum gefunden werden, die politischer Rationalität Raum verschaffen. Durch Neudefinition eines Sachverhaltes oder Neuorganisation einer Entscheidung, ohne Substanz zu ändern, werden diese machtkompatibel. Aus der umstrittenen Verantwortung für die Endlagerung atomarer Brennstäbe wird eine Einigung auf eine Kommission zur Suche nach einem solchen Endlager. Das Verursacherprinzip bei der Entsorgung radioaktiven Mülls „verschwimmt“ und das Herauskaufen aus der wirtschaftlichen Verantwortung wird de facto möglich.

Fazit: Politisches Entscheiden als Ort von Rationalität

Politik ist in ihrem Kern selbstreferentiell. Ohne die Logik politischer Rationalität in Rechnung zu stellen, sind viele politische Entscheidungen nicht zu verstehen. Das heißt nicht, dass es kein von politischer Rationalität unabhängiges Entscheiden gibt. Es heißt aber, dass ein solches Entscheiden im politischen Raum dem erstrebten Ämtererwerb selten förderlich ist. Ebenso wie die Denkfigur des homo oeconomicus in zu reduktionistischer Weise menschliches Verhalten erfasst, so tut dies auch der Idealtypus des politisch rationalen Entscheiders. Politiker können zu ihrem eigenen und zum Schaden anderer korrupt sein und damit der unpolitischen Logik des Gewinnmaximierens folgen. Sie können nach ihren Überzeugungen bzw. Weltanschauungen „gesinnungsethisch“ handeln, auch wenn dies ihre Karrieren gefährdet. All dies ist möglich. Politische Rationalität hat keine Exklusivrechte für die erfolgreiche Identifikation von Parametern politischen Entscheidens, ist aber auch zu präsent, um gezeugnet werden zu können.

Anmerkungen

- 1 Die hier präsentierten Ergebnisse finden sich in ausführlicherer Form in: *Roland Sturm: Wie funktioniert Politik? Die Beweggründe des Politischen in den Nationalstaaten und in der EU, Baden-Baden 2018*. Die Darstellung beruht auf diesem Grundlagentext, der auch zahlreiche anschauliche Beispiele liefert.

- 2 Eine Spiegel-Umfrage von 2015 fand, dass in Deutschland 78% der Befragten meinen, dass Bundestagsabgeordnete in der Regel weniger oder gar nicht gut darüber im Bilde sind, wo die Bürger der Schuh drückt. 80% der Befragten waren der Meinung, dass die Politiker in Deutschland in der Regel nicht genug tun, um sich über die Sorgen und Interessen der Bürger zu informieren. (Der Spiegel vom 25. April 2015, S. 38-39);
- 3 Vgl. zuerst systematisch: Peter Bachrach/Morton S. Baratz: Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework, in: American Political Science Review 57(1963), S. 641-651.
- 4 Beispiele in: Joachim Wagner: Die fünfte Gewalt, in: Die Zeit vom 30. Oktober 2003, S. 5; Nathalie Giger/Heike Klüver: Voting Against Your Constituents? How Lobbying Affects Representation, in: American Journal of Political Science 60(1), 2016, S. 190-205.
- 5 Pierre Bourdieu: Über den Staat, Berlin 2014, S. 116.
- 6 Vgl. u.a. Lawrence R. Jacobs/Robert Y. Shapiro: Politicians Don't Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness, Chicago 2000; Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden 2003.
- 7 Bourdieu 2014, S. 100.
- 8 Vgl. Roland Sturm: Das neue Gesicht der Labour Party – New Labour's Wahlkampf- und Politikvermarktungsstrategie, in: Gerhard Hirscher/Ders. (Hrsg.): Die Strategie des „Dritten Weges“. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik, München 2001, S. 33-50, hier S. 46.
- 9 Niklas Luhmann: Politische Soziologie, Berlin 2010, S. 340.
- 10 Vgl. u.a. Kathrin Kaschura: Politiker als Prominente – die Sicht der Zuschauer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 7, 2006, S. 20-25.
- 11 Joseph A. Schumpeter: Capitalism, Socialism, and Democracy, New York/London 1942.
- 12 Ebda. S. 286.
- 13 Karl Lauterbach im Spiegel-Interview vom 2. September 2013, S. 47.
- 14 Richard Meng: Guck mal, wer da spricht, in: Frankfurter Rundschau vom 19. November 2003, S. 9.
- 15 Gunter Hofmann: Politik als Beruf. Bonner Beobachtungen, in: Joachim Raschke (Hrsg.): Bürger und Parteien, Bonn 1982, S. 55-68, hier S. 62.
- 16 Luhmann 2010, S. 345.
- 17 Ebda. S. 346.
- 18 Wolfgang Schulz: Weil sie wissen müssen, was sie tun, in: Die Zeit vom 4. April 2013, S. 13.
- 19 Ausführlicher: Klaus Meßerschmidt: Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzleidemokratie?, in: Der Staat 51(3), 2012, S. 387-415.
- 20 Vgl. Janan Ganesh: Cameron is proving to be Britain's nanny-in-chief, in: Financial Times vom 23. Juli 2013, S. 9.
- 21 Markus Dettmer/Peter Müller/Cornelia Schmergal: Im luftleeren Raum, in: Der Spiegel vom 11. März 2013, S. 21.
- 22 Vgl. Horst Seehofers Koalition mit dem Volk, in: Zeit online vom 14. März 2014.
- 23 Bourdieu 2014, S. 122.
- 24 Peer Steinbrück: Vertagte Zukunft. Die selbstzufriedene Republik, Hamburg 2015, S. 133.
- 25 So: Der Spiegel vom 8. September 2014, S. 20.
- 26 So: Der Spiegel vom 18. Mai 2013, S. 15. Erst 2012 und umfassender 2013 wurden aufgrund eines Gerichtsbeschlusses des Berliner Verwaltungsgerichts die Umfragen für die Legislaturperiode 2009-2013 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Geklagt hatte der Bundestagsabgeordnete Malte Spitz (Bündnis90/Die Grünen) unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz.
- 27 Jürgen Habermas: Ein Pakt für oder gegen Europa, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. April 2011, S. 11.

- 28 Ulrich Deppendorf: Unter drei, in: Bernhard Pörksen/Wolfgang Krischke (Hrsg.): Die gehetzte Politik. Die neue Macht der Medien und Märkte, Köln 2013, S. 78-88, hier S. 81.
- 29 Meng 2003, S. 9.
- 30 Kurt Kister: Berlin, Käseglocke, in: Süddeutsche Zeitung vom 8./9. Juni 2013, S. 13.
- 31 Luhmann 2010, S. 295.

Soziale Dilemmastrukturen in Theorie und Praxis: Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung

Swaan Barrett

Zusammenfassung

Soziale Dilemmastrukturen werden besonders in der Ökonomik verwendet, um den Konflikt zwischen eigenen und kollektiven Interessen sowie zugrundeliegende Strukturen zu modellieren. Anhand der Finanzkrise, der Bevölkerungsentwicklung und des Wachstums der Biobranche werden die Möglichkeiten und Grenzen des Modells sowie daraus folgende Handlungsempfehlungen untersucht.

„All models are wrong, but some are useful.“ George Box, Statistiker

Soziale Dilemmata als Erweiterung des klassischen Gefangenendilemmas sind ein beliebter Forschungsgegenstand unterschiedlicher Disziplinen. Eine besonders tragende Rolle hat das Modell des sozialen Dilemmas in der ökonomischen Theorie nach Karl Homann. „Ausnahmslos alle [gesellschaftlichen] Probleme unserer Welt [...] lassen sich als Folge von Dilemmastrukturen interpretieren“ (Homann/Suchanek 2005: 385), so die These der Ökonomen Homann und Suchanek. Diese dient als Ausgangspunkt für unsere Überlegungen zu Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung von sozialen Dilemmata in Theorie und Praxis. Wo ist das Modell nützlich, und wo ist es falsch? Wir wollen im Folgenden anhand von drei konkreten Beispielen untersuchen, inwiefern und unter welchen Voraussetzungen das Dilemmamodell gesellschaftliche Phänomene schlüssig erklären kann und inwiefern sich daraus sinnvolle Handlungsempfehlungen ableiten lassen.



Swaan Barrett

Coach und Unternehmensberaterin
Organic Strategies for Leaders & Organizations

Dilemmastrukturen in der Ökonomik

Homann und Suchanek verwenden die Dilemmastruktur als systematische Reduktion des ökonomischen Kernproblems der „Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“: „Eine Dilemmastruktur charakterisiert die Situation, in der Interessenkonflikte die Realisierung der gemeinsamen Interessen verhindern [...] Obwohl alle Beteiligten ein gemeinsames Interesse an einer Zusammenarbeit (d.h. Kooperation) zum gegenseitigen Vorteil haben, legt die Problemstruktur dem Einzelnen eine „präventive Gegenausbeutung“ (d.h. die Defektion) nahe, solange er nicht sicher sein kann, dass sich auch die anderen im Sinne des gemeinsamen Interesses verhalten werden.“ (ebd.: 32)

Das soziale Dilemma lässt sich in einer Vielzahl von Situationen erkennen. Die „Tragik der Allmende“ ist nichts anderes als eine Dilemmastruktur: Jeder hat individuell am meisten davon, wenn er das Gemeingut maximal nutzt, obwohl dieses dadurch insgesamt schneller herabgewirtschaftet wird. Kollektiv gesehen hätten alle mehr davon, das Gemeingut schonender zu nutzen – aber eben nur dann, wenn alle Beteiligten sich ähnlich verhalten. Es gibt unzählige Beispiele für solche Gemeingüter, angefangen von den Ozeanen bis hin zu den Gemeinschaftsküchen in Büroräumen. Wenn auch hinsichtlich der Konsequenzen zwischen der Überfischung der Meere und benutztem Geschirr in der Büroküche Welten liegen, ist die Grundstruktur immer dieselbe: Man optimiert den eigenen Nutzen auf Kosten der Allgemeinheit, bevor man das Risiko eingeht, ausgenutzt zu werden - und schadet dadurch langfristig auch sich selbst (vgl. Münch, 2015: 80ff). Diese Grundstruktur lässt sich immer erkennen, sobald gemeinsame und konfligierende Interessen gleichzeitig vorliegen. Homann und Suchanek postulieren sogar die „Allgegenwart von Dilemmastrukturen“ (ebd.: 383). Das führt wie von selbst dazu, dass in allen Problemen Dilemmata gesucht und gefunden bzw. rekonstruiert werden, selbst wenn es kompliziert wird. So schreibt Philipp Alexander Münch in seiner Analyse der Finanzkrise, auf die wir noch ausführlicher zu sprechen kommen: „Das Erkennen von Dilemmastrukturen gestaltet sich nicht immer einfach, weil diese Problemstrukturen in der Realität häufig von anderen Faktoren, zum Teil auch gegenläufigen Kräften, überlagert werden, so dass die Grundform von zugrunde liegenden Gefangenendilemmata phänomenologisch nicht mehr zu identifizieren ist.“ (Münch 2015: 29). Mit anderen Worten: Man muss unter Umständen aktiv nach Dilemmata suchen.

Die Rolle von Institutionen

Betrachten wir zunächst den ökonomisch rationalen Ansatz zum Umgang mit Dilemmastrukturen. Wie eben dargelegt, zeigen soziale Dilemmata die Grenzen und Möglichkeiten der gesellschaftlichen Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil auf und erklären, warum potenzielle Kooperationsgewinne oft nicht realisiert werden; im Gegenteil, häufig entstehen durch kollektives Defektieren (=Ausnutzen einer gemeinsamen und begrenzten Ressource) schwerwiegende Probleme (z.B. die Überfischung der Meere). Die Logik der Situation steuert das Ergebnis. Genau hier bieten sich nach

Homann und Suchanek auch die Ansatzpunkte zur Gestaltung und Überwindung des Dilemmas, sobald dieses identifiziert worden ist: nämlich durch Institutionen aller Art, die über Regelungen und Gesetze Einfluss auf die Situationslogik nehmen können.

Das Grundprinzip besteht darin, unerwünschte Dilemmata durch von außen gesetzte Anreize aufzulösen, um Menschen zu kooperativem Verhalten zu veranlassen und gleichzeitig Sanktionen für nichtkooperatives Verhalten durchzusetzen, also Defektion zu bestrafen (vgl. Homann und Lütge 2005: 46 ff). Die Gestaltung von solchen „institutionellen Arrangements“ ist somit der Dreh- und Angelpunkt zur Überwindung von Dilemmastrukturen. Dieser Denkansatz ist Ausgangspunkt für die Betrachtung unserer konkreten Beispiele, nämlich die Finanzkrise, die Bevölkerungsentwicklung und das Wachstum der biologischen Landwirtschaft.

Das Dilemma der Finanzkrise

Als einschlägiges Beispiel für die Wirkung von Dilemmastrukturen hat Philipp Alexander Münch die globale Finanzkrise anhand von miteinander verzahnten Dilemmata und ihren Eskalationsmechanismen umfassend analysiert. Er setzt die Finanzsystemstabilität als ein öffentliches Gut, das aus drei Elementen besteht, nämlich dem Finanzmarkt mit den Geld- und Kapitalmärkten, den Finanzmarktintermediären wie Banken und Versicherungen, sowie der Finanzinfrastruktur wie Systeme des Zahlungsverkehrs und des Wertpapierhandels. Die Stabilität des Zusammenspiels dieser Elemente ist wesentlich für die Stabilität von Wirtschaftssystemen. (vgl. Münch 2015: 82)

Die Finanzsystemstabilität erfüllt die Kriterien einer Allmende, in der eine gemeinsam genutzte und begrenzte Ressource vorliegt, über die mehrere Individuen verfügen dürfen und gleichzeitig das Ausmaß der Nutzung durch andere Individuen nicht kontrollieren können (ebd.: 80). Dies trifft beispielsweise auf die Vergabe von Hauskrediten an nicht kreditwürdige Konsumenten durch Banken in USA zu oder auf den Handel mit nicht sauber abgesicherten Wertpapieren. So zeigt Münch auf, wie – analog zur Tragik der Allmende – die Finanzmärkte durch Übernutzung aufgrund von Eigeninteressen der Akteure zusammengebrochen sind: „Die Ergebnisse von Analysen vieler bislang erfahrener Finanzkrisen zeigen an, dass Finanzmarktakteure die ihnen unentgeltlich zur Verfügung stehende „Finanz-Allmende“ immer wieder übernutzen und dabei keine ausreichende Vorsorge für eine möglicherweise eintretende Zahlungsunfähigkeit bei sich selbst treffen.“ (ebd.: 83)

Aus der Logik des Dilemmas ergibt sich die Lösung des Problems: in sanktionsbewehrten institutionellen Arrangements, die die Akteure vor der Ausbeutbarkeit durch Kooperation schützen. Im Falle der Finanzmarktstabilität sehen wir, dass institutionelle Arrangements ebenfalls in einen größeren Kontext eingebettet sind: Aufgrund der globalen Verzahnung reicht es nicht, wenn eine nationale Regierung bestimmte Institutionen oder Regularien verabschiedet, sondern es sind internationale Vereinbarungen erforderlich. Auf dieser Ebene entsteht das nächste Dilemma: „Die

einzelnen Regierungen befinden sich jedoch bei der Konzeption und Inkraftsetzung eines Ordnungsrahmens auf den zunehmend internationalisierten Finanzmärkten selbst in einer Situation des Gefangenendilemmas“ (ebd.: 99), weil es nur funktionieren kann, wenn auf globaler Ebene alle kooperieren – und wie kann das wiederum garantiert werden?

An dieser Stelle wird eine Schwäche oder besser: eine Begrenzung des Denkmodells sichtbar. Denn dadurch, dass die Gestaltung von Institutionen selbst Dilemmastrukturen unterliegt, wird das Problem einfach immer weiter auf eine höhere Ebene in ein neues Dilemma verlagert, so dass eine Endlosspirale entsteht. Es bleibt offen, wie Institutionen *trotz* Dilemmata überhaupt zustande kommen können.

Die Frage der Verantwortung

Sowohl Homann als auch Münch sprechen explizit die Akteure von einer individuellen Schuld an der Misere frei, weil man niemandem vorwerfen könne, sich vor möglicher Ausbeutung durch präventive Gegenseite zu schützen. So schreibt Münch: „Auf die Lösung vieler globaler Probleme übertragen wird es dem einzelnen Individuum unter den Bedingungen des Wettbewerbs aus Gründen des Selbstschutzes nicht möglich gemacht, sein Handeln von moralischen Ideen leiten zu lassen.“ (Münch 2015: 78). Oder an anderer Stelle zu den Ursachen der Finanzkrise: „Seit dem englischen Nationalökonom Adam Smith ist bekannt, dass es der Eigennutz ist, der die Wirtschaft zum Wohle aller antreibt. Insofern ist nicht das überzogene Gewinnstreben der einzelnen Akteure zu verurteilen, sondern vielmehr sind es die vorgelagerten Regelwerke von Anreiz- und Vergütungsmodellen, die das eigentliche Problem ... darstellen.“ (ebd.: 33).

Münch macht „spieltheoretisch zwingende Abfolgen aufgrund existenter Konstellationen des Gefangenendilemmas“ (ebd.) dafür verantwortlich, dass die verschiedenen Akteure in der Finanzkrise nicht anders konnten, als ihre eigenen Interessen zu maximieren. Dies ist eine weitere Begrenzung des Modells: modelltheoretisch und logisch wird die Verantwortung für kooperatives Verhalten bzw. für die Überwindung von Dilemmata an Institutionen delegiert, mit der oben beschriebenen Gefahr der Endlosspirale.

Nun passiert jedoch der eigentlich besorgniserregende Fehlschluss: aus dem theoretischen Modell werden Rückschlüsse über die reale Verantwortung realer Menschen gezogen, d.h. man nutzt das Modell nicht mehr rein deskriptiv, sondern normativ. Das Individuum wird von seiner Verantwortung entlastet und darf im Dilemma dem Eigennutz folgen, da es ja „nicht anders kann“ und da der Eigennutz generell als positive Kraft bewertet wird. Dies ist eine ganz andere Schlussfolgerung als zu sagen, dass die hohe Wahrscheinlichkeit der dominanten Strategie zu bestimmten Konsequenzen führt.

Bei allem Verständnis dafür, eine moralisch aufgeladene Diskussion zu versachlichen, ist es kein befriedigendes Ergebnis der Analyse, Menschen als rein berechnende und nutzenoptimierende Wesen zu sehen, die nur äußeren Anreizen folgen und daher

keine Verantwortung für ihr Handeln übernehmen können oder müssen. Zumal dieses Ergebnis modelltheoretisch gerade *nicht* dazu führt, dass in allen Situationen Institutionen zur Überwindung von Dilemmata logisch zustande kommen können. Insofern zeigt uns das Dilemma zwar die Problematik, nicht aber den Lösungsweg, zumindest nicht innerhalb der Parameter des Modells.

Das Dilemma der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland

Ein weiteres gesellschaftliches Problem, das Homann als Folge von Dilemmastrukturen interpretiert, ist die ungleiche Bevölkerungsentwicklung in den Industrieländern und den Entwicklungsländern: „Wo ... [die Altersversorgung] allein oder überwiegend von den eigenen Kindern getragen wird, haben die Menschen viele Kinder. Wer die Kinderzahl freiwillig beschränken würde, wäre im Alter schlecht versorgt. Wo die Versorgung im Alter von eigenen Kindern unabhängig ist, sind umgekehrt diejenigen im Vorteil, die keine eigenen Kinder haben, sondern lediglich viel einzahlen und dadurch Rentenansprüche erwerben.“ (Homann et al. 2009: 30). Somit sei die Altersvorsorge die „entscheidende Stellgröße“ (ebd.). Folgt man dieser These, müsste also durch Drehen an dieser Stellgröße eine Veränderung in der Geburtenrate sowohl innerhalb der einzelnen Länder als auch weltweit erzielt werden können. Diese Anwendung von Dilemmastrukturen wollen wir auf beiden Ebenen untersuchen.

Das Dilemma wird folgendermaßen rekonstruiert: Die Ressource und das gemeinsame Interesse ist die staatliche Altersvorsorge, die Auszahlung ist die jeweilige Rente, die Akteure sind die Bürgerinnen und Bürger. Ein Bevölkerungsrückgang ist in diesem Dilemma deswegen ein Problem, weil die Altersvorsorge im staatlichen System von den nachfolgenden Generationen getragen wird. D.h. alle profitieren davon, wenn nur einige in das Großziehen von Kindern investieren. Dadurch entsteht ein Anreiz, selber weniger oder gar keine Kinder zu bekommen und die Vorteile der staatlichen Altersvorsorge als Trittbrettfahrer mitzunehmen; denn Kinderlose profitieren von der Altersvorsorge mehr als sie investieren. Wenn deswegen immer mehr Menschen sich entscheiden, keine Kinder zu bekommen, schrumpft die Summe der Beiträge in den Rententopf, was zu geringeren Renten für alle führt. Das individuell nutzenoptimierende Verhalten der Trittbrettfahrer (keine Kinder zu bekommen) destabilisiert also genau die Ressource (den Rententopf), deren Erhalt für alle Vorteile (= Kooperationsgewinne) bietet. Das sieht nach einem Gefangenendilemma i.S.d. Allmendeproblems aus, wobei die Altersvorsorge die Allmende bildet, die durch die Investition von Eltern aufrecht erhalten wird, d.h. Eltern haben kooperiert, Kinderlose dagegen defektiert.

So könnte man wie Homann zu dem Schluss kommen, dass die Altersvorsorge die entscheidende Stellschraube ist und beispielsweise empfehlen, die Rentenhöhe nicht allein anhand des vorherigen Einkommens oder von Erziehungszeiten, sondern anhand der Anzahl noch lebender eigener Kinder zu bemessen. Es ist jedoch schon lange erkennbar, dass etwaige „Rentenlücken“ durch Ausweichmechanismen wie private Vorsorgeversicherungen kompensiert werden und eben nicht durch das Groß-

ziehen von mehr Kindern. Stattdessen hat die Familienpolitik der letzten Jahrzehnte in Deutschland gezeigt, dass eine Steigerung der Geburtenrate durch relativ einfache institutionelle Maßnahmen direkt nach der Geburt und in den ersten Lebensjahren von Kindern erzielt werden kann, die zum großen Teil auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf setzen. Es gibt anscheinend mehrere Stellschrauben für die Geburtenrate, die außerdem effektiver sind als eine staatliche Altersvorsorge.

Das Dilemma der Bevölkerungsentwicklung weltweit

Geht es um die Situation in Entwicklungsländern mit hohen Geburtenraten, stellt sich das scheinbare Dilemma anders dar, weil es in diesem Sinne häufig keine staatliche Allmende der Altersvorsorge gibt. Wenn berücksichtigt wird, dass z.B. aufgrund von HIV-Infektionen und anderen Krankheiten in vielen Entwicklungsländern das „Renteneintrittsalter“ gar nicht erst erreicht wird, darf man fragen, ob eine staatliche Altersvorsorge überhaupt der relevante Ansatzpunkt ist.¹

Alternativ könnte man auf der Suche nach Dilemmata z.B. an Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie berufliche Perspektiven für die nachwachsende Generation denken, um nur einige zu nennen. Alle diese Ressourcen werden im Sinne einer Allmende durch ein zu starkes Bevölkerungswachstum übernutzt, zum Nachteil aller. Sobald die Anzahl der Kinder in der Bevölkerung beispielsweise Gesundheitseinrichtungen über ein gewisses Maß hinaus belastet, sinkt die Qualität der medizinischen Versorgung. Wird die Gesundheitsversorgung schlechter, steigt die Sterblichkeitsrate und es entsteht ein Anreiz, vorsorglich mehr Kinder zu zeugen und zu gebären.

Daraus lässt sich schließen: Auch in diesen Ländern gibt es mehrere Stellgrößen für institutionelle Anreize und eine Politikempfehlung müsste diesem Umstand Rechnung tragen.

Wenn wir den Bezugspunkt des Themas nun auf die überstaatliche Ebene verschieben, wird die Lage vollends paradox, denn im Sinne der Endlosspirale entsteht wieder ein neues Dilemma: Wenn man nämlich die globale Verfügbarkeit der Lebensgrundlagen auf der Erde als eine Art Vorsorge betrachten, deren Erhalt im Interesse aller ist und die durch die wachsende Weltbevölkerung zunehmend strapaziert werden, dann müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass es ja gerade *nicht* der Fall ist, dass die bevölkerungsreichen Länder die weltweiten Ressourcen auf Kosten der vergleichsweise bevölkerungsarmen Länder ausbeuten oder übernutzen. Im Gegenteil, der Pro-Kopf-Verbrauch natürlicher Ressourcen ist in den materiell reichen Ländern mit niedrigen Geburtenraten um ein Vielfaches höher als in den materiell ärmeren Ländern mit hohen Geburtenraten. Global betrachtet ist das geringe Bevölkerungswachstum in der westlichen Welt eher ein Segen als ein Problem und eine auf Wachstum zielende Bevölkerungspolitik in diesen Ländern stellt eine individuelle Nutzenmaximierung für das jeweilige Land dar. Somit ergeben sich, je nachdem welche Perspektive gewählt wird, ganz unterschiedliche Dilemmata und damit unterschiedliche Stellschrauben.

Die Rolle von vorgelagerten Annahmen

Wir sehen also, dass ein einfaches Dilemma als Analysemodell für Institutionen zur Behebung des Problems der Bevölkerungsentwicklung der Komplexität dieses Themas weder theoretisch noch praktisch gerecht wird. Mehr noch, die durch dieses Dilemma suggerierte Idee, dass die Bevölkerungsentwicklung nur eine entscheidende Ursache (d.h. Stellgröße) hätte, ist mindestens naiv, wenn nicht sogar schädlich. Denn würde dieses Dilemma als Ausgangspunkt für die Gestaltung von Institutionen genutzt, könnten wirkungslose Initiativen in Gang gesetzt werden, die andere Anreize nicht berücksichtigen.

Es ist deutlich erkennbar, dass die Interpretation der Situation als ein spezifisches Dilemma durch vorgelagerte methodische und kulturelle Annahmen gesteuert wird und nicht durch den Wunsch nach Erkenntnis eines Problems in seiner ganzen Komplexität. Die methodische Annahme ist die Suche nach einem einzigen grundlegenden Dilemma, einschließlich der Annahmen des damit verbundenen Theoriekomplexes. Zusätzlich erzeugen kulturelle Annahmen massive blinde Flecken. Denn die Grundlage der Konstruktion ist erstens die Annahme der westlichen Gesellschaften als Norm, wo Menschen unter relativ sicheren institutionellen Rahmenbedingungen mit einer hohen Lebenserwartung rechnen können, sodass eine staatliche Altersvorsorge überhaupt eine relevante Planungsgröße darstellt. Zweitens werden die komplexen kulturellen und sozialen Gefüge, unter denen Geburten zustande kommen, völlig ausgeblendet. Dazu gehören neben biologischen Aspekten rund um Zeugung und Geburt (wie zum Beispiel die Verfügbarkeit und gesellschaftliche Akzeptanz von Verhütungsmitteln) allerlei kulturspezifische Normen und Grundsätze, insbesondere hinsichtlich der Geschlechterbeziehungen und der sozialen Rollen von Frauen und Männern.

Homann scheint sich dieser Komplexität zumindest ansatzweise zu einem früheren Zeitpunkt bewusst gewesen zu sein, denn in einem 1993 zuerst erschienenen Aufsatz schreibt er: „[E]ine ökonomische Politikberatung [empfiehlt], dass zum einen eine staatliche Sozialversicherung eingeführt werden sollte ... und dass zum anderen die Mädchen eine bessere Schulbildung erhalten, damit die Gebärfase hinausgeschoben wird und sie am Markt ein höheres Einkommen erzielen können und damit, da sie auf dieses Einkommen bei der Aufzucht von Kindern verzichten müssen, die Kosten der Kinderaufzucht steigen.“ (Homann 2002: 10-11) Weder die Einführung einer staatlichen Sozialversicherung noch die Bildung von Frauen und Mädchen tauchen später bei Homann oder Münch wieder auf, und es ist bemerkenswert, dass gerade diese Aspekte zugunsten einer reinen Altersvorsorge zur Vereinfachung des Dilemmas unterschlagen werden.

Anstelle der staatlichen Altersvorsorge könnte man genauso gut Bildung als Stell-schraube anführen und argumentieren, dass in Ländern, wo Frauen besser gebildet sind, weniger Kinder geboren werden als in Ländern, wo Frauen schlechter gebildet sind: Möglicherweise gibt es hier ein Dilemma rund um die Ressource Bildung und Arbeitsmarktqualifikationen für Frauen? Dieses Dilemma ist für die Betroffenen je-

denfalls viel akuter spürbar als die Altersvorsorge. Denn die Kosten für das Großziehen von Kindern werden direkt und sofort mit der beruflichen Entwicklung und finanziellen Einbußen von zumeist Frauen bezahlt und zwar ab Geburt, nicht erst ab Renteneintrittsalter. Der Mechanismus ist weltweit derselbe in allen Ländern. Wäre es daher nicht naheliegender, an diesem Punkt anzusetzen?

Wir können hier ganz plastisch nachverfolgen, wie aus einem multidimensionalen Thema in vollem Bewusstsein ein monokausales Dilemma konstruiert wird, um dann wiederum diese monokausale Analyse als Beispiel dafür zu nehmen, dass die zugrundeliegende Dilemmastruktur wegen vieler sich überlagernder Faktoren nur schwer erkennbar ist. So wird systematisch übersehen, dass die Bevölkerungsentwicklung ein Thema von vergleichbarer Komplexität ist wie die Finanzkrise und ebenso wie diese als vielschichtige Verzahnung von mehreren Dilemmata betrachtet werden muss, um relevante Erkenntnisse zu gewinnen.

Die biologische Landwirtschaft und Kooperation im Dilemma

Trotz Dilemmastrukturen kommt es jedoch immer wieder zu erfolgreichen Kooperationen auf gesellschaftlicher Ebene. Die biologische Landwirtschaft hat sich in den vergangenen 100 Jahren von kleinen lokal begrenzten Initiativen zu einem weltweiten Wirtschaftsfaktor entwickelt und eignet sich daher gut als ein Beispiel zur Illustration. Sie entstand in Deutschland zu Beginn des 20. Jahrhunderts aus damaligen Reformbewegungen. Den Pionieren der biologischen Landwirtschaft ging es unter anderem darum, im Zuge der zunehmenden Industrialisierung der Landwirtschaft die Fruchtbarkeit der Böden durch biologischen Anbau ohne künstliche Düngemittel zu schützen und das Land im Rahmen eines natürlichen Kreislaufs zu bewirtschaften.

Offensichtlich profitieren alle Menschen von der Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen (= Allmende), die durch eine biologische Landwirtschaft besser gewährleistet werden kann als durch eine konventionelle. Dazu ist es jedoch erforderlich, individuell bestimmte Kosten auf sich zu nehmen, unter anderem als biologische Landwirte (= Akteure) mehr Aufwand und Ressourcen in die biologische Bewirtschaftung ihrer Betriebe zu investieren und zu riskieren, dass aufgrund der erhöhten Kosten Verluste für diesen Betrieb entstehen. Gleichzeitig weiß man, dass die eigene Investition im Gesamten nur dann wirksam wird, wenn genügend andere Betriebe ebenfalls biologisch wirtschaften (d.h. kooperieren). Und selbst wenn genügend andere Betriebe biologisch arbeiten, wäre es für den Einzelnen immer noch möglich, als Trittbrettfahrer billiger konventionell zu produzieren und *gleichzeitig* den Nutzen der verbesserten Lebensgrundlagen durch biologische Landwirtschaft in Anspruch zu nehmen.

Die Anreizstruktur lenkt das Individuum also auf die bereits erwähnte „präventive Gegenausbeutung“ hin. In der Alltagssprache formuliert: Warum soll ich in aufwändige biologische Landwirtschaft und Produktion investieren und meinen eigenen ökonomischen Erfolg riskieren, wenn ich nicht sicher sein kann, dass genügend andere das auch tun um den gesellschaftlichen Gesamtnutzen sicherzustellen? Heute kann kein Zweifel bestehen, dass institutionelle Arrangements, wie die seit den frühen

1990ern geltenden EU-weiten Regularien zur Produktion und Umstellung auf biologischen Anbau, die Überwindung des Dilemmas ganz im Sinne Homanns unterstützen. Wie aber entstand die Motivation der Akteure, auch ohne institutionelle Unterstützung, in eine ökologische Landwirtschaft zu investieren?

Ohne im Detail auf die Historie der biologischen Landwirtschaft einzugehen, ist es nicht weit hergeholt zu sagen, dass die *Qualität des Bezugs zur Natur* verbunden mit dem *Wissen über die größeren Zusammenhänge* eine solche Motivation wesentlich beeinflusst. Denn je nachdem welche Grundhaltung ich mir zu Eigen mache, entsteht ein völlig anderer Umgang mit einer (vermeintlichen) Dilemmastruktur. Steht die Natur als ausbeutbare Ressource im Vordergrund, so befindet man sich fast automatisch im ökonomischen Paradigma der individuellen Nutzenmaximierung; es geht um Fragen der effektiven Nutzung von Flächen und Produktion von Output, die zur präventiven Gegendefektion führen. Gehe ich jedoch von einer ganzheitlichen Perspektive aus und sehe die Natur als Teil des Lebens, verlieren die (vermeintlichen) Dilemmata an Relevanz, weil ich von vornherein *im Interesse eines größeren Ganzen* eine kooperative Grundhaltung habe. Dann ist weder die individuelle Nutzenmaximierung noch die präventive Gegenausbeutung eine Option, weil es auf den eigenen Beitrag zum Erhalt des größeren Ganzen ankommt: „Der Unterschied bei der Betrachtung ist ..., dass die Vision von einer für alle lebenswerten Zukunft bei allem Handeln der Ur-Bios [Pioniere der biologischen Landwirtschaft] im Vordergrund stand – und nicht der persönliche Profit. Der kam dann von allein, weil viele Menschen gut finden, was die Bios machen.“ (Schweisfurth 2014: 7ff.) So entwickelte sich aus individuellen Impulsen heraus die Verbindung mit Gleichgesinnten und eine Bewegung entstand, die sich nach und nach selbst ihre Institutionen aufbaute, und zwar durch Vereine, Zeitschriften und Gütesiegel sogar auf internationaler Ebene.

Die Bio-Bewegung ist nur eins von vielen Beispielen, wie Menschen in Dilemmastrukturen aus Überzeugung *zuerst* kooperieren und *danach* in kooperativer Eigeninitiative Institutionen entwickeln, um die Kooperation über größere Gruppen hinweg sicherzustellen. Nach der Logik des Modells dürfte es solche Bewegungen gar nicht geben, weil sie schon im Keim durch die präventive Gegendefektion erstickt würden. Aber sobald Überzeugungen und innere Werte im Spiel sind, verliert das Denkmodell seine Aussagekraft, weil der berechnende *homo oeconomicus* nicht als erstes zum Zug kommt. Der innere Bezug zum Thema des Dilemmas ist häufig entscheidender als jede Institution oder Rahmenbedingung, vorausgesetzt es handelt sich nicht um institutionelle Zwangs- und Gewaltmaßnahmen.

Diese Dimension der Kooperation und die gesellschaftliche Kraft, die daraus entstehen kann, bleiben in Dilemmastrukturen verborgen, denn das idealistische (kooperative) Verhalten ist im Modell vielleicht löblich, aber rational gesehen bestenfalls ein Lottospiel mit schlechten Gewinnchancen. Das Denkmodell bietet aus sich selbst heraus keinen Raum für nutzenstiftende idealistische Kooperation und die damit verbundene Dynamik, obwohl die Realität uns wieder und wieder zeigt, dass es diesen Idealismus gibt und dass er gesellschaftliche Veränderung durch eine Institutionalisierung „von unten“ bewirken kann.

Die Rolle des Bezugspunkts und der Wertestruktur

Das Beispiel der biologischen Landwirtschaft weist uns in diesem Zusammenhang auf eine weitere Facette von Dilemmastrukturen hin, die nicht ohne weiteres in den Ansätzen der Ökonomik erkennbar ist, nämlich die Verschiebung des Bezugspunktes in Raum und Zeit bei der Betrachtung eines Problems. Es bedeutet, die Zusammenhänge zwischen unserem lokalen Handeln und zeitlich oder räumlich weit entfernten Phänomenen zu erkennen. Ein Wissen um die größeren Zusammenhänge spielt eine wichtige Rolle und fördert ein umfassenderes Verständnis, das einen größeren Bezugsrahmen für Problemanalysen ermöglicht.

Ein weiterer Faktor sind persönliche und gemeinschaftliche Werte und Überzeugungen, die durch ein Dilemma berührt werden. Die Bio-Pioniere haben einen anderen Bezugspunkt als konventionelle Landwirte, denn es geht Ersteren um „eine lebenswerte Zukunft für alle“ – ein in erster Linie ideeller Wert. Der Bezugspunkt ist weiter gefasst als der eigene Betrieb und die nächste Saison: er umspannt alle Menschen und eine langfristige Zukunft. Aus dieser Vision heraus entfalten sich die Handlungsspielräume. Dadurch ändert sich also nicht nur die Perspektive, sondern auch die Entscheidungsgrundlage: Sie berücksichtigt den Kontext über die individuelle bzw. lokale Nutzenmaximierung hinaus.

Gerade im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes haben intensive Lobbyarbeit und umfangreiche Informationskampagnen zumeist durch gemeinnützige Organisationen dafür gesorgt, dass sich in der breiten Bevölkerung vieler westlicher Länder ein Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen dem individuellen Ressourcenverbrauch und den globalen Auswirkungen entwickeln konnte, nach dem inzwischen weit verbreiteten Motto „global denken, lokal handeln“. Dadurch kommen andere Facetten in den Blick, die wiederum neue Möglichkeiten zur Überwindung von Dilemmastrukturen aufzeigen können: Menschen kooperieren freiwillig im Interesse des Gemeinwohls aufgrund von Wissen und Erkenntnis und aufgrund einer inneren Wertestruktur, die nicht als erstes den individuellen Vorteil im Blick hat, sondern eine ganzheitliche Perspektive vertritt.

Im Falle von abstrakten und verschachtelten Dilemmata wie der Finanzkrise wird es schon schwieriger, einen ideellen und ganzheitlichen Bezug zum Wert der Finanzmarktstabilität herzustellen. Da es hier direkt um Geld ging und in der Finanzwirtschaft überwiegend im ökonomischen Paradigma geschulte Menschen tätig sind, ist es kaum verwunderlich, dass die kalkulierende individuelle Nutzenmaximierung das vorherrschende Verhaltensmuster war und ist. Die Wertestruktur der Akteure in diesem Setting begünstigt von vornherein die Defektion, und zwar auch dann, wenn die Übernutzung der Allmende erkannt wird.

Aber selbst in diesem Sektor haben Akteure von sich aus Finanzinstitutionen geschaffen, die ethischen Richtlinien verpflichtet sind, also im Dilemma die Kooperation wählen und eine ganzheitliche Perspektive der individuellen Nutzenmaximierung voranstellen. Genannt seien hier beispielhaft die Umweltbank oder die GLS Bank. Auch der gesamte Bereich der Mikrofinanzierung entsprang der Idee des sozialen En-

gements, um das Dilemma des Zugangs zu Kapital für Kleinstselbständige zu lösen; der Gründer einer solchen Bank in Bangladesh, Muhammad Yunus, erhielt dafür den Friedensnobelpreis und fand viele Nachahmer.

Wieder anders ist es bei der Bevölkerungsentwicklung, weil wir nicht an den jeweiligen sozialen und kulturellen Gegebenheiten vorbeikommen, die die Wertestruktur in Sachen Familie und Kinder prägen. Wie oben erläutert, ist die Geburt eines Kindes von so vielen Faktoren abhängig, dass bei den Betroffenen Gedanken an die nationale oder gar weltweite Bevölkerungsproblematik eher selten auftauchen werden und wenn doch, dann eher in solchen Kontexten, wo Kinder keine soziale oder ökonomische Funktion erfüllen müssen oder wo insbesondere Frauen die Möglichkeit haben, über ihre eigene Lebensgestaltung frei zu entscheiden.

Menschen handeln gemäß ihres Bezugspunkts, der wiederum auf ihrem Erfahrungshorizont und ihren Werten sowie auf Erkenntnissen bzw. Wissen beruht. In Verbindung mit Gleichgesinnten im Sinne der Wertestruktur und des Bezugspunkts lassen sich Dilemmata durch freiwillige Kooperation überwinden - eine Möglichkeit, die im Modell nicht vorgesehen ist.

Fazit

Viele soziale Phänomene lassen sich über Dilemmastrukturen schlüssig interpretieren, so dass bestimmte Ursachen in den Blick geraten, die vorrangig nicht unbedingt sichtbar waren. Dies wirkt *im Nachhinein*, also nachdem ein Phänomen aufgetreten ist. Dilemmastrukturen können somit beschreibend und erklärend eingesetzt werden, als Impuls eine Situation anders zu gestalten, um das bestmögliche Ergebnis für alle zu erzielen. Sie können auch verwendet werden um schon im Vorfeld zu untersuchen, ob ein institutionelles Arrangement möglicherweise ungewollt neue Dilemmata erzeugt und Korrekturen sinnvoll sind. In diesem Sinne ist das Modell nützlich und Homann hat seinen Stellenwert zu Recht für die Ökonomik der Interaktionen erkannt.

Die Reduktion von Komplexität, die den Charme von Modellen wie Dilemmastrukturen ausmacht, führt grundsätzlich zu blinden Flecken; kein Modell kann alle relevanten Faktoren sichtbar machen. Weil soziale Dilemmata suggerieren, dass Menschen über die individuelle Nutzenmaximierung gesteuert werden können, können etwaige institutionelle Lösungen zu unerwünschten Konsequenzen führen: einerseits die Entmündigung von Menschen durch Institutionen, andererseits die Negierung individueller Verantwortung für das eigene Handeln. Das Modell blendet systematisch die Möglichkeit aus, dass Menschen andere Werte als den kalkulierten eigenen Nutzen priorisieren und entsprechend anders handeln, als im Dilemma vorgesehen. Im Rahmen seiner Annahmen und Struktur lässt das Modell nur ein Ergebnis zu – die Defektion – und ist in diesem Sinne falsch.

Damit das Modell seinen zweifelsohne gegebenen Nutzen entfalten kann, ist also immer zu prüfen, ob das beobachtete Phänomen tatsächlich zum Dilemma „passt“, anstatt umgekehrt die Phänomene passend zum Modell zu interpretieren oder groben

Vereinfachungen anheim zu fallen. Dies setzt ein ehrliches Interesse an Erkenntnis voraus und die Bereitschaft, das Modell als solches zu hinterfragen und die Grenzen desselben transparent zu machen. Außerdem erfordert eine saubere Analyse einen bewussten Umgang mit eigenen kulturell geprägten Annahmen, die die Wahrnehmung und Interpretation von sozialen Phänomenen beeinflussen können. Diese Parameter zu beachten ist Teil des theoretischen Handwerks und zumutbar.

Anmerkung

- 1 Die Lebenserwartung in 15 afrikanischen Ländern lag 2016 im Durchschnitt bei unter 59 Jahren (WHO 2016).

Literatur

- Bujard, Martin (2011). Familienpolitik und Geburtenrate. Ein internationaler Vergleich. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Homann, Karl (2002). Vorteile und Anreize. Zur Grundlegung einer Ethik der Zukunft. Hg. Christoph Lütge. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Homann, Karl und Andreas Suchanek (2005). Ökonomik: Eine Einführung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Homann, Karl und Christoph Lütge (2005). Einführung in die Wirtschaftsethik. Münster: Lit Verlag.
- Homann, Karl; Dominik H. Enste und Oliver Koppel (2009). Ökonomik und Theologie. Der Einfluss christlicher Gebote auf Wirtschaft und Gesellschaft. München: Roman Herzog Institut.
- Lockeretz, William (2007) (Hg.). Organic Farming. An International History. Oxfordshire: CABI.
- Münch, Philipp Alexander (2015). Die Ordnungsethik der globalen Finanzkrise: Eine Analyse anhand von Dilemmastrukturen. Wiesbaden: Springer.
- Schweisfurth, Georg (2014). Die Bio-Revolution. Die erfolgreichsten Bio-Pioniere Europas. Wien-München: Brandstätter.
- WHO (2016). Life Expectancy at Birth. Global Health Observatory Data Repository (GHO). https://www.who.int/gho/mortality_burden_disease/life_tables/situation_trends_life_expectancy/en/, zuletzt geprüft im Juli 2020.

Digitalisierung – Chancen und Risiken für die Wirtschaft

Thieß Petersen

Zusammenfassung

Digitale Technologien sparen Zeit, ermöglichen neue Konsumformen und übernehmen gesundheitsgefährdende Tätigkeiten. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Arbeitsplätze verloren gehen und globale Monopole entstehen. Dieser Beitrag diskutiert zentrale ökonomische Chancen und Risiken der Digitalisierung.

Der Einsatz digitaler Technologien greift immer stärker um sich. Er beschränkt sich längst nicht mehr auf wirtschaftliche Produktionsprozesse, sondern umfasst auch das Konsumverhalten, die Bildung, das Verhältnis zwischen Bürger und Staat, das Verkehrs- und Gesundheitswesen und vieles mehr bis hin zum Freizeit- und Kommunikationsverhalten. Digitale Technologien machen das Leben auf der einen Seite angenehmer: Sie sparen Zeit, ermöglichen neue Konsumformen und nehmen den Menschen unangenehme und gesundheitsgefährdende Tätigkeiten ab. Andererseits befürchten viele Menschen, dass ihnen die Roboter die Arbeitsplätze wegnehmen – und damit ihre Einkommensquelle – und dass sich große Technologieunternehmen zu globalen Monopolen entwickeln, die ihre Marktmacht zulasten der Bürger ausnutzen. Diese Janusköpfigkeit der Digitalisierung wird in fünf zentralen makroökonomischen Bereichen näher beleuchtet.¹



Dr. Thieß Petersen
Senior Advisor, Bertelsmann Stiftung

1. Grundlegende Überlegungen

Im Kontext der Frage, welche gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sich aus dem verstärkten Einsatz digitaler Technologien ergeben können, ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung der Digitalisierung keinen Naturgesetzen folgt. Weder das konkrete Ausmaß des zukünftigen Einsatzes von Robotern, Computern und künstlicher Intelligenz noch die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen können mit Gewissheit vorhergesagt werden. Es lassen sich lediglich mögliche grundlegende Entwicklungslinien skizzieren.

Die nachfolgend vorgestellten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Digitalisierung stellen die Konsequenzen dar, die sich ergeben könnten, wenn die gängigen volkswirtschaftlichen Erklärungsmuster auf digitale Technologien angewendet werden. Ob in einer Gesellschaft die Dinge, die technologisch möglich sind, tatsächlich umgesetzt werden, hängt in letzter Instanz von den politischen Entscheidungen ab. Vor allem bei den ökonomischen Effekten, die für viele Menschen nachteilige Auswirkungen haben könnten, ist ein gesellschaftspolitisches Gegensteuern zu erwarten. Was eine Gesellschaft aus den Chancen und Risiken der Digitalisierung macht, hängt daher maßgeblich von den politischen Rahmenbedingungen ab, für die sich die Gesellschaft auf Basis ihrer Präferenzen und Wertvorstellungen entscheidet.

2. Kompensationseffekte vs. Freisetzungseffekte: Welche werden überwiegen?

Die voranschreitende Digitalisierung hat schon jetzt in vielen Tätigkeitsbereichen menschliche Arbeitskräfte weitgehend durch Maschinen ersetzt: Fahrkarten- und Bankautomaten machen Schalterbedienstete überflüssig, vollautomatische Produktionsanlagen stellen Güter fast ohne menschliche Unterstützung her und im Finanzdienstleistungssektor ersetzen Online-Banking, Online-Versicherungen und Online-Wertpapierhandel immer mehr Bankangestellte, Versicherungsmakler und Aktienhändler. Die Substitution von menschlichen Arbeitskräften in der Produktion durch Maschinen, Computer und künstliche Intelligenz (im Folgenden: KI) führt für sich genommen zu einem Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveaus. Ökonomen bezeichnen diese Entwicklung als Freisetzungseffekte.

Gleichzeitig hat die Digitalisierung aber auch beschäftigungserhöhende Konsequenzen. Vier Effekte spielen hier eine wichtige Rolle.

1. **Preiseffekt:** Wenn der Einsatz digitaler Technologien die Produktionskosten reduziert, sinkt in der Regel auch der Marktpreis. Im Normalfall reagieren Konsumenten darauf mit einer Steigerung ihrer Nachfrage. Wenn Unternehmen sich an diese höhere Nachfrage anpassen und ihre Produktion erhöhen, benötigen sie dafür in der Regel auch zusätzliche Arbeitskräfte.
2. **Einkommenseffekt:** Preissenkungen bei Konsumgütern bedeuten, dass die Kaufkraft eines gegebenen Einkommens wächst. Wird die zusätzliche Kaufkraft für

Konsumgüter ausgegeben, bedeutet dies eine weitere Steigerung der Konsumnachfrage, was die Nachfrage nach Arbeitskräften ebenfalls erhöht.

3. Wettbewerbseffekt: Digitalisierungsbedingte Preissenkungen erhöhen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Unternehmen. Sie können mehr Produkte im Ausland verkaufen. Die Exportsteigerung stellt eine Nachfragesteigerung dar, auf die die einheimischen Unternehmen mit einer Ausweitung ihrer Produktion reagieren. Dafür sind wiederum zusätzliche Arbeitskräfte erforderlich.
4. Investitionseffekt: Die Digitalisierung betrieblicher Produktionsprozesse verlangt das Vorhandensein einer digitalen Infrastruktur. Sie umfasst Übertragungstechnologien und physische Geräte, Prozessor- und Speichertechnologien, Steuerungstechnologien und Informationsplattformen sowie eine leistungsfähige Software. Das alles erfordert entsprechende private und öffentliche Investitionen. Die damit einhergehenden höheren Investitionen sorgen für eine entsprechende Güternachfrage inklusive der dafür erforderlichen Produktionsausweitung.

Diese vier Effekte bewirken eine höhere Nachfrage nach Arbeitskräften und können die Freisetzungseffekte der Digitalisierung – teilweise oder komplett – ausgleichen. Sie werden als Kompensationseffekte bezeichnet. Aus theoretischer Sicht ist unklar, welche Beschäftigungseffekte überwiegen. Es gibt daher eine Vielzahl von Szenarien, die zu sehr unterschiedlichen Prognosen für die zukünftigen Auswirkungen der Digitalisierung auf das Beschäftigungsniveau kommen.

Werden lediglich die Freisetzungseffekte der Digitalisierung berücksichtigt, so können sich erhebliche Arbeitsplatzersparungen ergeben. 2013 wurde eine viel beachtete Studie veröffentlicht. Sie berechnet, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass bestimmte Tätigkeiten in den USA im Jahr 2035 computerisiert sein werden. Ausgehend von 702 Tätigkeiten kommen die Berechnungen zu der Einschätzung, dass 2035 rund 47 Prozent der amerikanischen Beschäftigten durch Computer ersetzt sein könnten (vgl. Frey und Osborne 2013).

Bei einem kürzeren Betrachtungszeitraum und der Berücksichtigung der Kompensationseffekte werden hingegen geringe Arbeitsplatzverluste oder sogar Beschäftigungszuwächse erwartet. Dazu nur ein Beispiel: Die Boston Consulting Group kommt in ihren Berechnungen zu dem Ergebnis, dass zwischen 2015 und 2025 in Deutschland rund 600.000 Arbeitsplätze im Rahmen des Übergangs zur Industrie 4.0 verloren gehen. Daneben entstehen jedoch auch rund eine Million neue Jobs, sodass per saldo bis 2025 mit einem Arbeitsplatzzuwachs in Höhe von rund 400.000 zu rechnen ist (vgl. BCG 2016, S. 6–7).

Die Prognosen hinsichtlich der zukünftigen Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung sind mit vielen Unsicherheiten verbunden. Meine persönliche Einschätzung lautet wie folgt: Die voranschreitende Digitalisierung wird grundsätzlich dazu führen, dass Roboter, Computer und KI die menschliche Arbeitskraft in den Produktionsprozessen hoch entwickelter Industrienationen wie den USA und Deutschland ersetzen. In den nächsten zehn bis 15 Jahren werden die damit verbundenen Arbeitsplatzverluste voraussichtlich noch moderat sein. Kurz- und mittelfristig bedeutet dies, dass die Freisetzungseffekte relativ gering ausfallen. Sie können von den arbeitsplatzschaf-

fenden Effekten ausgeglichen und sogar überkompensiert werden. Langfristig, d. h. ab 2035/40, könnte es jedoch zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten kommen – sowohl im verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungsbereich. Betroffen sind davon vor allem Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen, zunehmend aber auch anspruchsvolle Berufe. Dies kann dann nicht mehr von den arbeitsplatzschaffenden Effekten der Digitalisierung kompensiert werden. Per saldo ist daher in der langen Frist ein Beschäftigungsrückgang zu erwarten.

3. Lokale Anbieter mit Problemen, gute Voraussetzungen für Monopole

Einerseits kann die Digitalisierung die Marktmacht einzelner Anbieter reduzieren. Wenn in einer ländlichen Region im Umkreis von 30 Kilometern nur ein Anbieter von Elektrogeräten ein Geschäft betreibt, kann er für seine Produkte Preisaufschläge verlangen und damit seinen Gewinn steigern. Falls es jedoch internetbasierte Suchmaschinen und Online-Plattformen gibt, können Interessenten qualitativ gleichwertige Angebote suchen und Preisunterschiede ausnutzen. Zudem senken digitale Technologien die Kosten, die mit dem Versand eines online gekauften Produkts und der Abwicklung der Bezahlung verbunden sind. Die Verbraucher können den für sie relevanten Markt somit erheblich ausweiten. Ein lokaler Elektrohändler verliert seine Marktmacht und muss sich an den deutschland- oder sogar europaweiten Marktpreis anpassen.

Eine weitere Schwächung der Marktmacht lokaler Anbieter ergibt sich aus der Möglichkeit, dass Privatpersonen Güter und Dienstleistungen auf digitalen Plattformen anbieten. Wenn diese als zusätzliche Anbieter auf dem Markt auftreten, hat das Rückwirkungen auf die etablierten kommerziellen Anbieter. Für sie stellt das zusätzliche Angebot eine Konkurrenz dar, die sie zu Preisnachlässen zwingt.

Andererseits können die Eigenschaften von digitalen Gütern dazu führen, dass sich langfristig nur ein Anbieter auf einem Markt durchsetzt und somit ein Monopol entsteht. Hierfür gibt es drei zentrale Gründe:

1. Der Aufbau einer digitalen Infrastruktur oder die Programmierung eines neuen Computerprogramms ist mit hohen Fixkosten verbunden. Wenn das Computerprogramm erst einmal existiert, sind die Vervielfältigung und der Vertrieb weiterer Kopien des Programms mit sehr geringen zusätzlichen Kosten verbunden. Bei dieser Kostenstruktur führt die Steigerung der Produktionsmenge zu sinkenden Stückkosten. Das bedeutet, dass der Anbieter, der die größte Menge produziert, die geringsten Stückkosten hat und deshalb den niedrigsten Preis verlangen kann. Langfristig überlebt daher nur ein Anbieter am Markt.
2. Digitale Plattformen haben häufig einen Netzwerkgut-Charakter. Das bedeutet: Der Nutzen für die Verbraucher hängt von der Größe des Netzwerks ab. Je mehr Teilnehmer in einem sozialen Netzwerk oder einer Online-Tauschbörse anzutreffen sind, desto attraktiver ist es für Menschen, sich dem großen Netzwerk anzu-

schließen. Am Ende setzt sich das Unternehmen durch, das die meisten Teilnehmer hat – und verdrängt alle weiteren Anbieter.

3. Die Entstehung von Marktmacht und Monopolen wird in der Digitalökonomie noch dadurch gefördert, dass Unternehmen den Wechsel zu einem anderen Anbieter erschweren können, indem sie die Kosten dieses Wechsels erhöhen. Wenn z.B. die Anmeldung bei einem Online-Händler viele Angaben erfordert, wird ein Nutzer tendenziell bei seinem Händler bleiben, selbst wenn das gewünschte Produkt bei einem anderen Online-Anbieter drei Prozent billiger ist. Die Kundenbindung durch hohe Wechselkosten wird Lock-in-Effekt genannt (vgl. Meisner 2017, S. 17). Dieser Effekt kann dazu führen, dass Wettbewerber sich nicht durchsetzen, obwohl sie preislich bessere Angebote haben. Wenn ein Unternehmen also die Position eines Monopolisten erreicht hat, wird es für neue potenzielle Anbieter sehr schwer, sich gegen ihn durchzusetzen.

Monopole haben für Verbraucher, Zulieferer und Arbeitnehmer eine Reihe von wirtschaftlichen Nachteilen. Erstens fordern Monopolisten höhere Preise, weil sie keine Konkurrenz haben. Für die Verbraucher bedeutet das einen Kaufkraftverlust, der die Konsummöglichkeiten verringert. Zweitens verfügt ein Monopolist auch als Nachfrager über eine Marktmacht, mit der er die Preise für Vorleistungen und Löhne senken kann. So gibt es Hinweise, dass das Aufkommen von sogenannten Superstar-Firmen wie Google, Apple, Amazon, Facebook und Uber auf die Löhne bzw. auf Lohnsteigerungen drückt (vgl. Autor et al. 2017, S. 25f.). Drittens gibt es für einen Monopolisten ohne Konkurrenz keine Notwendigkeit, die Qualität seiner Produkte zu verbessern und die Preise der Produkte durch technologischen Fortschritt zu senken. Der zentrale Vorteil der Marktwirtschaft für die Verbraucher – ein verbessertes Produktangebot zu geringeren Preisen – kommt damit nicht zum Tragen. Viertens verfügen Alleinanbieter aufgrund ihrer Monopolgewinne über hohe finanzielle Mittel. Diese finanzielle Macht kann eingesetzt werden, um potenzielle Konkurrenten frühzeitig aufzukaufen und damit den Wettbewerb einzuschränken. Die finanziellen Mittel können auch genutzt werden, um Unternehmen zu erwerben und damit ganz neue Märkte zu betreten, die gar nicht zum eigentlichen Geschäftsbereich gehören. Schließlich kann aus der wirtschaftlichen Macht politische Macht werden. Monopole sind als Arbeitgeber und Steuerzahler wichtige Wirtschaftsakteure. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass politische Entscheider auf diese Unternehmen und deren Partialinteressen hören. Hieraus können sich politische Entscheidungen ergeben, die zulasten der Verbraucher, der Arbeitnehmer und kleiner Unternehmen gehen.

4. Mehr Markttransparenz, aber kein Informationsgleichgewicht

Das theoretische Ideal der Volkswirtschaftslehre ist das Modell der vollständigen Konkurrenz. Eine Annahme dieses Modells ist Markttransparenz. Wenn alle Marktteilnehmer über sämtliche marktrelevante Informationen eines Gutes verfügen, führt der Wettbewerb dazu, dass es zu jedem Zeitpunkt nur einen Preis für das auf dem

Markt gehandelte Gut gibt. Ohne vollständige Markttransparenz können Unternehmen von verschiedenen Konsumenten unterschiedliche Preise fordern und so ihre Gewinne erhöhen. Für die Verbraucher, die einen höheren Preis zahlen, bedeutet dies auch, dass sie eine geringere Gütermenge nachfragen. Gesamtwirtschaftlich resultiert daraus ein Wohlfahrtsverlust. Wenn die Digitalisierung die Markttransparenz erhöht, kann letztendlich nur noch der übliche niedrigere Marktpreis verlangt werden. Die Wohlfahrt wird gesteigert, weil die Gesamtheit aller Verbraucher eine größere Gütermenge konsumieren kann, für die nun alle den niedrigen Marktpreis zahlen.

Obwohl die Digitalisierung und Computerisierung grundsätzlich das Potenzial haben, die Markttransparenz zu erhöhen und damit bestehende Informationsunterschiede abbauen, besteht auch die Möglichkeit, dass diese Technologien zum Entstehen von neuen Informationsasymmetrien führen. So können beispielweise Anbieter mithilfe der systematischen Big-Data-Analyse Informationen über die maximale Zahlungsbereitschaft einzelner potenzieller Kunden gewinnen. Diese Informationen können wiederum genutzt werden, um von jedem Interessenten einen individuellen Preis zu verlangen, der möglichst dicht an dem Preis liegt, den der potenzielle Kunde maximal zu zahlen bereit ist. Solche personalisierten Preise erhöhen den Gewinn der Anbieter zulasten der Verbraucher. Konsumenten haben hingegen nicht die Möglichkeit, aus den im Internet zur Verfügung stehenden Informationen abzuleiten, wie hoch die Produktionskosten eines Anbieters sind. Daher können sie schwerer einschätzen, ob der geforderte Preis angemessen ist oder nicht.

Ein weiterer Aspekt der ungleich verteilten Informationen betrifft den Wert von persönlichen Daten. Viele Online-Dienste bieten ihre Leistungen an, ohne dafür einen in Euro ausgedrückten Preis zu fordern. Diese Angebote scheinen also kostenlos zu sein. Tatsächlich aber zahlen die Nutzer „mit der Bereitstellung ihrer Daten den ‚Preis des Kostenlosen‘“ (Buxmann 2018, S. 18). Die Dienstleister verwenden diese Daten für ihre Geschäftsmodelle, die auf der Sammlung, Analyse und Verwertung von Nutzerdaten basieren. Damit können sie den Wert der Nutzerdaten einigermaßen gut abschätzen. Welchen Wert diese persönlichen Daten für die Unternehmen haben, wissen die Nutzer jedoch nicht. Wenn die Nutzer den Wert ihrer persönlichen Daten aber gar nicht kennen, können sie auch nicht einschätzen, ob der Preis für die in Anspruch genommene Dienstleistung angemessen ist (vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. 2018, S. 17). Es besteht daher die Gefahr, dass die Verbraucher ihre persönlichen Daten für einen zu geringen Preis abgeben und damit die Gewinne der Online-Dienstleister erhöhen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Funktionsfähigkeit von Plattformen häufig davon abhängt, dass Nutzer sowohl Anbieter als auch Angebote beurteilen und so Informationen über die Qualität der angebotenen Leistungen liefern. Entscheidend ist aus Sicht der Verbraucher, dass die abgegebenen Bewertungen der Wahrheit entsprechen. Dies ist jedoch keinesfalls garantiert: Unternehmen haben ein hohes Interesse an Bewertungen, die ihre eigenen Umsätze steigern. Hier sind zwei Wege möglich: Zum einen können sie Kunden oder Dienstleister beauftragen, die angebotenen Leistungen des eigenen Unternehmens besser zu bewerten, als sie tatsächlich sind.

Zum anderen haben die Unternehmen ein Interesse daran, dass negative Bewertungen für die Angebote von Konkurrenzunternehmen abgegeben werden (vgl. Verbraucherzentrale Bayern e.V. 2018, S. 9). Unternehmen haben also einen ökonomischen Anreiz, Dritte dafür zu bezahlen, dass diese Bewertungen abgeben, die nicht den tatsächlichen Kundenerfahrungen entsprechen. Derartige Fake-Bewertungen gibt es u.a. für die Angebote von Online-Shops, Hotels, Handwerkern und anderen Dienstleistern. Damit besteht die Gefahr, dass sich Verbraucher auf das Urteil anderer Kunden verlassen und keine eigenen Anstrengungen mehr unternehmen, um die tatsächliche Qualität des gewünschten Produkts herauszufinden. Das Ergebnis kann ein Fehlkauf in dem Sinne sein, dass für den gezahlten Preis eine schlechtere als die erwartete Qualität erworben wird.

5. Digitalisierung als Wachstumsförderer und Wachstumsbremse

Der verstärkte Einsatz digitaler Technologien beeinflusst das wirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft über zahlreiche Kanäle. Wirtschaftswachstum ist dabei definiert als ein Zuwachs des realen, also inflationsbereinigten Bruttoinlandsprodukts (im Folgenden: BIP) im Zeitablauf.

Der Investitionsbedarf zum Aufbau der digitalen Infrastruktur erhöht kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage. Unternehmen passen ihr Produktionsniveau an die gestiegene Nachfrage an, sodass es zu einem stärkeren Wirtschaftswachstum kommt. Auch notwendige öffentliche Investitionen haben einen positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekt. Ebenso wirkt der mit der Digitalisierung einhergehende technologische Fortschritt wachstumssteigernd: Technologischer Fortschritt bedeutet, dass die Produktionskosten sinken und die Unternehmen ihr Produkt zu einem geringen Preis auf dem Markt anbieten können. Damit sinkt der Marktpreis für das betreffende Produkt. Im Normalfall reagieren Verbraucher auf einen sinkenden Preis, indem sie mehr Einheiten des betreffenden Produkts nachfragen. Sofern die Unternehmen sich an die steigende Nachfrage anpassen, nimmt die Produktion zu. Für die Volkswirtschaft als Ganzes bedeutet dies eine Zunahme der produzierten Sachgüter und Dienstleistungen, also eine Steigerung des realen BIP.

Einschränkend ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Wert der produzierten Sachgüter und Dienstleistungen sinken kann: Der Wert ergibt sich aus der Multiplikation der Gütermenge mit dem entsprechenden Marktpreis. Wenn der Preisrückgang infolge des technologischen Fortschritts relativ groß ist und der damit verbundene Anstieg der nachgefragten Gütermenge nur relativ gering ausfällt, geht der Wert der produzierten und nachgefragten Güter zurück. Bezogen auf das BIP bedeutet dies, dass das nominale BIP als Folge des mit der voranschreitenden Digitalisierung verbundenen technologischen Fortschritts sinken kann. Sofern der Preisrückgang bei der Umrechnung des nominalen BIP in das reale BIP nicht richtig berücksichtigt wird, kann es zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Zuwachses der Gütermenge kommen und damit auch zu einer Unterschätzung des realen BIP-Anstiegs.

Eine weitere wachstumsbeeinflussende Entwicklung betrifft die Tendenz hin zur Sharing Economy. Dies bedeutet, dass die Verbraucher bestimmte Produkte nicht mehr selbst kaufen, sondern für eine bestimmte Zeit mieten. Ein Beispiel ist das Car-sharing. Hierbei werden Menschen Mitglied in einem Carsharing-Netzwerk, das eine bestimmte Anzahl von Automobilen erwirbt. Die Mitglieder des Netzwerks können diese Automobile gegen die Zahlung eines Mitgliedsbeitrags und/oder einer nutzungsabhängigen Gebühr benutzen. Mit Blick auf die Höhe des Wirtschaftswachstums ergeben sich aus dieser Nutzungsform drei zentrale Konsequenzen:

1. Die Tendenz zur Sharing Economy senkt das Wirtschaftswachstum im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, weil die Nachfrage nach Konsumgütern zurückgeht: Wenn sich vier Personen einen Pkw teilen, wird nur noch ein Pkw nachgefragt und produziert, aber nicht mehr vier.
2. Die Tendenz zur Sharing Economy senkt das Wirtschaftswachstum im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zusätzlich, falls die Verbraucher bei der Nutzung der Sharing-Netze die traditionellen Kanäle des Marktes umgehen (vgl. Rifkin 2014, S. 339): Wenn Touristen in der Stadt, die sie besuchen, auf private Wohnungen zugreifen, zahlen sie dafür eine geringere Gebühr als für ein Hotelzimmer. Mengenmäßig bleibt die nachgefragte Gütermenge zwar konstant. Da das BIP die konsumierten Güter und Dienstleistungen jedoch zu ihren Marktpreisen bewertet, führt die Substitution von Hotelzimmern durch private Wohnungen zu einem Rückgang des nominalen BIP. Noch gravierender ist der BIP-Rückgang, wenn die privaten Eigentümer der Wohnung (oder anderer Güter mit entsprechenden Netzen) ihre Einnahmen gegenüber den Behörden nicht angeben. In diesem Fall wird die Nutzung einer privaten Wohnung gar nicht im BIP erfasst.
3. Wenn diese Effekte zu einem nachlassenden Wirtschaftswachstum führen, hat dies Auswirkungen auf die Investitionstätigkeiten: Bei einer sinkenden Nachfrage nach Konsumgütern macht eine Erhöhung der Produktionskapazitäten in den Unternehmen keinen Sinn. Folglich gehen die Investitionen zurück. Eine sinkende Investitionsnachfrage hat zur Folge, dass die Unternehmen aus der Investitionsgüterindustrie weniger Maschinen und andere Produktionsmittel verkaufen können. Daher reduziert die Investitionsgüterindustrie ihre Produktion, wodurch das wirtschaftliche Wachstum verringert wird.

Alle drei wachstumsdämpfenden Effekte haben eine Rückwirkung auf den Arbeitsmarkt: Unternehmen passen sich an den geringeren Bedarf an und reduzieren ihre Produktion. Damit sinkt das Beschäftigungsniveau. Falls die freigesetzten Arbeitskräfte keine neuen Stellen finden, sinkt ihr verfügbares Einkommen. Folglich geht die Kaufkraft dieser Personen zurück, sodass sie ihren Konsum einschränken müssen. Die Verringerung der privaten Konsumnachfrage reduziert die Produktion in der Konsumgüterindustrie, wodurch das wirtschaftliche Wachstum weiter geschwächt wird.

Die voranschreitende Digitalisierung hat also sowohl wachstumsfördernde als auch wachstumsdämpfende Effekte. Die Frage, welche Effekte überwiegen, hängt wiederum vom betrachteten Zeithorizont ab. Kurzfristig, d. h. bis etwa 2025/30, gehe

ich davon aus, dass in entwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland die wachstumsfördernden Effekte überwiegen. Mittel- und langfristig dürften hingegen die wachstumsdämpfenden Effekte die Oberhand gewinnen. Das BIP im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung würde daher digitalisierungsbedingt *ceteris paribus* sinken.

6. Globale Pluspunkte für Arbeitsteilung und Handel, aber auch Reshoring-Tendenzen

In der Vergangenheit hat die voranschreitende Digitalisierung die Kommunikations- und Transportkosten weltweit erheblich reduziert und damit das Ausmaß der globalen Arbeitsteilung gesteigert. Dabei hat sich die folgende grobe Arbeitsteilung ergeben: Produktionsprozesse, die viel Kapital, moderne Technologien und hoch qualifizierte Arbeitskräfte benötigen, finden in entwickelten Industrieländern wie Deutschland statt. Produktionsprozesse, bei denen vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden, sind hingegen in Entwicklungs- bzw. Schwellenländern angesiedelt. Die weltweiten Handelsströme folgen dieser internationalen Arbeitsteilung.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die voranschreitende Digitalisierung die Kosten des internationalen Handels in Zukunft weiter senken wird. Hal Varian ist beispielsweise davon überzeugt, dass Spracherkennungs- und Übersetzungsprogramme schon in naher Zukunft eine Simultanübersetzung ohne zeitliche Verzögerung ermöglichen werden. Das würde Sprachbarrieren eliminieren und die Kosten des internationalen Handels erheblich reduzieren. Die Folge wäre eine Zunahme des grenzüberschreitenden Handels (vgl. Varian 2016, S. 8). Auch bei anderen Handelskosten, z.B. in den Bereichen der Logistik und des Marketings, sind digitalisierungsbedingte Kostenreduzierungen zu erwarten. Diese Verringerungen der Handelskosten sprechen für eine Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung.

Gleichzeitig ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei einem verstärkten Einsatz digitaler Technologien der wichtigste Wettbewerbsvorteil der arbeitsreichen Volkswirtschaften – preiswerte Arbeitskräfte – an Bedeutung einbüßt. Niedriglohnländer verlieren so an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Daher ist zu erwarten, dass Produktionsstandorte wieder dichter an den Absatzmarkt rücken, weil dadurch Transportkosten eingespart werden können. Aus der bisherigen Tendenz zur Verlagerung bestimmter Produktionsprozesse von Industrieländern mit hohen Löhnen in Niedriglohnländer (Offshoring) wird somit eine Tendenz zur Rückverlagerung (Reshoring) bzw. zur Re-Lokalisierung (vgl. IBM Institute for Business Value 2013, S. 10). Infolge dessen ist zu erwarten, dass das Volumen der internationalen Warenströme tendenziell geringer wird und Außenhandelsaktivitäten reduziert werden, vor allem mit Blick auf den Warenhandel.

Der verstärkte Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Produktion von Sachgütern und Dienstleistungen reduziert dabei nicht nur in den Industrieländern die Nachfrage nach Arbeitskräften, sondern weltweit. Die globale Substitution des Faktors Arbeit durch den Faktor Kapital dürfte daher zukünftig auch

in den Schwellen- und Entwicklungsländern mit einer Verringerung der Arbeitsnachfrage einhergehen. Für diese Länder, die nur über ein geringes Ausmaß an sozialen Sicherungssystemen verfügen, stellt der damit verbundene Anstieg der Arbeitslosigkeit eine enorme Herausforderung dar.

Das Reshoring erhöht in einem Industrieland die Beschäftigung und hat somit Rückwirkungen auf den bereits behandelten Arbeitsmarkt. Allerdings wird damit der ursprünglich mit dem Offshoring verbundene Arbeitsmarkteffekt nicht ausgeglichen: Mit Blick auf das Qualifikationsniveau bedeutete die ursprüngliche Verlagerung von Arbeitsschritten und Produktionsstandorten in Niedriglohnländer einen Verlust von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Arbeitskräfte in den Industrieländern. Die Rückverlagerung erfolgt auf Basis des Einsatzes moderner Technologien, die im Normalfall wenige hoch qualifizierte Arbeitskräfte benötigen. Im Arbeitsmarktsegment der gering qualifizierten Arbeitskräfte gibt es daher in den Industrieländern keine zusätzliche Nachfrage nach entsprechenden Erwerbstätigen. In Industrieländern steigt jedoch die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften. Dieser Nachfrageanstieg bewirkt einen Lohnanstieg. Ein digitalisierungsbedingtes Reshoring verbessert folglich in Industrieländern wie Deutschland und den USA zwar die Arbeitsmarktchancen qualifizierter Menschen, nicht aber die der gering qualifizierten Arbeitskräfte (vgl. Krenz, Prettner und Strulik 2018, S. 23). Auch quantitativ werden die ursprünglichen Arbeitsplatzverluste in den Industrieländern nicht kompensiert. Grund dafür ist die Tatsache, dass digitale Produktionstechnologien wesentlich kapitalintensiver sind als die ursprünglich eingesetzten Technologien. Um also die gleiche Menge an Produkten herzustellen, werden im Vergleich zur Situation vor dem Offshoring nun wesentlich weniger Arbeitskräfte in den Industrieländern benötigt.

Fazit und Ausblick

Der verstärkte Einsatz digitaler Technologien bietet eine Reihe von ökonomischen Vorteilen. Dazu gehört vor allem eine verbesserte Versorgung der Menschen mit Gütern und Dienstleistungen. Sie äußert sich darin, dass die Menschen im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung eine größere Produktvielfalt erhalten, eine größere Menge an Produkten konsumieren können und dafür geringere Preise zahlen müssen. Eine stärkere Anpassung von Produkten an individuelle Kundenpräferenzen bewirkt eine qualitative Verbesserung. Die höhere Markttransparenz stärkt die Position der Verbraucher gegenüber den Unternehmen und wirkt preissenkend. Die digitalisierungsbedingte Verringerung der erforderlichen Arbeitsmengen zur Herstellung von Gütern und Dienstleistungen bedeutet einen höheren Zeitwohlstand.

Zu den wirtschaftlichen Risiken der Digitalisierung gehören Monopolisierungstendenzen, also das Entstehen von Marktmacht, die zulasten der Verbraucher und Arbeitnehmer gehen kann. Neue Informationsungleichheiten über die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher und den Wert persönlicher Daten können die Unternehmensgewinne zulasten der Konsumenten steigern. Darüber hinaus kann die menschliche Arbeit langfristig ihre Rolle als entscheidende Einkommensquelle verlieren. Der

verstärkte Einsatz von Kapital und Technologien in der Produktion erhöht dann die Kapitaleinkommen, während die Arbeitseinkommen zurückgehen. In Kombination mit möglicherweise hohen Arbeitsplatzverlusten ist eine Verunsicherung großer Bevölkerungsschichten zu befürchten.

Den grundsätzlich positiven Auswirkungen der Digitalisierungstechnologien stehen also auch einige ökonomische Risiken gegenüber. Um die potenziellen Vorteile für die Verbraucher tatsächlich zu realisieren, ist u. a. den Monopolisierungstendenzen entgegenzuwirken. Zudem gilt es, die Menschen, für die umfassende technologisch bedingte Strukturveränderungen in der Regel eine hohe Verunsicherung bedeuten, sozial abzusichern. Ohne diese Absicherung besteht die Gefahr, dass große Teile der Bevölkerung den digitalen Wandel als Bedrohung sehen und sich ihm entgegenstellen. Die digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft braucht folglich eine bildungs- und sozialpolitische Flankierung, über deren konkrete Ausgestaltung ein gesellschaftlicher Konsens gefunden werden muss.

Langfristig können die durch die Digitalisierung vorangetriebenen strukturellen Veränderungen sogar ganz neue Systeme der Einkommensverteilung erforderlich machen, z.B. ein bedingungsloses Grundeinkommen (vgl. Petersen 2017). Denkbar sind auch Arbeitszeitverkürzungen, um die verbleibende Arbeitszeit auf eine größere Anzahl von Beschäftigten zu verteilen, und eine stärkere Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten an den Kapitaleinkommen (vgl. Geiger, Pretzner und Schwarzer 2018, S. 71-73). Letzteres könnte über eine stärkere Beteiligung der Menschen am gesamtwirtschaftlichen Produktivvermögen erfolgen. In diesem Fall würden die Menschen in ihrer Rolle als Erwerbstätige im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung zwar Einkommensverluste erleiden, dafür aber in ihrer Rolle als Kapitaleigentümer Einkommenszuwächse realisieren.

Jenseits der erforderlichen privaten Investitionen in neue Technologien bedarf die digitale Transformation der Wirtschaft also auch einer staatlichen Flankierung. Diese setzt wiederum eine solide Steuerbasis voraus. Die Ausführungen zu der mangelhaften Erfassung wirtschaftlicher Wertschöpfung in der Digitalökonomie im Kontext der Sharing Economy lassen jedoch befürchten, dass mit der Verringerung der in den offiziellen Statistiken erfassten wirtschaftlichen Aktivitäten auch die staatliche Finanzierungsbasis erodiert. Von entscheidender Bedeutung für die politische Handlungsfähigkeit ist daher die Frage, ob es dem Staat zukünftig besser als bisher gelingt, die Wertschöpfung der Digitalökonomie zu erfassen und angemessen zu besteuern.

Anmerkung

1 Die Ausführungen dieses Beitrags basieren auf Petersen 2020.

Literatur

- Autor, D. et al. (2017). "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms". NBER Working Paper Series, Working Paper 23396. Cambridge, MA. <https://doi.org/10.3386/w23396>
- BCG (The Boston Consulting Group) (2016). Inside OPS – Are your Operations ready for a digital Revolution? Boston.
- Buxmann, P. (2018). „Der Preis des Kostenlosen – Das Spannungsfeld zwischen dem Wert von Daten und der Privatsphäre von Nutzern“. *ifo Schnelldienst* (71) 10, S. 18-21.
- Frey, C. B., und M. A. Osborne (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*. Oxford.
- Geiger, N., K. Prettnner und J. A. Schwarzer (2018). „Die Auswirkungen der Automatisierung auf Wachstum, Beschäftigung und Ungleichheit“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (19) 2, S. 59-77. <https://doi.org/10.1515/pwp-2018-0017>
- IBM Institute for Business Value (2013). *The new software-defined supply chain*. Somers.
- Krenz, A., K. Prettnner und H. Strulik (2018). „Robots, Reshoring, and the Lot of Low-Skilled Workers“. Discussion Paper 351 des Center for European Governance and Economic Development Research der Georg-August-Universität Göttingen. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3208886>
- Meisner, H. (2017). *Finanzwirtschaft in der Internetökonomie*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15429-5>
- Petersen, T. (2020). *Diginomics verstehen – Ökonomie im Licht der Digitalisierung*. München.
- Petersen, T. (2017). „Makroökonomische Effekte eines bedingungslosen Grundeinkommens“. *Wirtschaftsdienst* (97), S. 629-636. <https://doi.org/10.1007/s10273-017-2189-z>
- Rifkin, J. (2014). *Die Null-Grenzkosten-Gesellschaft*. Frankfurt a. M./New York.
- Varian, H. R. (2016). "Intelligent Technology". *Finance and Development* (53) 3, S. 6-9. <https://doi.org/10.5089/9781498377058.022>
- Verbraucherzentrale Bayern e. V. (2018). *Fälschungen bei Bewertungen – Bekämpfen Online-Portale sie wirksam?* München.
- Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2018). *Stellungnahme der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. zur „Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen: Teilhabe ermöglichen – Chancen eröffnen“ der Landesregierung Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.

Nachhaltigkeit statt Marktgläubigkeit

Lehren für die Politik aus der Corona-Pandemie

Reinhard Loske

Zusammenfassung

Die gegenwärtige COVID-19-Pandemie ist neben dem unmittelbaren menschlichen Leid, das sie erzeugt, eine schmerzhaft Offengelegte von nicht-nachhaltigen und nicht-resilienten Strukturen und eine Sichtbarmachung von weltumspannender Verletzbarkeit menschlicher Gesellschaften.¹

Sieben Fehlentwicklungen

Es sind vor allem sieben Fehlentwicklungen, die durch die Pandemie und ihre Folgen offenkundig geworden sind und werden:

Das Ignorieren von Naturgrenzen hat einen hohen Preis

Die Krise hat aufgedeckt, dass die systematische Nichteinhaltung von Naturgrenzen durch Menschen erhebliche Selbstgefährdungen und Risiken mit sich bringt. Ob es das nutzungs- und erschließungsgetriebene Vordringen in entlegenste und von Menschen weitgehend unberührte Naturgebiete ist, welches uns mit gefährlichen Virenstämmen in Kontakt bringt, oder die renditegetriebene Massenhaltung von Nutztieren auf engstem Raum, die nicht nur die schnelle Übertragung von Viren befördern kann, sondern auch nitratbelastetes Grundwasser, gewaltige Stickstoffeinträge in Ökosysteme



Reinhard Loske

ist Professor für Nachhaltigkeit an der Cusanus Hochschule für Gesellschaftsgestaltung in Bernkastel-Kues und deren Präsident. Sein jüngstes Buch „Politik der Zukunftsfähigkeit. Konturen einer Nachhaltigkeitswende“ (S. Fischer 2016) ist von der Deutschen Umweltstiftung als „Umweltbuch des Jahres 2016“ ausgezeichnet worden.

me oder multiresistente Keime zur Folge hat, die aus rücksichtslosem Antibiotikaeinsatz resultieren, stets haben wir es mit einer Überbewertung von vermeintlich ökonomischem Nutzen und einer Unterbewertung von Gesundheitsgefahren und Umweltrisiken zu tun.² Die Respektlosigkeit gegenüber der Natur und ihren Grenzen hat einen hohen Preis, nicht nur im Zusammenhang mit der Ausbreitung von gefährlichen Viren, sondern ganz grundsätzlich im Sinne unserer (Über)Lebensfähigkeit. Die Gesundheit der Menschheit und die Gesundheit des Planeten sind aufs Engste miteinander verwoben.

Reflektierte Vorsorgepolitik ist erfolgreicher als Populismus und ProbleMLEUGNUNG

Die Krise hat aufgedeckt, wie unverantwortlich das populistische oder opportunistische Verleugnen von Problemen ist, die auf der Basis solider Wissenschaft als „gefährlich“ und „dringend einzudämmen“ gekennzeichnet werden. Dies ist auch aus dem Umgang mit den Ergebnissen der Klimaforschung bekannt. Diejenigen Staaten, denen eine Verlangsamung der Virusausbreitung durch faktenbasierte und reflektierte Vorsorge gelang („Flatten the curve!“), haben es zumeist geschafft, das medizinische Angebot (an Krankenhäusern, Personal, Geräten und Testkapazitäten) oberhalb der Bedarfe von tatsächlich oder potenziell Infizierten zu halten und die Zahl der Verstorbenen zu begrenzen. Demgegenüber haben Staaten, deren politisch Verantwortliche das Problem heruntergespielt und die wissenschaftlichen Empfehlungen nicht ernstgenommen haben, hohe Zahlen an Verstorbenen zu beklagen.

Reflektierte Vorsorgeorientierung auf der Grundlage von Wissen und realistischer Einschätzung von eigenen Kapazitätsgrenzen ist politisch erfolgreicher als faktenverleugnendes Wunschdenken. Glaubt man der Demoskopie, so werden hierzulande politischer Mut und Entscheidungsstrenge in Sachen COVID-19-Bekämpfung vom Wahlvolk jedenfalls eher belohnt als Lavieren und mangelnder Handlungswille. Die im Kontext der Klimakrise von interessierter Seite immer wieder kolportierte Maxime, man könne den Menschen „die Wahrheit“ nicht zumuten und dürfe ihnen nicht zu viel abverlangen, wäre im Falle der COVID-19-Krise tödlich gewesen. Die Lehre: Das Volk verträgt die Wahrheit durchaus und kann Notwendiges einsehen.

Auf die Spitze getriebene globale Arbeitsteilung und Transportabhängigkeit machen verletzbar

Die Krise hat aufgedeckt, dass die kostensenkungsgetriebene Beschleunigung (kaum noch Lagerhaltung, alles „just in time“) und Vertiefung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung (reine Orientierung an Kosteneffizienz, vollflexibilisierte Standort- und Zuliefererwahl) die Robustheit unserer Ökonomien nicht gestärkt, sondern geschwächt hat. Es ist offenkundig geworden, wie sehr die langen und komplex verwobenen globalen Lieferketten davon abhängen, dass jedes ihrer Glieder schnell, reibungslos und störungsfrei funktioniert. Ist das – wie in der COVID-19-Krise gesche-

hen – nicht der Fall, kann es selbst bei einfachsten Produkten zu tatsächlichen oder gefühlten Engpässen kommen, die massive Probleme erzeugen (z.B. fehlende Atemschutzmasken oder Medikamente) oder irrationales Verbraucherverhalten auslösen (Hamsterkäufe).

Müssen lebensnotwendige Güter von weither über lange Transportketten herangeschafft werden bzw. ist ihre Produktion vor Ort aus Kostengründen aufgegeben worden, so ist die mangelnde Verfügbarkeit dieser Güter im Krisenfall der Preis der ökonomischen Globalisierung. Hohe Störanfälligkeit, mangelhafte Resilienz und Kostenexternalisierung (z.B. Abwälzung von Umweltschäden wie Lärm und Luftverschmutzung auf die Gesellschaft) sind zentrale Charakteristika überglobalisierter Ökonomien. Kurz: Resilienz und (ein abstrakt-ökonomisches Verständnis von) Effizienz stehen heute in einem erheblichen Spannungsverhältnis zueinander.³

Öffentliche Daseinsvorsorge ist mehr als ökonomische Effizienz

Die Krise hat aufgedeckt, wie wichtig eine gute öffentliche Daseinsvorsorge für das Funktionieren jedes Gemeinwesens ist. Systemrelevant sind vor allem diejenigen, die für die Bereitstellung der elementarsten Dinge des Lebens arbeiten, für Trinkwasser, Nahrungsmittel, Gesundheit, Betreuung und Pflege, Bildung, Energie, Transport, Kreislaufwirtschaft, Entsorgung oder Kommunikation. Diese zentralen Sektoren der Gesellschaft einem verengten betriebswirtschaftlichen Kalkül zu unterwerfen und sie unter permanenten Rationalisierungs- und Wettbewerbsdruck zu setzen, betrachten mittlerweile viele Bürgerinnen und Bürger als schweren Fehler – zu Recht.

Da, wo Infrastrukturen systematisch entstaatlicht, privatisiert und dereguliert wurden, hat sich ihre Leistungsfähigkeit für die Gesellschaft insgesamt reduziert, vor allem für einkommensschwache Gruppen, die auf den Zugang zu öffentlichen Leistungen angewiesen sind. Diese Schwächung schlägt vor allem in Krisen wie der aktuellen voll durch.

Sorgearbeit und Empathie gehören zum Gesellschaftsfundament

Die Krise hat aufgedeckt, wie essenziell die kleinen Lebenskreise der Gesellschaft, die Familien, Partnerschaften, Freundeskreise, Nachbarschaften und Gemeinschaften für das sind, was gemeinhin als Sorgearbeit oder „Care-Arbeit“ bezeichnet wird. Die große Bedeutung dieser überwiegend nicht-ökonomisierten Tätigkeiten ist in der Krise auch deshalb besonders sichtbar geworden, weil geldvermittelte Transaktionen und Konsummöglichkeiten generell durch die Vorsorgemaßnahmen zur Viruseindämmung lange Zeit stark eingeschränkt waren.

Offensichtlich wurde in der Krise aber zugleich, dass der Löwenanteil der nicht oder schlecht entlohnten Sorgearbeit nach wie vor auf weiblichen Schultern liegt, während die Erwerbstätigkeit noch immer eine Männerdomäne ist, vor allem die gut entlohnte. Schlimmer noch: Überwunden geglaubte Rollenfestlegungen für Frauen erfahren im Zeitraffertempo eine fragwürdige Renaissance. Diese Erfahrungen werden

zu intensiven gesellschaftlichen Diskussionen über Fragen der Geschlechtergerechtigkeit, der Aufteilung und Ausbalancierung von Erwerbs- und Sorgearbeit, der Sinnstiftung durch Arbeit (befriedigende statt „entfremdete Arbeit“), der Arbeitszeitverkürzung und des bedingungslosen Grundeinkommens führen.

Die Neuvermessung und Neuorganisation der verschiedenen Arbeitswelten steht jetzt an. In diesem Prozess wird die Digitalisierung eine wichtige Rolle spielen, vom Home-Office bis zum Video-Conferencing. Aber sie wirft auch selbst neue Fragen auf, die der politischen Regulierung und Gestaltung bedürfen, vom gewaltigen Energie- und Ressourcenverbrauch des Internets bis zur erwarteten „Rund-um-die-Uhr-Erreichbarkeit“ von abhängig Beschäftigten durch manche Arbeitgeber, von Verletzungen des Datenschutzes bis zur großen Macht der Digitalmonopole, die immer mehr über uns alle wissen.

Suffizienzerfahrungen als mögliche Quelle für Gesellschaftswandel

Die Krise hat aufgedeckt, dass Einschränkungen von vielen dann akzeptiert werden, wenn sie nachvollziehbar sind, gut kommuniziert werden und es bei der Lastenteilung gerecht und ohne Privilegien für einzelne Interessengruppen zugeht. Natürlich gab es nirgends Freude über die Restriktionen im Gefolge der COVID-19-Krise, aber die gemeinsam gemachte Erfahrung von Entschleunigung und Entkommerzialisierung hat bei durchaus nicht wenigen Menschen die Frage aufgeworfen, ob das Leben im Hamsterrad der Konsumgesellschaft wirklich alternativlos ist. Die Tatsache etwa, dass an Straßen durchgeatmet werden konnte oder am Himmel Ruhe herrschte, war für viele Menschen eine erfreuliche Ersterfahrung.

Es ist nicht ausgemacht, ob die erzwungene Suffizienz – weniger Erwerbstätigkeit, weniger Shopping, weniger Mobilität, weniger Urlaubsreisen – bei der Mehrheit der Bevölkerung zu Maßhalten aus Einsicht und einer stärkeren Wertschätzung für das Nahliegende und Elementare führt oder als Gegenreaktion eher Konsumismus und Hypermobilität befeuert werden. Es gibt aber durchaus Anzeichen dafür, dass die während der Krise gemachten Erfahrungen von Konzentration aufs Wesentliche, Selbstsorge, Empathie, Hilfsbereitschaft, Naturwahrnehmung und Resonanz auch in Zukunft Früchte tragen können, wenn politische Rahmenbedingungen richtig gesetzt werden und es nicht wieder zur Rückkehr in eine allumfassende Ökonomisierung des gesellschaftlichen Lebens kommt.

Wir leben in einer Welt, handeln aber nicht nach dieser Einsicht

Die Krise hat aufgedeckt, dass wir als Menschheit mindestens im Hinblick auf globale Großgefahren längst in der „Einen Welt“, der „One World“ leben, von der die internationale Solidaritätsbewegung seit langem als Leitbild spricht. Von Viren infiziert werden kann potenziell jede und jeder, ob in China oder den Vereinigten Staaten, in Brasilien oder Europa. Zugleich ist aber offenkundig geworden, dass nicht nur die realen Betroffenheiten durch das Virus stark differieren, etwa in Bezug auf Sozial-

struktur, Altersstruktur oder Bevölkerungsdichte, sondern auch die politischen Antworten.

Es sticht ins Auge, dass bei der Viruseindämmung nicht globale oder supranationale Institutionen wie die Weltgesundheitsorganisation oder die Europäische Union die Federführung innehatten, sondern die Nationalstaaten und subnationalen Einheiten mit ihren vorhandenen und historisch gewachsenen Handlungskapazitäten. Das war aus Gründen der schnellen Implementierungsfähigkeit notwendiger Maßnahmen zunächst nachvollziehbar und effektiv, hatte aber Nebenwirkungen, die uns möglicherweise noch länger beschäftigen. Dazu gehören vor allem Grenzsicherungen, nationale Beschaffungsegoismen bei notwendigen medizinischen Gütern sowie Solidaritätsverweigerungen gegenüber Staaten mit hoher Betroffenheit und geringer Handlungskapazität. Jedenfalls kann nüchtern festgehalten werden, dass die Globalität des Problems nur unwesentlich zu einer reflektierten Internationalität im Handeln der Staaten beigetragen hat.

Die Idee der sogenannten „Global Governance“ hat durch die COVID-19-Krise jedenfalls keinen Auftrieb erfahren, eher im Gegenteil. Was aber folgt daraus, wenn doch gleichzeitig offenkundig geworden ist, dass Pandemien (ebenso wie Klimawandel oder der Biodiversitätsschwund) globale Probleme sind und globale Antworten erfordern?

COVID-19 und die ökologische Krise: Gibt es gemeinsame Wurzeln?

Die beschriebenen Tendenzen werden durch die COVID-19-Krise in besonderer Weise freigelegt und wie unter dem Vergrößerungsglas sichtbar. Aber sie sind alles andere als neu, sondern schon vielfach beschrieben und kontrovers diskutiert worden. Besonders im Kontext der Ökologiedebatte sind die meisten dieser Tendenzen seit fünfzig Jahren bekannt.

1972 wurde im Bericht an den *Club of Rome* über die „Grenzen des Wachstums“ in schonungsloser Klarheit gezeigt, dass Naturzerstörung, Umweltbelastung, Ressourcenübernutzung und Bevölkerungswachstum zu einem umfassenden Kollaps der Weltgesellschaft führen können, wenn nicht gegengesteuert wird. Dabei hatte der Bericht einen Doppelcharakter: Er war Untergangsszenario und Mutmacher gleichermaßen, weil er wissenschaftsbasiert und akribisch die verheerenden Folgen des „Weiter wie bisher“ darlegte und zugleich Wege aus der Gefahr beschrieb: von einer anderen Energie-, Rohstoff-, Umwelt- und Naturschutzpolitik über angepasste Landnutzungsformen bis zur Stabilisierung der Weltbevölkerung.

Fast alle politisch Verantwortlichen in den westlichen Industriestaaten, dem damals noch existierenden „Ostblock“ und den sogenannten Schwellen- und Entwicklungsländern der Südhemisphäre haben die wissenschaftsbasierten Szenarien über die Folgen grenzenlosen Wachstums jedoch als pessimistisch und fortschrittsfeindlich zurückgewiesen und sind im Ergebnis über die wissenschaftlichen Empfehlungen hinweggegangen.

1992 wurde auf der Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro vereinbart, Biodiversitätsschutz, Atmosphärenschatz sowie nachhaltige Entwicklung in Nord- und Südhemisphäre gerechtigkeitsorientiert voranzutreiben, weil der Menschheit ansonsten eine düstere Zukunft drohe. Zwar war der „Geist von Rio“ nicht widerspruchsfrei, vor allem die Verherrlichung des Wirtschaftswachstums als all-fälligem Problemlöser blieb unhinterfragt, aber die Tendenz war doch eindeutig: Es bedarf eines tiefgreifenden Strukturwandels, um den menschlichen Nutzungsdruck auf die Naturgüter deutlich abzusenken und zukünftigen Generationen einen lebenswerten Planeten zu hinterlassen. In diesem Prozess, so der Tenor, habe die industrialisierte Welt eine Vorreiterrolle einzunehmen, da sie aufgrund ihres hohen Ressourcenverbrauchs die Hauptverursacherin der ökologischen Krise sei.

Da die frühen 90er Jahre nach dem Ende der Systemkonkurrenz aber zugleich den endgültigen Durchbruch neoliberalen Denkens und Handelns mit sich brachten, geriet die Rio-Agenda trotz anhaltender Nachhaltigkeitsrhetorik alsbald an den Rand. Die Themen Handelsliberalisierung, Deregulierung, Wettbewerbsförderung und „schlanker Staat“ bestimmten fortan die Tagesordnungen vieler Staaten.

2015 wurden von der Staatengemeinschaft zwei Dokumente verabschiedet, die Klimaschutz und Nachhaltigkeit endgültig zu Selbstverständlichkeiten machen sollten, die „Sustainable Development Goals“ (SDG) der Vereinten Nationen und der Pariser Klimavertrag. Auch hier finden sich wieder Zweideutigkeiten, permanentes Wirtschaftswachstum blieb einmal mehr das große Tabu. Aber dennoch bieten beide Abkommen im Grundsatz eine gute Basis, um das sozial-ökologisch Notwendige anzugehen, fundamentale Veränderungen in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft, in sozialer Praxis und individuellen Lebensstilen, Produktion und Konsumtion, Technologien und Infrastrukturen, Gesetzen und Institutionen.

All diese Studien, Konferenzen, Deklarationen und Verträge haben bislang jedoch nicht bewirkt, dass es zu einer Trendumkehr im gestörten Verhältnis von Mensch und Natur gekommen ist. Von partiellen Erfolgen abgesehen, etwa beim Schutz der atmosphärischen Ozonschicht, gilt leider das Gegenteil: Der Ausstoß an menschengemachten Treibhausgasen nahm ebenso ungebrochen zu wie die Zerstörung natürlicher Lebensräume und der biologischen Vielfalt, der Verbrauch an nicht-erneuerbaren Ressourcen ebenso wie die Degradierung von Böden und die Ausbreitung von Wüsten, die Belastung der Ozeane ebenso wie die Berge von Müll.

Schuld und Scheitern: Von menschlicher Unzulänglichkeit und systemischen Fehlern

Die Erklärungsangebote dafür, warum aus den vielfältigen Willensbekundungen für eine nachhaltige und bessere Welt bislang so wenig geworden ist, sind mannigfaltig.⁴

Zu nennen wäre hier etwa die Großtheorie des „Anthropozäns“, die die Menschheit seit dem Beginn des Industriezeitalters vor zwei Jahrhunderten in der Rolle der zentralen Gestalterin von geologischen, atmosphärischen und biologischen Prozessen sieht.⁵ Diese Gestaltungsprozesse hätten für die Natursysteme einstweilen überwie-

gend zerstörerische Folgen, weil „der Mensch“ noch nicht gelernt habe, seinen Stoffwechsel mit der Natur so vernunftgemäß zu gestalten, dass dabei etwas dauerhaft Tragfähiges herauskomme. In Zukunft gehe es darum, dieses Bewusstseinsdefizit zu überwinden und die uns zugewachsene Gestalter-Rolle aktiv und im Sinne der Nachhaltigkeit zu nutzen.

Andere halten das „Anthropozän“-Konzept nicht für falsch, aber seinen Erklärungsgehalt für unzulänglich. Sie sprechen lieber vom „Kapitalozän“ oder dem Erdzeitalter des Geldes.⁶ Nicht der Mensch „an sich“ sei für die Ausbeutung und Zerstörung der Natur verantwortlich, sondern eine bestimmte Gesellschaftsform, nämlich der Kapitalismus mit seinen Wesensmerkmalen Akkumulations- und Wachstumszwang, Eigentumsfetisch, Mehrwertaneignung, Ausbeutung von Mensch und Natur sowie Entfremdung der Menschen von sich selbst, der Gesellschaft, dem Produktionsprozess und der Natur. Erst mit der Überwindung oder zumindest Einhegung des Kapitalismus könne die vernunftgemäße Gestaltung des Stoffwechsels zwischen Gesellschaft und Natur beginnen, also auch die nachhaltige Entwicklung.

Eher ökologisch orientierte Anhänger marktwirtschaftlicher Systeme sehen wiederum anhaltende Umweltschäden vor allem als Ergebnis eines Preissystems, das nicht die „ökologische Wahrheit“ sagt und Knappheiten nicht richtig spiegelt.⁷ Ihnen geht es um die Internalisierung externer Effekte, also etwa von Klima-, Umwelt- oder Gesundheitsschäden, in die Preisbildung auf den Märkten. Ökonomischer Effizienz-, Wachstums- und Wettbewerbsorientierung stehen diese Protagonisten einer „grünen Marktwirtschaft“ nicht ablehnend gegenüber, allerdings soll die hohe Innovationsdynamik des Marktsystems über preisbasierte (z.B. CO₂-Steuern) oder mengenbasierte Instrumente (z.B. handelbare Emissionsrechte für CO₂) in eine nachhaltige (z.B. kohlenstoffneutrale) Zukunft gelenkt werden. Politische Hauptaufgabe ist für diese Denkrichtung die Schaffung von marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Anreize für ökologisches Produzieren und Konsumieren geben.

Thesen zum Ende des Ökonomismus

In pluralistischen Gesellschaften wie der unseren wird darüber zu streiten sein, ob die ökologisch-soziale Krise eher „den Menschen“ und ihrem mangelhaften Bewusstsein, „dem Kapitalismus“ mit seinen systemischen Eigenschaften oder falschen Anreizstrukturen in der Marktwirtschaft anzulasten ist. Das gilt erst recht, weil auch weitere Deutungsmuster in der Diskussion sind, etwa der Verweis auf ungerechte Weltwirtschaftsbeziehungen, post-koloniale Spätfolgen, geopolitische Machtkämpfe oder die anhaltende militärische Hochrüstung, die verhindert, dass es zu einer „Friedensdividende“ kommt, die zur Finanzierung weltweit nachhaltiger Entwicklung dienen könnte.

Eines aber deutet sich schon jetzt an: Das politische Grundempfinden wird in vielen Ländern vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der COVID-19-Krise und der sich verschärfenden Klimakrise ein anderes sein als bisher. Dass die Ökonomisierung immer weiterer Sphären der Gesellschaft, vom Gesundheitswesen über das Bildungs-

wesen bis hin zu den Infrastrukturen für Wasser, Energie, Verkehr, Wertstoffe und Kommunikation, in Zukunft auf mehr Widerstand stoßen wird, darf realistischerweise angenommen werden.

Die Sicht, scharfer Wettbewerb, allgegenwärtige Kosten(senkungs)orientierung, beschleunigte und vertiefte Arbeitsteilung im Weltmaßstab sowie systematische Entstaatlichung und größtmögliche Deregulierung seien die wirtschaftspolitischen Schlüssel zur Wohlstandsmehrung, wird weiter unter Druck geraten, wesentlich stärker als nach der Finanzkrise.

Es mag verfrüht sein, von der „Corona-Dämmerung des Neoliberalismus“ zu sprechen, oder die COVID-19-Krise als „letzten Sargnagel“ für den finanzmarktgetriebenen Kapitalismus zu bezeichnen. Aber der Kapitalismus, wie wir ihn kennen, wird durch etwas Neues abgelöst werden, dessen Gestalt wir uns noch nicht recht vorstellen können. Gerade das ist ja das Wesen des Neuen.

All diejenigen, die für Nachhaltigkeit und Ökologie, Gerechtigkeit im Weltmaßstab und eine stabile Friedensordnung streiten, müssen nun mit guten Argumenten, guten Gestaltungskonzepten und guten Durchsetzungsstrategien in die öffentliche Debatte gehen. Dabei sollten sie sich von der Einsicht leiten lassen, dass

- COVID-19-Krise hier und Klima-, Biodiversitäts- und Nachhaltigkeitskrise dort zwar Unterschiede aufweisen, etwa bezüglich der Zeithorizonte und der Vehemenz der unmittelbaren Folgen, die Wurzeln der beiden Krisen aber stark verwoben sind und von Naturvergessenheit über Faktenverleugnung bis zu übergriffigem Ökonomismus reichen;
- Krisen immer auch Chancen bieten, ausgetretene Pfade zu verlassen, was für die Politik und uns alle jetzt vor allem bedeutet, nicht in eine Haltung zu verfallen, die nur das schnelle „Zurück-in-die-alte-Normalität“ kennt und Neuorientierungspotentiale ungenutzt lässt,
- im Prozess der sozial-ökologischen Transformation alle gebraucht werden, eine handlungsstarke Politik, ein leistungsfähiger Staat, eine transformationswillige und pluralistische Wirtschaft und vor allem eine vitale Zivilgesellschaft,
- es im Prozess der Neuausrichtung unserer Wirtschaft nicht nur um technische Effizienzstrategien geht, sondern auch um suffiziente Lebensstile, nicht nur um De-Karbonisierung und De-Materialisierung, sondern auch und besonders um Re-Naturierung und Re-Kultivierung.⁸

Jenseits von Staat und Markt: Die Zivilgesellschaft stärken

Für das Gelingen der sozial-ökologischen Transformation sind nicht nur eine handlungswillige Politik, ein leistungsfähiger Staat und eine transformationsbereite Wirtschaft erforderlich, sondern auch und gerade eine wache Zivilgesellschaft.

Politik muss sicherstellen, dass der Prozess des Wandels zur gesellschaftlichen Nachhaltigkeit vorsorgeorientiert und gerecht verlaufen kann, wobei diese Grundorientierung innergesellschaftlich, international und intergenerativ zu gelten hat. Sie muss

die staatlichen Ziele gut begründen, kommunizieren und durchsetzen, auch gegen Widerstände. Ihr obliegt die Aufgabe, klare Regeln für die Wirtschaft zu setzen, gegen Machtballung und unmäßige Unternehmensgrößen, Steuerflucht und Kostenabwälzung auf die Gesellschaft. Ohne einen grundsätzlichen Primat der Politik über wirtschaftliche Partikularinteressen und einen neuen Generationenvertrag geht das nicht.

In Zukunft gilt es auch wieder verstärkt nach Wegen jenseits von Staat und Markt Ausschau zu halten. Denn so sehr es den neoliberalen Zeitgeist einer allumfassenden Ökonomisierung zurückzudrängen gilt, so wenig angemessen wäre es, nun alles auf die Karte „starker Staat“ zu setzen und „Vater Staat“ hochleben zu lassen. Auch dieser hat, das lehrt die Geschichte, einen starken Hang zur Übergriffigkeit. Der „Überwachungsstaat“ Orwell'scher Provenienz ist ebenso wenig erstrebenswert wie der „Überwachungskapitalismus“ (Shoshana Zuboff) mit seinem digital getriebenen Hunger nach Wissen über uns und unser Leben.

Weder blinder Marktglaube noch übertriebener Steuerungsoptimismus sollte zum Hauptwesenszug der sozial-ökologischen Transformation werden, sondern die Fähigkeit zur reflektierten, verantwortungsbewussten und gemeinsamen Gesellschaftsgestaltung. Die Rolle der Zivilgesellschaft und ihre Weiterentwicklung zur aktiven Teilhabe- und Verantwortungsgesellschaft kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Wir stehen vor einer gesellschaftlichen Reifeprüfung und sollten alles daransetzen, sie zu bestehen.

Anmerkungen

- 1 Dieser Text basiert auf einer Studie des Autors für Greenpeace Deutschland von Juni 2020, die in deutscher und englischer Sprache erschienen ist. Die jeweiligen Langfassungen finden sich hier: <https://www.greenpeace.de/themen/umwelt-gesellschaft/ein-blick-nach-vorne> und hier <https://www.econstor.eu/handle/10419/222291>
- 2 Worster, Donald (2020): Another Silent Spring. „The people had done it themselves“: <http://www.environmentandsociety.org/exhibitions/another-silent-spring/people-had-done-it-themselves>
- 3 Meadows, Dennis (2020): Limits to growth and the COVID-19 epidemic: <https://www.chelseagreen.com/2020/limits-to-growth-covid-epidemic/>
- 4 Loske, Reinhard: Klimapolitik: Diesmal wirklich am Scheideweg?, in: GWP, 68. Jg., H. 4/2019: 469-478
- 5 Steffen, W., Crutzen, P.J., Mc Neill, J.T (2007): The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?: https://www.pik-potsdam.de/news/public-events/archiv/alternet/former-ss/2007/05-09.2007/steffen/literature/ambi-36-08-06_614_621.pdf
- 6 Altwater, E. (2018): Kapitalozän. Der Kapitalismus schreibt Erdgeschichte: <https://www.zeitschrift-luxemburg.de/kapitalozaen/>
- 7 Edenhofer, O., C.M. Schmidt (2018): Eckpunkte einer CO₂-Preisreform: http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-positionen/pos_072_eckpunkte_einer_co2-preisreform.pdf
- 8 Loske, R. (2020): Von der Corona-Krise zur nachhaltigen Wirtschaft. Was zukunftsorientierte Politik jetzt leisten muss: <https://agora42.de/corona-krise-und-nachhaltigkeit-reinhard-loske/>



Thomas Goll
Benjamin Minkau (Hrsg.)

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Verfassung und Verfassungsrecht
als Gegenstand politischer Bildung

2020 • 120 Seiten • Kart. • 12,90 € (D) • 13,30 € (A)

ISBN 978-3-8474-2393-5 • eISBN 978-3-8474-1524-4

*Schriften zur Didaktik der Sozialwissenschaften in Theorie und Unterrichtspraxis,
Band 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.

www.shop.budrich.de

Parteienlandschaft in Zeiten von Corona

Ein Ausblick auf die Bundestagswahl 2021

Frank Decker

Zusammenfassung

Mit dem angekündigten Rückzug von Angela Merkel als Bundeskanzlerin und der Coronakrise haben sich wesentliche Parameter des Parteiensystems ein Jahr vor der Bundestagswahl verschoben. In dem Beitrag wird analysiert, wie sich die für den Wahlausgang entscheidenden Faktoren – Kandidaten, Themenagenda und Koalitionsbeziehungen – im Superwahljahr 2021 entwickeln könnten.

Die nicht wieder antretende Amtsinhaberin – eine historische Premiere

In der Geschichte spannender Wahlauseinandersetzungen, an denen die Bundesrepublik seit 1949 wahrlich nicht arm war, ragt die bevorstehende Bundestagswahl 2021 schon jetzt durch zwei Besonderheiten hervor. Die erste Besonderheit betrifft die personelle und parteipolitische Ausgangslage. Noch nie zuvor hat ein amtierender Bundeskanzler – in diesem Fall eine Bundeskanzlerin – darauf verzichtet, bei einer Wahl als Kandidat/in erneut anzutreten. Weil das parlamentarische Regierungssystem eine Amtszeitbegrenzung für Regierungschefs nicht vorsieht, finden personelle Wechsel an der Regierungsspitze normalerweise während der Legislaturperiode statt, ohne dass sich an der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung selbst etwas ändert. In der Bundesrepublik war das bisher zwei Mal der Fall – 1963, als *Ludwig Erhard Konrad*



Professor Dr. Frank Decker

Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn und Wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP).

Adenauer im Kanzleramt ablöste, und 1974 beim Übergang von *Willy Brandt* zu *Helmut Schmidt*.

Es gehört zu den Gesetzmäßigkeiten von Koalitionsregierungen, dass sich die Parteien bei der personellen Besetzung der ihnen zustehenden Ressorts nicht gegenseitig „hereinreden“. Das galt bisher stets auch für die Regierungsspitze, zumal die Parteien hier ja mit schon vor der Wahl feststehenden Kandidaten auftreten. Insofern war es ein Novum, dass die SPD gleich beim Amtsantritt der von ihr ohnehin nur widerwillig geschlossenen Großen Koalition 2018 signalisierte, sie werde einen potenziellen Nachfolger (oder eine Nachfolgerin) aus den Reihen der CDU für Kanzlerin *Angela Merkel* während der Wahlperiode nicht mittragen. Da *Merkel* eine nochmalige Kandidatur 2021 für sich selbst ausgeschlossen hatte, blieb ihr deshalb nichts anderes übrig, als im Amt zu bleiben – was ihr umso leichter zu fallen schien, als sie seit Ende 2018 von der zusätzlichen Last des CDU-Parteivorsitzes befreit war.

Diese Konstellation bringt die Unionsparteien im Wahljahr in eine undankbare, fast unmögliche Situation. Sie muss mit einem neuen Kandidaten in eine Wahlauseinandersetzung gehen, die gleichzeitig ein Votum über die Regierungsbilanz der ausscheidenden Amtsinhaberin sein wird. Dass es dem Kandidaten unter diesen Bedingungen nur schwer möglich ist, eigene Akzente zu setzen, liegt auf der Hand. Bei einem unumstrittenen Anwärter auf die Nachfolge wäre das vielleicht verschmerzbar gewesen. *Merkels* Favoritin, die frühere saarländische Ministerpräsidentin *Annegret Kramp-Karrenbauer*, die seit Dezember 2018 an die Spitze der Partei stand, nachdem sie sich in der Stichwahl auf dem Hamburger Parteitag knapp gegen *Friedrich Merz* durchgesetzt hatte, konnte die in sie gesetzten Erwartungen jedoch nicht erfüllen. Ihr Scheitern lag auch in der schlecht funktionierenden Machtteilung mit der Kanzlerin begründet, die weiter von ihrem Nimbus zehrte und die Parteivorsitzende in den persönlichen Beliebtheitswerten deutlich überstrahlte.

In dem im Februar eröffneten Ringen um *Kramp-Karrenbauers* Nachfolge warf Merz seinen Hut erneut den Ring. Außer ihm meldeten *Norbert Röttgen*, der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages, und der nordrhein-westfälische Ministerpräsident und Parteivize *Armin Laschet* ihre Ansprüche an. *Laschet* gelang dabei ein Coup, indem er mit Gesundheitsminister *Jens Spahn*, der sich 2018 noch selbst um den Parteivorsitz beworben hatte, einen Exponenten des konservativen CDU-Flügels und Vertreter der jüngeren Generation in seine Kandidatur einband. Auch deshalb wurden ihm von den professionellen Beobachtern die größten Siegchancen eingeräumt. Als *Laschet* und *Spahn* ihre „Tandemlösung“ am 25. Februar 2020 vor der deutschen Öffentlichkeit verkündeten, konnte niemand ahnen, dass nur wenige Tage später eine Krise über das Land hereinbrechen würde, deren Wucht die politische Agenda und damit auch die Vorzeichen des Bundestagswahlkampfes und Rennens um die Kanzlerschaft total veränderte.

Union und SPD in der Dauerkrise

Bis zum epochalen Einschnitt der Coronakrise – der zweiten Besonderheit der anstehenden Wahlauseinandersetzung – hatten sich die beiden Regierungsparteien in einem anhaltenden Stimmungstief befunden. Von September 2018 an, also nur ein halbes Jahr nach ihrem Amtsantritt, verfügten Union und SPD in den Umfragen über keine gemeinsame Mehrheit mehr. Das hatte es auch bei den vorangegangenen Großen Koalitionen (2005 bis 2009 und 2013 bis 2017) nicht gegeben. Gleichzeitig gelang es den Grünen, sich als zweitstärkste Kraft nicht nur weit vor die anderen drei Oppositionsparteien, sondern auch vor die SPD zu setzen. Bei den Landtagswahlen in Hessen und Bayern (Oktober 2018) verzeichneten sie kräftige Stimmengewinne, auch wenn es am Ende nur in Hessen für eine Fortsetzung der Regierungsbeteiligung an der Seite der CDU reichte. Im September 2019 lagen die Grünen in einigen Umfragen sogar erstmals gleichauf mit der Union.

Für die Verschiebung der Kräfteverhältnisse gab es eine Reihe von miteinander verbundenen Ursachen. Der Hauptgrund lag im miserablen Erscheinungsbild der Regierungsparteien. Die auch schon vor Corona unter dem Strich durchaus vorzeigbare Regierungsbilanz, die durch die positive wirtschaftliche Entwicklung begünstigt wurde, trat dahinter vollkommen in den Schatten. Von den heftigen Geburtswehen, die ihren Start begleiteten, konnte sich die Koalition zu keinem Zeitpunkt erholen. Insbesondere die SPD musste in die Neuauflage des Bündnisses regelrecht hineingezwungen werden. Bereits nach wenigen Wochen brach Innenminister *Seehofer* einen Streit über die Asyl- und Flüchtlingspolitik vom Zaun, der nicht nur die Regierung, sondern auch die Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU an den Rand des Abgrunds brachte. Die Wähler quittierten dies mit schlechten Umfragen und Wahlergebnissen.

Im Oktober 2018 erklärte *Angela Merkel* ihren Rückzug vom CDU-Parteivorsitz nach 18 Jahren. Ihre Wunschkandidatin *Annegret Kramp-Karrenbauer*, die im Jahr zuvor ihr Ministerpräsidentenamt im Saarland aufgegeben hatte und als Generalsekretärin nach Berlin gewechselt war, galt nach ihrer Wahl zur neuen Vorsitzenden auch für die Kanzlernachfolge als gesetzt. Sie ließ freilich schon bald Zweifel an ihren Führungsqualitäten aufkommen, wofür neben selbstverschuldeten Fehlern auch der übermächtige Schatten *Merkels* verantwortlich war. Im Februar 2020 musste *Kramp-Karrenbauer* hilflos mitansehen, wie der CDU-Landesverband in Thüringen ihre Autorität untergrub, als er die Wahl des FDP-Politikers *Thomas Kemmerich* zum Ministerpräsidenten zusammen mit den Stimmen der rechtspopulistischen AfD ermöglichte. Daraufhin erklärte sie ihren Verzicht auf die Kanzlerkandidatur und den Rücktritt vom Parteivorsitz. Die ursprünglich vorgesehene Neuwahl auf einem Parteitag im Mai, mit der auch eine Vorentscheidung über die Kanzlerschaft verbunden sein sollte, musste wegen der Corona-Pandemie zwei Mal verschoben werden und kann vermutlich erst im Frühjahr 2021 stattfinden. Bis dahin steht die Union „kopflös“ da.

Nicht viel besser sollte es der SPD ergehen. Obwohl sie der Regierungspolitik erneut ihren Stempel aufdrückte und zum Beispiel die mehrfach gescheiterte Einführung einer Grundrente als Erfolg für sich verbuchen konnte, gelang es dem neuen

Führungsduo *Andrea Nables* und *Olaf Scholz* nicht, die Partei aus ihrem Umfragetief herauszuführen. Die vom Juso-Vorsitzenden *Kevin Kühnert* angeführten Gegner des Regierungseintritts sahen sich dadurch bestätigt. Die nach einer Reihe von missglückten öffentlichen Auftritten bereits angeschlagene Parteivorsitzende geriet im September 2018 massiv unter Druck, als sie der „Weglobung“ des unhaltbar gewordenen Verfassungsschutzchefs *Hans-Georg Maaßen* auf einen Staatssekretärsposten zum Entsetzen ihrer Parteifreunde und der allgemeinen Öffentlichkeit zustimmte. Nachdem die SPD bei der Europawahl gegenüber ihrem schlechten Bundestagswahlergebnis nochmals 4,7 Prozentpunkte verlor, erklärte *Nables* im Mai 2019 entnervt ihren Rücktritt von allen Ämtern.

Da sich für den Parteivorsitz kein natürlicher Aspirant anbot, betrat die SPD bei der Nachfolgeregelung in zweifacher Hinsicht Neuland. Zum einen beschloss sie durch Satzungsänderung die Einführung einer geschlechterparitätisch besetzten Doppelspitze (als Option), zum anderen wurde diese in einem mehrstufigen Verfahren von den Mitgliedern selbst bestimmt, das sich bis Dezember 2019 hinzog. In der Stichwahl unterlag das von der Mehrheit der Fraktion und des Parteivorstands favorisierte Duo aus Finanzminister *Olaf Scholz* und der brandenburgischen Landtagsabgeordneten *Klara Geywitz* überraschend dem früheren nordrhein-westfälischen Finanzminister *Norbert Walter-Borjans* und der Bundestagsabgeordneten *Saskia Esken*. Letztere äußerten sich in ihrer Kampagne skeptisch gegenüber einem weiteren Verbleib in der Regierung und übten heftige Kritik an der von *Scholz* verteidigten Haushaltspolitik ohne Schuldenaufnahme („Schwarze Null“). *Scholz* selber hatte zur Wahl zunächst gar nicht antreten wollen und seine Kandidatur erst nach einigem Zögern erklärt.

Hoffnungen auf einen baldigen Regierungsaustritt wurden wegen des zu erwartenden Widerstandes der Fraktion und SPD-Minister von den neuen Vorsitzenden rasch gebremst. Sie standen spätestens nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie nicht mehr zur Debatte. Stattdessen bemühten sich *Walter-Borjans* und *Esken* um ein möglichst einvernehmliches Auftreten der Führungsspitze. Obwohl sich das im gemeinsamen Krisenmanagement der Regierung gut bewährte, trug es der SPD keine verbesserten Umfragewerte ein. Symptomatisch für das weiter bestehende Führungsvakuum war, dass ausgerechnet *Olaf Scholz*, dessen Ablösung als Finanzminister nach der verlorenen Vorsitzendenwahl schon fast besiegelt schien, sich jetzt wieder Chancen auf die Kanzlerkandidatur ausrechnen konnte. Seine einstimmige Nominierung durch Präsidium und Vorstand erfolgte bereits im August 2020, also mehr als ein Jahr vor der Bundestagswahl.

Der Aufstieg der Grünen zur zweitstärksten Kraft

Je stärker die internen Führungsstreitigkeiten und -defizite das ohnehin geringe Vertrauen in die Regierungsparteien im Verlauf der Legislaturperiode erschütterten, umso größer wuchs der Zuspruch für die Opposition. Die Gewinne verteilten sich auf die vier Oppositionsparteien dabei jedoch sehr unterschiedlich. Während die AfD im Vergleich zu ihrem Bundestagsergebnis nur unwesentlich zulegen konnte und die

Linke bestenfalls stagnierte, musste die FDP sogar Einbußen hinnehmen. Die Wähler trugen es den Liberalen offensichtlich nach, dass sie die Jamaika-Verhandlungen hatten platzen lassen. Auch während der Legislaturperiode fehlte es ihnen an Themen, mit denen sie im Wettbewerb hätten punkten können. Das in der vorangegangenen Wahlperiode dominante Flüchtlingsproblem spielte in der öffentlichen Wahrnehmung keine große Rolle mehr. Gleichzeitig erwischte die aufkommenden Klimaproteste, auf die sie wenig sensibel reagierte, die FDP auf dem falschen Fuß. Die Kritik machte auch vor dem innerparteilich bis dahin unangefochtenen Vorsitzenden *Christian Lindner* nicht halt. Sie verstärkte sich nach dem Thüringen-Desaster, das die Umfragewerte der FDP noch vor der Coronakrise in die Nähe der bedrohlichen Fünfprozentmarke drückte.

Das Gegenmodell zu den Liberalen bildeten die Grünen. Sie wurden für ihre konstruktive Rolle bei den Jamaika-Verhandlungen belohnt. Der ernsthafte Regierungswillen und die Regierungsfähigkeit der Partei kamen auch durch die wachsende Zahl ihrer Regierungsbeteiligungen in den Ländern zum Ausdruck. Die eigenen Führungsprobleme aus der vorangegangenen Legislaturperiode lösten die Grünen durch einen überzeugenden personellen Wechsel an der Parteispitze, wo sich die Vorsitzenden *Robert Habeck* und *Annalena Baerbock* optimal ergänzten. Der eine eher für die Außendarstellung, die andere für die internen Abstimmungsprozesse und Organisationsfragen zuständig, drängte das Gespann die konkurrierenden Machtzentren der Fraktion (mit *Katrin Göring-Eckardt* und *Anton Hofreiter* an der Spitze) und der vom baden-württembergischen Ministerpräsidenten *Winfried Kretschmann* angeführten Regierungsgreenen an den Rand. Ein Jahr vor der Wahl lautete die Frage nicht, *ob* einer der beiden, sondern *wer* von ihnen eine mögliche Kanzlerkandidatur übernehmen würde. Die harten innerparteilichen Richtungsauseinandersetzungen ihrer Entstehungs- und Etablierungsphase haben die Grünen ohnehin hinter sich gelassen – ablesbar am Verschwinden der einstmalig so prägenden Entgegensetzung von „Fundis“ und „Realos“ im parteiinternen und journalistischen Sprachgebrauch.

All das hätte aber sicher kaum ausgereicht, um die Grünen in die Nähe oder über die 20-Prozent-Marke zu hieven, wenn nicht ein entscheidender, 2017 noch unabsehbarer Faktor hinzugetreten wäre, nämlich der Bedeutungsgewinn des Klimaschutzthemas. Die von der jungen schwedischen Aktivistin *Greta Thunberg* initiierten „Fridays for Future“-Proteste, die sich ab März 2019 zu einer weltumspannenden Bewegung entwickelten, führten der Öffentlichkeit und den Regierenden mahnend vor Augen, dass ohne eine erhebliche Verschärfung der Anstrengungen die im Pariser Abkommen festgelegten CO₂-Reduktionsziele scheitern würden. Auf der Agenda der wichtigsten innenpolitischen Probleme in der Bundesrepublik rückte der Klimaschutz nun erstmals ganz nach oben. Als „Umwertpartei“ wurde den Grünen von jeher eine hohe Kompetenz auf diesem Gebiet attestiert. Gleichzeitig kam ihnen zugute, dass sie ihre Kritik am vermeintlich unzureichenden Klimaschutzpaket der Bundesregierung aus der Oppositionsrolle heraus formulieren konnten.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Parteiensystem

Anders als von manchen befürchtet, hat die Coronakrise nicht zu einer neuen Priorisierung materieller Wachstumsziele geführt. Stattdessen beförderte sie einen gesellschaftlichen und parteiübergreifenden Konsens, die zur Ankurbelung der Konjunktur notwendigen öffentlichen Investitionen gerade für den Klimaschutz zu nutzen. Dass in der ersten Phase der Krise – im März und April 2020 –, als es um die unmittelbare Gefahrenabwehr ging, die Eindämmung der Pandemie alle anderen politischen Themen überlagern würde, war vorhersehbar. Das Heft des Handelns lag jetzt ganz bei den Exekutiven in Bund und Ländern, wobei sich die Augen naturgemäß zuerst auf die Bundesregierung richteten. Deren entschlossenes Vorgehen im Rahmen eines insgesamt gut funktionierenden föderalen Systems trug dazu bei, dass die Bundesrepublik glimpflicher durch diese erste Phase kam als andere europäische Länder. Die Wähler dankten es der Regierung mit wachsenden Zustimmungswerten, von denen Union und SPD allerdings nicht gleichermaßen profitierten. Während die Kanzlerpartei in den Umfragen nach oben schoss und um mehr als zehn Prozentpunkte zulegte, traten die Sozialdemokraten weiter auf der Stelle – trotz ihrer für die Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Krisenfolgen wichtigen Ressortzuständigkeiten in der Finanz-, Sozial- und Familienpolitik.

Die Oppositionsparteien hatten in dieser Situation das Nachsehen. Weil viele der mit Corona zusammenhängenden Fragen sich einer parteipolitischen Logik entzogen, fiel es ihnen schwer Gegenposition zu beziehen. Dass AfD und FDP dabei relativ betrachtet stärkere Verluste verzeichneten als Grüne und Linke, lag zugleich an ihren internen Querelen. Auch der regierungsinterne Wettbewerb zwischen Union und SPD kam in der ersten Phase der Krise weitgehend zum Erliegen. Abgesehen davon, dass der in der öffentlichen Debatte manchmal behauptete Zielkonflikt zwischen strengem Infektionsschutz und dem Inganghalten der Wirtschaft in dieser Form gar nicht bestand, gingen die Meinungen in beiden Parteien quer durcheinander. So stand der seit Ausbruch der Pandemie in allen Medien omnipotente Gesundheitspolitiker *Karl Lauterbach* als Verfechter rigoroser Schutzmaßnahmen keineswegs stellvertretend für die gesamte SPD. In der Union wurden die Gegenpole vom bayerischen Ministerpräsidenten *Markus Söder* und seinem nordrhein-westfälischen Amtskollegen *Armin Laschet* gebildet, deren öffentliche (Selbst)darstellung als „Warner“ beziehungsweise „Lockerer“ allerdings mehr mit dem innerparteilichen Machtkampf zu tun hatte als mit der Realität. Auch in Bezug auf die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise spielten frühere Unterschiede kaum eine Rolle. In den Unionsparteien gab es nur vereinzelte Stimmen, die mit Blick auf den Umfang der Rettungspakete vor einem Marsch in die Staatswirtschaft warnten. Und in der SPD sorgte Corona nebenbei dafür, dass sich die internen Auseinandersetzungen um „Schuldenbremse“ und „Schwarze Null“ vom einen auf den anderen Tag in Luft auflösten.

An dieser Gemengelage sollte sich auch in der zweiten Phase der Krise (zwischen Mai und Juli 2020) nichts Grundlegendes ändern. Der Wiederanstieg der Infektionszahlen seit dem Sommer schob Hoffnungen auf weiteren Lockerungen – etwa im Be-

reich des Gastrogewerbes oder bei Großveranstaltungen – einen Riegel vor. Im November kam es zu einem erneuten Shutdown. Damit dürften sich die wirtschaftlichen und sozialen Folgeprobleme der Pandemie nochmals verschärfen, deren wahres Ausmaß ohnehin erst 2021 deutlich werden wird – durch Insolvenzen und steigende Arbeitslosenzahlen. Neben Gewinnern hinterlässt der durch die Krise eintretende Strukturwandel zahlreiche Verlierer, die auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Besonders dramatisch ist die Situation an den Schulen, wo auch in den nächsten Monaten eine Rückkehr zum Normalbetrieb ausgeschlossen scheint. Das ohnehin große Bildungsgefälle, das zu den Haupttreibern der sozialen Ungleichheit in diesem Land gehört, wird dadurch noch größer werden.

Der Bedeutungsgewinn verteilungsbezogener Fragen könnte im Wahljahr den linken Parteien, aber auch der fundamentaloppositionellen AfD in die Hände spielen. Kommt es dagegen aus der Sicht der Wähler vor allem auf eine möglichst rasche Gesundung der Wirtschaft an, läge der Vorteil vermutlich eher bei Union und FDP. Der Blick auf vergangene Wahlen zeigt, dass die SPD immer dann am erfolgreichsten war, wenn sie neben ihrer sozialen Kompetenz auch ein bestimmtes Maß an ökonomischer Kompetenz für sich reklamieren konnte. Die Entscheidung für *Scholz* als Kanzlerkandidaten ist vor diesem Hintergrund folgerichtig. Dies gilt auch, wenn man den Klimaschutz als dritten Schlüsselbereich hinzunimmt. Denn will die SPD die Union aus dem Kanzleramt vertreiben, kann sie dies nur mit den Grünen an ihrer Seite. Deshalb muss sie darauf achten, dass bei den ökologischen Themen und in den soziale Fragen größere programmatische Übereinstimmungen zwischen ihr und den Grünen bestehen als zwischen diesen und den Unionsparteien. Aus Gründen der Stimmenmaximierung wäre es für die Grünen wahrscheinlich lukrativer, als starker Juniorpartner an der Seite der Union zu regieren. Dies gilt umso mehr, als es sich hier um eine Zweier- beziehungsweise, wenn man die CSU separat betrachtet, Dreierkoalition handelte, die FDP also anders als 2017 als Mehrheitsbeschafferin nicht benötigt würde. Eine sozialdemokratisch geführte Regierung wäre hingegen nur möglich, wenn neben den Grünen die Linke oder die FDP als dritter Partner mit ins Boot stiege.

Der Wandel der Koalitionsbeziehungen

Bei allen Bundestagswahlen seit 2005 traf die SPD das traurige Los, dass ihr eine solche Machtoption fehlte. Hatte sie 2005, als sie nahezu gleichauf mit CDU und CSU lag, immerhin noch die Perspektive einer von ihr geführten Großen Koalition vor Augen, so konnte sie 2009, 2013 und 2017 nicht auf Sieg, sondern nur „auf Platz“ spielen – zu groß war ihr Rückstand gegenüber den Unionsparteien. Deren strategische Mehrheit wurde durch das Aufkommen der AfD seit 2013 sogar verstärkt, weil die Rechtspopulisten ihre Stimmen auch aus den Reihen der Sozialdemokratie und – in Ostdeutschland – der Linken rekrutierten und damit die Achse des Parteiensystems nach rechts verschoben. 2005 hatten SPD, Grüne und Linke zusammengenommen noch klar vor Union und FDP gelegen (mit 51,0 gegenüber 45,0 Prozent). 2017 fiel ihr

gemeinsamer Stimmenanteil auf 38,6 Prozent, denen 56,2 Prozent für das jetzt um die AfD erweiterte rechte Lager gegenüberstanden.

Das Fehlen einer Machtperspektive rührte zugleich daher, dass die rechnerisch möglichen Koalitionen politisch zumindest von einer Seite nicht gewollt waren. So wie die Liberalen 2005 und 2009 der Ampelkoalition eine Absage erteilten, weigerten sich die Sozialdemokraten 2005 und 2013, eine Zusammenarbeit mit der PDS und späteren Linken auch nur zu erwägen. (2013 hätte ein rot-rot-grünes Bündnis trotz der nach rechts verschobenen Kräfteverhältnisse über eine Sitzmehrheit im Bundestag verfügt, weil sowohl die FDP als auch die AfD an der Fünfprozenthürde gescheitert waren.) Die SPD zog daraus die Lehre, ein solches Bündnis bei der nächsten Wahl nicht mehr von vornherein auszuschließen, was 2017 allerdings – wie gesehen – bedeutungslos war, weil man von einer gemeinsamen Mehrheit weit entfernt blieb.

Inzwischen ist in das Koalitionsspiel deutlich Bewegung gekommen. Das hängt vor allem mit dem Aufschwung der Grünen zusammen. Diese mögen von ihren politischen Positionen her zwar weiter dem linken Lager zugehören. Elektoral muss man sie aber eher in der bürgerlichen Mitte verorten, wo ihnen seit 2018 besonders in die Unionswählerschaft tiefe Einbrüche gelungen sind. Die Achse des Parteiensystems hat sich dadurch nach links zurückbewegt und die Mehrheitsfähigkeit eines rot-rot-grünen Bündnisses perspektivisch verbessert. In den Umfragen lagen die beiden Lager im März 2020 nahezu gleichauf, bevor die Coronakrise eine neuerliche Hinwendung zur Union bewirkte. Dass diese ihre aktuellen Werte im Wahljahr halten kann, wenn der Krisenbonus verpufft und den Wählern die Konsequenzen von *Merkels* Abgang richtig vor Augen treten, erscheint jedoch schwer vorstellbar.

Auch politisch stehen einer – je nach Stärkeverhältnis – rot-rot-grünen oder grün-rot-roten Koalition heute keine unüberwindbaren Hindernisse mehr im Weg, nachdem sich die beteiligten Parteien in den letzten Jahren atmosphärisch und programmatisch aufeinander zubewegt haben. Dies gilt sogar für die Außenpolitik, wo nach wie vor die größten Meinungsunterschiede vorliegen. Wie tief die Gräben aber hier weiterhin sind, haben zuletzt die Äußerungen führender Linken-Politiker zum Giftanschlag auf den russischen Oppositionellen *Alexej Navalny* gezeigt, die wenig Distanz zum autoritären Putin-Regime erkennen ließen. Dadurch wurden auch die Bruchlinien innerhalb der Linken zwischen den pragmatischen, auf die Regierungsfähigkeit hinarbeitenden und den fundamentaloppositionellen Kräften erneut offengelegt.

Schwer abschätzbar sind die Auswirkungen auf das Wahlverhalten, sollte die Aussicht auf eine Linkskoalition tatsächlich bestehen. Streben SPD und Grüne ein Zusammengehen mit der Linken an, ist es ratsam für sie, hauptsächlich auf die Wähler aus der politischen Mitte zu zielen, um so eine möglichst breite Wählerkoalition zu erreichen. Gerade diese könnten sich durch ein mögliches Linksbündnis aber verprellt fühlen. Ob sich das Dilemma beheben lässt, indem man die Koalitionsfrage einfach tabuisiert, ist fraglich – Rot-Rot-Grün stünde dann wie der sprichwörtliche Elefant im Raum. Für die Grünen liegt eine solche Strategie nahe, weil sie mit Schwarz-Grün über eine arithmetisch wie politisch relativ sichere Rückfallposition verfügen. Ob die SPD eine Ampel – also das Zusammengehen mit der FDP – als Alternative zur Links-

koalition glaubhaft ins Spiel bringen könnte, erscheint dagegen zur Zeit noch eher fraglich.

Dass die FDP eine solche Option inzwischen selbst erwägt, hat zum einen mit ihrem nicht erst seit dem Ausstieg aus den Jamaika-Verhandlungen gestörten Verhältnis zur Union zu tun – die ungunstigen Erinnerungen an die letzte gemeinsame Regierungszeit (2009 bis 2013) wirken bei den Liberalen bis heute nach. Zum anderen weiß die Partei, dass sie für ein neuerliches Jamaika-Bündnis, das ihr programmatisch immer noch näher stünde als die Ampel, wahrscheinlich gar nicht benötigt wird, weil es für Union und Grüne alleine zur Mehrheit reicht. Unter diesen Vorzeichen macht die Hinwendung zur SPD Sinn – zumal nach deren Entscheidung für *Olaf Scholz* als Kanzlerkandidaten. In einer Koalition mit Sozialdemokraten und Grünen hätte die FDP die Chance, sich als wirtschaftsfreundliches Korrektiv zu profilieren. Ob die Aussicht darauf so viele Unions- und Merkelwähler verlockt, ihr die Stimme zu geben, dass eine Mehrheit für ein Ampelbündnis zustande kommt, ist schwer abschätzbar. Für solche Wähler wäre es wahrscheinlich genauso rational oder rationaler, bei der Union zu bleiben und dafür zu sorgen, dass diese in einem Bündnis mit den Grünen kräftemäßig die Oberhand behält.

Eine in fast jeder Hinsicht offene Wahl

Nimmt man die hier betrachteten, miteinander verbundenen Schlüsselfaktoren – Kandidaten, Themenagenda und Koalitionsbeziehungen – zusammen, bleibt der Ausgang der kommenden Bundestagswahl in fast jeder Hinsicht ungewiss. Sicher voraussagen lässt sich nur, dass den Umfragen in den verschiedenen Phasen der Auseinandersetzung eine große Rolle zukommen dürfte. So wie sich Union und Grüne für diejenigen Personen als Kanzlerkandidaten entscheiden werden, die beim Wähler den meisten Anklang finden, so geben die im wöchentlichen Rhythmus veröffentlichten Wahlprognosen Aufschluss über die Realisierbarkeit der verschiedenen Koalitionsmodelle. Signalfunktion für den Wahlkampf gewinnen überdies die im Frühjahr anstehenden Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen, deren heutige Regierungen von Ministerpräsidenten aus vier verschiedenen Parteien – Grüne, SPD, CDU und Linke – angeführt werden.

Wie rasch sich die Stimmungen innerhalb der Wählerschaft verändern können, hat die Bundestagswahl 2017 gezeigt, als die SPD mit ihrem neuen Vorsitzenden und Kanzlerkandidaten *Martin Schulz* äußerst verheißungsvoll in das Wahljahr gestartet war, bevor ihre Kampagne binnen weniger Wochen kollabierte. Zumindest was den frühen Zeitpunkt der Nominierung angeht, scheinen die Sozialdemokraten aus den damaligen Fehlern gelernt zu haben. Dass bei der Entscheidung für *Scholz* der Zufall der Coronakrise kräftig mitspielte, steht auf einem anderen Blatt. Im Unterschied zur SPD müssen die Grünen die Kandidatenfrage noch klären. Die beiden Vorsitzenden – *Habeck* und *Baerbock* – wollen das einvernehmlich unter sich ausmachen, lassen aber offen wann. Am schwierigsten bleibt trotz ihrer aktuell strahlenden Umfragewerte die Situation für CDU und CSU. Weil *Merkel* eine geregelte und rechtzeitige Machtübergabe während der Legislaturperiode versäumt hat, befindet sich die Union

in einer anhaltenden Führungskrise. Ob damit ihr Abschied von der Macht nach 16-jähriger Regierungszeit begonnen haben könnte, werden wir im nächsten Jahr wissen.

Literatur

Decker, Frank 2018: *Parteiendemokratie im Wandel*, 2. Aufl., Baden-Baden.

Decker, Frank/Ruhose, Fedor 2020: Koalitionsregime in Ländern und Bund. Auf dem Weg in die Kenia-Republik, in: *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP)* 69 (2), S. 195-202.

Geis, Matthias 2020: Was kommt nach der Raute?, *Die Zeit* vom 10. September 2020, S. 4.

Habermas, Jürgen 2020: 30 Jahre danach. Merkels europapolitische Kehrtwende und der innerdeutsche Einigungsprozess, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 65 (9), S. 41-56.

Lammert, Norbert (Hrsg.) 2020: *Christlich Demokratische Union. Beiträge und Positionen zur Geschichte der CDU*, München.

Mehr sozioökonomische Ungleichheit durch Corona?

Wie das Virus die Verteilungsverhältnisse beeinflusst

Christoph Butterwegge

Zusammenfassung

Auf drei Ebenen wird untersucht, ob die Covid-19-Pandemie sozial egalisierend, verteilungspolitisch indifferent oder eher polarisierend gewirkt hat. Es geht dabei um die Wirkungen der Pandemie selbst, die von Schutzmaßnahmen wie einem Lockdown verstärkte Rezession sowie die staatlichen Finanzhilfen und Rettungsschirme.

Man könnte meinen, dass vor einem Virus alle Menschen gleich seien. Bezüglich der Infektiosität von Coronaviren stimmt dies auch, im Hinblick auf das Infektionsrisiko der einzelnen Gesellschaftsmitglieder allerdings nicht. In der Vergangenheit haben Seuchen teils zu einer Verschärfung und teils zu einer Verringerung der Ungleichheit geführt. Letzteres geschah – wenn auch nur vorübergehend – bei der mittelalterlichen Pest, weil die Lebensmittel-, Boden- und Immobilienpreise mangels Käufer(inne)n sanken, während die Löhne wegen fehlender Arbeitskräfte sanken. Umgekehrt wirkten die bakteriell ausgelösten Epidemien im 19. Jahrhundert – Cholera, Tuberkulose und Typhus –, denn sie trafen hauptsächlich die Armenviertel der Industriestädte, verschonten hingegen weitgehend die Stadtteile der Wohlhabenden.

Um entscheiden zu können, ob die Covid-19-Pandemie in Deutschland sozial egalisierend, verteilungspolitisch indifferent oder polarisierend gewirkt hat, muss man ihre Effekte auf drei verschiedenen Untersuchungsebenen analysieren: Erstens ist nach



Prof. Dr. Christoph Butterwegge

lehrte bis 2016 Politikwissenschaft und ist Mitglied der Forschungsstelle für interkulturelle Studien (FiSt) an der Universität zu Köln.

den unmittelbaren Wirkungen der Pandemie selbst und nach unterschiedlichen Infektionsrisiken einzelner Personengruppen (Gemeinsamkeiten zwischen immun- und finanzschwachen einerseits sowie immun- und finanzstarken andererseits) zu fragen. Zweitens soll die einerseits vom Zusammenbruch der Lieferketten und Vertriebsstrukturen sowie andererseits von zum Schutz der Bevölkerung ergriffenen Maßnahmen wie dem ersten bundesweiten Lockdown verstärkte, sich aber schon vorher deutlich abzeichnende Rezession berücksichtigt werden. Und drittens geht es um die zahlreichen Finanzhilfen, Rettungsschirme und Förderprogramme des Staates, deren Verteilungswirkung ebenfalls zur Diskussion steht.

1. Auswirkungen der Covid-19-Pandemie selbst

Für die Sozial- bzw. Gesundheitswissenschaftler Matthias Richter und Klaus Hurrelmann sind Bildung, Beruf und Einkommen – von ihnen als „Kerndimensionen sozialer Ungleichheit“ definiert –, dominante Einflussfaktoren im Hinblick auf die gesundheitliche Lage: „Personen mit einer niedrigen Bildung, beruflichen Stellung oder einem niedrigen Einkommen sterben in der Regel früher und leiden in ihrem ohnehin schon kürzeren Leben auch häufiger an gesundheitlichen Beeinträchtigungen.“¹ Vor ihrem betrieblichen und gewerkschaftlichen Erfahrungshintergrund gelangten die IG-Metall-Funktionäre Horst Schmitthenner und Hans-Jürgen Urban zu demselben Ergebnis, als sie gleichfalls die – weiterhin oder wieder bestehende – Abhängigkeit des Gesundheitszustandes eines Menschen von seiner sozialen Position hervorhoben: „Der von vielen gerne ins 19. Jahrhundert verwiesene Slogan ‚Wenn du arm bist, mußt du früher sterben‘ beschreibt leider auch noch die gesellschaftliche Realität zu Beginn des 21. Jahrhunderts.“²

Diese auf der ungefähr zehn Jahre höheren Lebenserwartung von Reichen basierende Faustregel gilt immer noch, seit Beginn der Covid-19-Pandemie allerdings in einer modifizierten Form: Wer arm ist, muss eher sterben. Denn das Infektionsrisiko von Arbeitslosen, sozial Abgehängten und Armen war deutlich höher als das von Reichen. Zwar traf die Pandemie im Frühjahr 2020 alle Bewohner/innen der Bundesrepublik, aber keineswegs alle gleichermaßen. Je nach Arbeitsbedingungen, Wohnverhältnissen und Gesundheitszustand waren sie vielmehr ganz unterschiedlich betroffen. Am stärksten traf das als SARS-CoV-2 bezeichnete Virus ausgerechnet die Immun- und die Finanzschwächsten – zwei Gruppen, die sich personell nicht zufällig überlappen.

Sozial bedingte Vorerkrankungen wie Adipositas (Fettleibigkeit), Asthma, Diabetes mellitus (Zuckerkrankheit), Rheuma oder COPD (Raucherlunge), katastrophale Arbeitsbedingungen (z.B. in der Fleischindustrie) sowie beengte und hygienisch bedenkliche Wohnverhältnisse erhöhen das Risiko für eine Infektion mit dem neuartigen Coronavirus bzw. für einen schweren Covid-19-Krankheitsverlauf. Hauptleidtragende, weil überwiegend einkommens- und immunschwach, waren Obdach- und Wohnungslose, aber auch andere Bewohner/innen von Gemeinschaftsunterkünften wie Strafgefangene, Geflüchtete, (süd)osteuropäische Werkvertragsarbeiter/innen der

Subunternehmen deutscher Großschlachtereien bzw. Fleischfabriken und nichtdeutsche Saisonarbeiter/innen, Migrant(inn)en ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige, Suchtkranke, Prostituierte, Erwerbslose, Geringverdiener/innen, Kleinstrentner/innen und Transferleistungsbezieher/innen (Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Asylbewerberleistungen).

2. Pandemie, Ökonomie und Krise

Durch monatelange Kontaktverbote, Ausgangsbeschränkungen und Einrichtungsschließungen wurde die ohnehin brüchige Lebensgrundlage der ärmsten Menschen (Bettler/innen, Pfandsammler/innen und Verkäufer/innen von Straßenzeitungen) zerstört, weil fehlende Passant(inn)en und die Furcht der verbliebenen davor, sich zu infizieren, manchmal zum Totalausfall der Einnahmen führten, was stärkere Verelendungstendenzen in diesem Sozialmilieu nach sich zog. Die finanzielle Belastung von Transferleistungsbezieher(inne)n, Kleinstrentner(inne)n und Geflüchteten nahm durch die Schließung der meisten Lebensmitteltafeln, von Hamsterkäufer(inne)n geleerte Regale mit preiswerten Grundnahrungsmitteln wie Nudeln oder Mehl und steigende Preise bei Frischeprodukten zu.

Die als Reaktion auf die Pandemie behördlich verordnete Schließung von Geschäften, Gaststätten, Hotels, Clubs, Kinos, Theatern und anderen Einrichtungen nach dem *Infektionsschutzgesetz* hatten erhebliche wirtschaftliche Einbußen für die dort Tätigen, aber auch zahlreiche Konkurse und Entlassungen zur Folge. Die mit Verzögerung einsetzende, als größte Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg geltende Krise warf nicht bloß ein Schlaglicht auf die hierzulande bestehende Ungleichheit, verschärfte sie in Teilbereichen vielmehr noch. Einerseits blieben Kurzarbeit für sieben Millionen Beschäftigte, Insolvenzen kleiner und mittlerer Unternehmen sowie massenhafte Entlassungen (z.B. in der Gastronomie, der Touristik und der Luftfahrtindustrie) nicht aus, andererseits realisierten Großkonzerne krisenresistenter Branchen (z.B. Lebensmittel-Discounter, Drogeriemärkte, Versandhandel, Lieferdienste, Digitalwirtschaft und Pharmaindustrie) in der Coronakrise sogar Extraprofite. Ob man ein Reisebüro oder einen Baumarkt besaß, der während des Lockdowns nicht geschlossen werden musste, machte einen riesigen Unterschied.

Zwar brachen die Aktienkurse nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie in Deutschland wie an sämtlichen Börsen der Welt vorübergehend ein, dramatische Verluste erlitten aber insbesondere Kleinaktionäre, die generell zu Panikreaktionen und überhasteten Verkäufen neigen. Hedgefonds und Finanzkonglomerate wie BlackRock wetteten hingegen sogar mittels Leerverkäufen erfolgreich auf fallende Aktienkurse und verdienten an den Einbußen der Kleinanleger/innen, weshalb sie als „Gewinner der Krise“ (Jens Berger) gelten können. Großinvestoren dürften die Gunst der Stunde außerdem für Ergänzungskäufe zu relativ niedrigen Kursen genutzt und davon profitiert haben, dass der Kurstrend in Erwartung eines generösen staatlichen Konjunkturprogramms bald wieder nach oben zeigte.

Zu den Hauptprofiteuren des Krisendesasters gehörten einige der profitabelsten Unternehmen mit den reichsten Chefs. Unter dem Druck der Coronakrise, die zu Einkommensverlusten durch Kurzarbeit, Geschäftsaufgaben und Arbeitslosigkeit geführt hat, kauften mehr Familien bei Lebensmittel-Discountern ein, um Haushaltsgeld zu sparen, wodurch die Besitzer von Ladenketten wie Aldi Nord und Aldi Süd, die ohnehin zu den vermögendsten Deutschen gehören, noch reicher geworden sein dürften. Vor der Covid-19-Pandemie (Stand: September 2019) wurde das Privatvermögen von Dieter Schwarz, dem Eigentümer von Lidl und Kaufland, bereits mit 41,5 Milliarden Euro veranschlagt. Laut einer Auflistung des Vermögens der 1.000 reichsten Deutschen in der *Welt am Sonntag* (v. 20.9.2020) war es im September dieses Jahres um 300 Millionen auf 41,8 Milliarden Euro gestiegen.

Viele kleine Einzelhändler/innen haben wegen der Schließung ihrer Läden und ausbleibender Kunden hingegen ihre Existenzgrundlage verloren. Wahrscheinlich hat sich die Kluft zwischen Arm und Reich nicht zuletzt deshalb am Ende weiter vertieft. Bei einer vom DIW unter den SOEP-Haushalten durchgeführten Ergänzungsbefragung berichteten jedenfalls 20 Prozent der im Jahr 2019 erwerbstätigen Personen, dass ihr Einkommen aufgrund der Coronakrise gesunken sei: „Ein Verlust des Erwerbseinkommens wird zu einem Viertel etwas häufiger von den Erwerbstätigen im unteren bzw. oberen Terzil im Vergleich zum mittleren Terzil (ca. 16 Prozent) angegeben.“³

Infolge der Coronakrise sind mehr Girokonten von prekär Beschäftigten, Solo-selbstständigen, Kurzarbeiter(inne)n und Kleinstunternehmer(inne)n ins Minus gerutscht, weshalb gerade die finanzschwächsten Kontoinhaber/innen hohe Dispo- und Überziehungszinsen zahlen mussten. Dadurch wurden jene Personen, denen die Banken oder Anteile daran gehören, noch reicher. Vergleichbares gilt für die Kassen- bzw. Liquiditätskredite überschuldeter Kommunen, die geringere Gewerbesteuer-einnahmen, aber höhere Sozialausgaben als vor der Covid-19-Pandemie hatten. Daher hat die öffentliche Armut zugenommen, während der private Reichtum weniger Hochvermögender gestiegen ist.

Je höher die berufliche Position bzw. der soziale Status eines Menschen ist, umso leichter kann er auch zuhause arbeiten, denn es geht in diesem Fall eher um eine Bürotätigkeit am Bildschirm. Für die eher schlecht entlohnnten Straßenbauarbeiter, Handwerker und Hebammen existiert diese Möglichkeit bekanntlich nicht. Im digitalen Homeoffice ließ sich das Betreuungsproblem leichter lösen, welches entstand, als Kindertagesstätten, Schulen und Pflegedienste schlossen. Während hauptsächlich Erwerbstätige im oberen Einkommensbereich und mit einem hohen Bildungsabschluss darauf zurückgreifen konnten, fehlte Beschäftigten im Niedriglohnsektor diese Möglichkeit, sich um ihre Kinder oder pflegebedürftige Angehörige zu kümmern, fast durchgängig. Beschäftigte mit geringem Einkommen und niedrigem Bildungsstand hatten daher bei der Arbeit auch ein höheres Ansteckungsrisiko.⁴

Da viele Unternehmen während der Covid-19-Pandemie die Erfahrung gemacht haben, dass sich durch Auslagerung von Arbeitsplätzen und die Anwendung digitaler Techniken höhere Profitmargen erzielen lassen, ist zu befürchten, dass die Prekarisie-

rung der Arbeitswelt künftig fortschreitet: „Das Lieferdienst- und Uber-Modell, das abhängig Beschäftigte dazu nötigt, ihr privat erworbenes Eigentum – Handy, Auto oder Fahrrad und Regenkleidung – als Produktionsmittel für ihre Arbeit zu nutzen, wird sich weiter verbreiten.“⁴⁵ Leidtragende des vermehrten Homeoffice dürften letztlich Frauen und Mütter sein, die hierdurch im Rahmen einer traditionellen Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern wieder stärker zur Konzentration auf die Familienarbeit genötigt werden können.

3. Hilfsmaßnahmen und Rettungsschirme: Unsummen für die Wirtschaft – Brosamen für die Armen?

Bund, Länder und Gemeinden haben in der Coronakrise nach kurzem Zögern fast über Nacht mehr als 1,5 Billionen Euro für direkte Finanzhilfen, Bürgschaften und Kredite mobilisiert. Letztere wurden über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelt und kamen in erster Linie großen Unternehmen zugute, während kleine und mittlere Unternehmen mit einmaligen Zuschüssen unterstützt wurden, die laufende Betriebskosten decken, aber nicht zur Bestreitung des Lebensunterhalts verwendet werden durften. Während zahlreiche Unternehmen, darunter auch solche mit einer robusten Kapitalausstattung, von der Bereitschaft des Staates zu einer hohen Neuverschuldung (Abschied von der Schwarzen Null und den Restriktionen der Schuldenbremse) profitierten, mussten sich die Finanzschwachen verglichen mit den Fördermaßnahmen für die Wirtschaft bescheiden.

Mit dem *Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld* ermächtigte das Parlament die Bundesregierung, bis zum 31. Dezember 2021 befristet per Rechtsverordnung festzulegen, dass fast die gesamten Lohnkosten von Unternehmen (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung) getragen wurden, wenn mindestens 10 Prozent der in einem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer/innen zu mindestens 10 Prozent vom Entgeltausfall betroffen waren. Mit dem *Sozialschutz-Paket II* wurde das Kurzarbeitergeld auf 70 bzw. 77 Prozent nach drei Monaten und auf 80 bzw. 87 Prozent nach sechs Monaten angehoben, sofern die Arbeitszeit um mindestens 50 Prozent reduziert war. Außerdem erweiterte der Gesetzgeber – ebenfalls zunächst bis zum Jahresende befristet – die Hinzuverdienstmöglichkeiten für Kurzarbeiter/innen.

Zu den Hauptleidtragenden der Covid-19-Pandemie gehörten die Beschäftigten im Niedriglohnsektor, denen ein Mindestkurzarbeitergeld eher genutzt hätte, wie es den CDU-Sozialausschüssen vorschwebte. „Wie keine andere Beschäftigtengruppe werden sie mit Kurzarbeit konfrontiert und müssen entsprechende Einkommenseinbußen hinnehmen. Dabei greifen sozialpolitische Kompensationsmaßnahmen wie die Aufstockung des Kurzarbeitergeldes gerade für diese Beschäftigtengruppe am wenigsten.“⁴⁶ Thorsten Schulten, Leiter des Tarifarchivs am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung, prognostiziert eine weitere Lohnspreizung, zumal die notwendigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Eindämmung des Niedriglohnsektors wegen der Rezession eher verschoben würden: „Mit der

Corona-Krise droht [...] eine Zunahme der ohnehin schon sehr ausgeprägten Lohn- und Einkommensungleichheit in Deutschland.“

Zwar konnten fortan auch Leiharbeiter/innen das Kurzarbeitergeld beziehen; dieses betrug aber höchstens 60 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts für Kinderlose und 67 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts, sofern Kinder im Haushalt lebten. Überstundenzuschläge, Einmalzahlungen (z.B. Gewinnbeteiligungen oder Jahresprämien) sowie steuer- und beitragsfreie Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit blieben bei der Berechnung unberücksichtigt, was im Falle der „Kurzarbeit Null“ nicht bloß für Geringverdiener/innen drastische Einbußen gegenüber ihrem Lohn und gravierende Einschränkungen ihres gewohnten Lebensstandards mit sich brachte. Allerdings waren Beschäftigte aus materiell bessergestellten Haushalten seltener von Kurzarbeit betroffen, wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit feststellte.⁷

Studierende, die mit ihrem regulären BAföG-Satz nicht auskamen und von ihren Eltern nicht unterstützt werden (können), verloren häufig ihren Nebenjob (z.B. in der Gastronomie), der ihren Lebensunterhalt bis dahin gesichert hatte. Da sie weder Kurzarbeiter- noch Arbeitslosengeld (I bzw. II) beantragen konnten, waren Studienabbrüche nicht selten die Folge. Bundesbildungsministerin Anja Karliczek verwies die für ein Notfall-BAföG bzw. Direktzuschüsse plädierenden Betroffenen auf einen Studienkredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Höhe von maximal 650 Euro pro Monat. Trotz der Zinsbefreiung bedeutete die Darlehenslösung am Ende eine hohe Schuldenlast für die Betroffenen. Auch die ab Mitte/Ende Juni 2020 gezahlten Überbrückungshilfen aus dem Nothilfefonds im Umfang von 100 Millionen Euro reichten kaum, um die in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Studierenden aufzufangen.

Selbst das in Windeseile durch Bundestag und Bundesrat gebrachte, am 28. März 2020 in Kraft getretene Erste *Sozialschutz-Paket* der CDU/CSU/SPD-Koalition wies eine verteilungspolitische Schiefelage auf. Während der Arbeitslosengeld-II-Bezug für von der Coronakrise geschädigte Soloselbstständige erleichtert wurde, indem man die strenge Vermögensprüfung für sie vorübergehend aussetzte und ein halbes Jahr lang die Angemessenheit der Wohnung stillschweigend voraussetzte, erhielten langjährige Hartz-IV-Bezieher/innen selbst dann keinen Ernährungszuschlag, wenn ihre Kinder während der wochenlangen KiTa- und Schulschließungen zuhause gepflegt werden mussten, anstatt wie sonst kostenfrei die Gemeinschaftsverpflegung in der öffentlichen Betreuungseinrichtung zu nutzen.

Bis zum 31. Dezember 2020 verlängert wurde der erleichterte Zugang in die Grundsicherung für Arbeitsuchende, welcher Soloselbstständigen und Kleinstunternehmer(inne)n zugutekommt, deren Existenz bedroht war, die aber ein das Schonvermögen überschreitendes Vermögen und/oder eine teure Mietwohnung haben. Transferleistungsbezieher/innen, die schon länger Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder Asylbewerberleistungen erhielten, hatten davon jedoch nichts.

Überbrückungshilfen für Branchen, die von einem „Corona-bedingten Umsatz- ausfall“ betroffen waren, stellten mit Kosten in Höhe von 25 Milliarden Euro maxi-

mal den größten Einzelposten des am 2./3. Juni 2020 im Koalitionsausschuss beschlossenen „Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“ dar. Kaum weniger teuer wird die Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 19 Prozent auf 16 Prozent bzw. von sieben Prozent auf fünf Prozent, die dem Staat einen Einnahmeausfall in Höhe von 20 Milliarden Euro bescheren kann. Je umsatzstärker (und vermutlich auch größer und kapitalkräftiger) ein Unternehmen ist, umso stärker profitiert es von der Mehrwertsteuersenkung.

Eltern bekamen im Herbst 2020 in zwei Raten eine Einmalzahlung von 300 Euro pro Kind, die bei höheren Einkommen mit dem steuerlichen Kinderfreibetrag verrechnet wird. Zwar half dieser „Corona-Kinderbonus“ den Familien im Hartz-IV-Bezug etwas, weil er nicht auf das Arbeitslosengeld II bzw. das Sozialgeld angerechnet wurde. Allerdings wurden Familien mit dieser Einmalzahlung abgefunden, während man kriselnden Unternehmen zum Teil eine längerfristige Förderung in Aussicht stellte. Ebenso wünschenswert wie eine dauerhafte wäre eine passgenauere Hilfe gewesen. Schließlich bekamen den Kinderbonus auch Eltern, die gar keine finanzielle Unterstützung brauchten. Erst bei der Abgabe ihrer Einkommensteuererklärung werden ihnen die 300 Euro wieder abgezogen.

Ausländische Eltern, die als Geduldete keinen Anspruch auf Kindergeld hatten, gingen ebenso leer aus wie Flüchtlingsfamilien, die sich noch im Asylverfahren befinden. Auch anderen Familien im Transferleistungsbezug wäre eher mit einem Ernährungszuschlag in Höhe von 100 Euro pro Monat gedient gewesen, wie ihn Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und Kirchen forderten, als ihre finanzielle Belastung im Frühjahr 2020 aus den genannten Gründen gestiegen war.

Alleinerziehenden gewährte die Große Koalition aufgrund ihres höheren Betreuungsaufwandes und der damit verbundenen finanziellen Mehraufwendungen auf zwei Jahre befristet einen höheren Entlastungsbetrag, den allerdings nur solche Elternteile nutzen können, die Steuern auf ein relativ hohes Einkommen zahlen müssen. Die von Armut betroffenen oder bedrohten Alleinerziehenden – das waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes schon vor der Covid-19-Pandemie, dem Lockdown und der Rezession immerhin 42,7 Prozent aller Alleinerziehenden – kommen nicht in den Genuss dieser Maßnahme, weil sie gar keine oder zu wenig Einkommensteuer zahlen müssen.

4. Fazit und Schlussfolgerungen

Wie dargestellt, wurden die am härtesten von der Covid-19-Pandemie betroffenen Personengruppen in den staatlichen Hilfspaketen – wenn überhaupt – nur ganz am Rande berücksichtigt. Obdach- und Wohnungslose, Geflüchtete, Migrant(inn)en ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige, Suchtkranke, Prostituierte, Erwerbslose, Geringverdiener/innen, Kleinstrentner/innen und Transferleistungsbezieher/innen (Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Asylbewerberleistungen) gehörten im Unterschied zu manchen Großunternehmen nicht zu den

Gewinner(inne)n des verstärkten Staatsinterventionismus. Letztlich sind die Reichen dadurch reicher und die Armen zahlreicher geworden.

Die von ökonomischen, sozialen und politischen Verwerfungen begleitete Covid-19-Pandemie hat das Phänomen der Ungleichheit als Kardinalproblem der Bundesrepublik nicht bloß wie unter einem Brennglas deutlicher sichtbar gemacht, sondern auch drastisch verschärft. Wie nie zuvor nach dem Zweiten Weltkrieg wurde erkennbar, dass trotz eines verhältnismäßig hohen Lebens- und Sozialstandards im Weltmaßstab sowie entgegen den Beteuerungen, die Bundesrepublik sei eine „klassenlose“ Gesellschaft mit gesicherter Wohlständigkeit all ihrer Mitglieder, ein großer Teil der Bevölkerung nicht einmal für wenige Wochen ohne seine ungeschmälernten Regeleinkünfte auskommt.

Während der pandemischen Ausnahmesituation wurde in Deutschland intensiver als je zuvor über Armut und soziale Ungleichheit diskutiert. In unterschiedlichen Medien der Bundesrepublik erschienen Berichte darüber, wie hart das Virus materiell Schlechteste und Mittellose traf. Von einem „Ungleichheitsvirus“ (Colin Gordon) kann jedoch ebenso wenig die Rede sein wie von einem sozialen Gleichmacher. Denn weder hat SARS-CoV-2 die Kluft zwischen Arm und Reich verursacht, noch war das neuartige Coronavirus für die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verantwortlich, auf die es traf.⁸ Unter ihnen ließ Covid-19 die bestehenden Interessengegensätze nur klarer hervortreten, während sie der Lockdown und die Staatshilfen zuspitzten.

Anmerkungen

- 1 Matthias Richter/Klaus Hurrelmann, Gesundheitliche Ungleichheit: Ausgangsfragen und Herausforderungen, in: dies. (Hrsg.), Gesundheitliche Ungleichheit. Grundlagen, Probleme, Perspektiven, 2. Aufl. Wiesbaden 2009, S. 13
- 2 Horst Schmitthener/Hans-Jürgen Urban, Globaler Markt und sozialer Staat – ein unauflösbarer Gegensatz?, in: Christoph Butterwegge/Martin Kutscha/Sabine Berghahn (Hrsg.), Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?, Folgen neoliberaler Modernisierung für Gesellschaft, Recht und Politik, Baden-Baden 1999, S. 61
- 3 Carsten Schröder u.a., Vor dem Covid-19-Virus sind nicht alle Erwerbstätigen gleich, in: DIW aktuell 41/2020, S. 3
- 4 Vgl. ebd., S. 2
- 5 Sarah Speck, Zuhause arbeiten. Eine geschlechtersoziologische Betrachtung des „Homeoffice“ im Kontext der Corona-Krise, in: Michael Volkmer/Karin Werner (Hg.), Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft, Bielefeld 2020, S. 139
- 6 Thorsten Schulten, Der Niedriglohnsektor in der Corona-Krise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 39-40/2020, S. 16
- 7 Vgl. Thomas Kruppe/Christopher Oslander, Kurzarbeit in der Corona-Krise: Wer ist wie stark betroffen?, in: IAB-Forum v. 30.6.2020, S. 6
- 8 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Die zerrissene Republik. Wirtschaftliche, soziale und politische Ungleichheit in Deutschland, 2. Aufl. Weinheim/Basel 2020; ders., Ungleichheit in der Klassengesellschaft, Köln 2020

Mehr Demokratie wagen? Wählen mit 16 Jahren

Thorsten Winkelmann, Julia Zimmermann

1. Der Status quo

Die Debatte bezüglich des Wahlalters ist nicht neu, kommt sie doch in periodischen Abständen immer wieder auf die politische Agenda. Dabei ist die Frage nach dem Wahlalter wohl so alt wie die Abhaltung von Wahlen selbst. Art. 20 Abs. 2 des GG besagt zwar, dass „*alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird.*“ Zugleich schränkt das Grundgesetz dieses Recht durch Art. 38 Abs. 2 ein, wonach „*Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.*“ Damit konfliktieren zwei Verfassungsnormen, denn die Altersbeschränkung widerspricht dem Postulat der Allgemeinheit aller Staatsangehörigen, welches wiederum den Kern der Volkssouveränität ausmacht. Ohne Altersbeschränkung gehören zum „Volk“ alle Deutschen im Sinne des Grundgesetzes Artikel 116 Abs. 1. Die Teilnahme an Willensbildungsprozessen ist demnach ausschließlich an die Staatsbürgerschaft gekoppelt, während das Recht wählen zu gehen, zugleich ein Menschenrecht, nicht an individuelle Eigenschaften wie Alter, Geschlecht, soziale und/oder kulturelle Herkunft gebunden sein darf. Wie das Bundesverfassungsgericht ausführt, ist an Wahlen teilzunehmen „das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“ (BVerfGE 1, 14).

Dieses Recht wurde in einem mehrere Jahrhunderte andauernden zeithistorischen Prozess durchgesetzt: lange Zeit war das Wahlrecht an den Besitz der Bürgerrechte gekoppelt, das ein Gewerbe, Steuerabgaben und Ehrbarkeit voraussetzte. Im Zuge der



Dr. Thorsten Winkelmann, Akademischer Rat
mit den Schwerpunkten Infrastruktur und Infrastrukturpolitik,
Kommunalpolitik, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-
Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft



Julia Zimmermann, BA-Studentin (Soziologie und
Politikwissenschaft) und wissenschaftliche Mitarbeiterin
Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

industriellen Revolution wuchs die Arbeiterschaft zahlenmäßig an, deren Integration das politische System gleichermaßen vor revolutionären wie gewalttätigen Umbrüchen schützen sollte. Erstmals wurde die Frankfurter Nationalversammlung in der Paulskirche durch ein allgemeines und gleiches (Männer-)Wahlrecht gewählt, was in der Folgezeit zugunsten eines durch Besitz gestaffelten Wahlrechts aufgegeben wurde. Stellvertretend hierfür legte Art. 71 der preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 fest:

„Auf jede Vollzahl von zweihundert und fünfzig Seelen der Bevölkerung ist ein Wahlmann zu wählen. Die Urwähler werden nach Maaßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staatssteuern in drei Abtheilungen getheilt, und zwar in der Art, daß auf jede Abtheilung ein Drittheil der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler fällt.“

Dieses sogenannte Dreiklassenwahlrecht sollte einen „Despotismus der Massen“ verhindern, zugleich die Vormachtstellung der preußischen Monarchie und der sie tragenden Schichten sichern. Der Zusammenbruch des deutschen Kaiserreiches und die Ausrufung der Republik am 9. November 1918 ermöglichten es, ein gleiches, geheimes, direktes, allgemeines Wahlrecht aufgrund eines proportionalen Wahlsystems für alle mindestens 20 Jahre alten Männer und Frauen einzuführen. Noch einmal wurde der Kreis der Wahlberechtigten erweitert, als man im Jahre 1972 das Volljährigkeitsalter und damit zugleich das aktive Wahlrechtsalter von 21 auf das vollendete 18. Lebensjahr absenkte, wie es der damalige Bundeskanzler Willy Brandt 1969 in seiner Regierungserklärung ankündigte: *„Wir wollen mehr Demokratie wagen. [...] Wir werden dem Hohen Hause ein Gesetz unterbreiten, wodurch das aktive Wahlalter von 21 auf 18 [...] herabgesetzt wird.“* 1994 folgte schließlich das Kommunalwahlrecht der EU-Ausländer.

https://www.willy-brandt-biografie.de/wp-content/uploads/2017/08/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Gegenwärtig wird die Herabsetzung des Wahlalters diskutiert, wofür eine Verfassungsänderung des Wahlrechts erforderlich wäre. Aktuell wird die Debatte um eine Ausweitung des Wahlrechts auf Minderjährige befeuert durch die Absenkung des Wahlalters für Landtagswahlen in mittlerweile vier Bundesländern: in Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Brandenburg besitzt jede(r) Deutsche das aktive Wahlrecht, der das 16. Lebensjahr vollendet hat. Bei Kommunalwahlen haben neben den genannten auch Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen solche Altersobergrenzen eingeführt. Hessen, wo das kommunale Wahlrecht mit 16 Jahren 1998 eingeführt worden war, zog es 1999 nach einem Regierungswechsel wieder zurück. Damit lassen derzeit neun von 14 Bundesländern auf kommunaler Ebene die Wahl ab 16 Jahren zu. International betrachtet stellt das Wahlalter ab 16 Jahren für nationale Wahlen eine Besonderheit dar, da von 232 Ländern weniger als sechs Prozent die Wahlberechtigung unter 18 Jahren zulassen; darunter Länder wie Österreich, Kuba, Nicaragua, Brasilien und Nordkorea.

<https://www.laenderdaten.de/staat/wahlrecht.aspx>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

2. Runter mit dem Wahlalter!

Angesichts der demographischen Entwicklung und der damit einhergehenden Überalterung der Gesellschaft orientiere sich die Politik immer häufiger an den Interessen älterer unter Vernachlässigung jüngerer Bevölkerungsschichten. Das parteiübergreifende Netzwerk „Wahlalter 16“ setzt sich für die Absenkung des Wahlalters für die Wahlen des Berliner Senats ein und führt hierzu aus:

„Für eine zukunftsorientierte Politik in einer alternden Gesellschaft! Jugendliche sind von vielen Entscheidungen langfristig mehr betroffen. Ihre Interessen haben mehr politisches Gewicht, wenn sie wählen dürfen.“

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2010_flyer-wahlalter16.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Dadurch würden deren Vorstellungen auf nationaler Ebene besser vertreten sein. Solche, die Demographie und kostenverlagernde Argumente, thematisiert etwa Hans Hattenhauer (2016), S. 262:

„Die Politiker müssen endlich die Bürger ernst nehmen, denen es angesichts zunehmender Vergreisung des Volkes nicht allein darum geht, dass den Rentnern der gefüllte Teller pünktlich auf den Tisch gestellt wird. Es müssen auch diejenigen ernst genommen werden, die diesen Teller füllen sollen. Unser herkömmliches Wahlrecht kann das nicht leisten. Es hat eine die Greise bevorzugende Politik erzeugt, die ihrerseits zu vergeisen im Begriff ist.“

Hans Hattenhauer: Minderjährigwahlrecht, in: Aydin Gürlevik; Klaus Hurrelmann; Christian Palentien (Hrsg.): Jugend und Politik, Wiesbaden 2016, S. 259-288.

Die Inklusion Minderjähriger habe eine systemstabilisierende, wenn nicht systemerhaltende Funktion. Erforderlich ist es daher, die Repräsentationsbasis soweit praktisch möglich ‚in die Zukunft‘ zu erweitern. Zustimmung erfährt diese Sichtweise von der 1999 eingesetzten Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, denn es

„bedarf das durch den demographischen Wandel abnehmende zahlenmäßige Gewicht von Kindern und Jugendlichen eines Ausgleichs bei den politischen Artikulationschancen.“ Zu prüfen sei daher „eine direkte Übertragung von politischer Gestaltungsmacht an Jugendliche etwa durch eine Absenkung des Wahlalters. Jugendliche könnten so verbesserte Chancen haben, ihre spezifischen Bedürfnisse, aber auch Ängste und Empfindlichkeiten politisch zum Ausdruck zu bringen und damit eine Art Warnfunktion für spezifische gesellschaftliche Probleme und Konflikte übernehmen.“

<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/088/1408800.pdf> S. 41, zuletzt aufgerufen am 07.09. 2020.

Auch das von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg initiierte „Projekt Erstwählerkampagne“ will die politischen Kompetenzen stärken, denn

„durch das Wahlrecht würden die Jugendlichen nun ein echtes Mitbestimmungsrecht erhalten und so ihre Zukunft selbst mitgestalten können. Immerhin seien die meisten politischen Entscheidungen sehr weitreichend und zum Teil irreversibel. Ohne die Absenkung des Wahlalters müssen Jugendliche in ih-

rem Erwachsenenleben die Konsequenzen von Entscheidungen tragen, an denen sie nicht teilhaben konnten.“

<https://www.waehlenab16-bw.de/proundcontra.html> , zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

In einer 2017 gestarteten Online-Petition wird hervorgehoben, dass die Altersgrenze beim Wahlrecht nicht unabänderlich sei und Vorstellungen

„darüber, ab wann Personen wahlberechtigt sein sollen, [...] Schwankungen und Veränderungsprozessen [unterliegen]. Eine Absenkung wäre zeitgemäß und würde den derzeitigen Gegebenheiten entsprechen. Die Wahlaltersenkung könnte den Anerkennungsgrad der staatlichen Institutionen unter Jugendlichen heben, da diese dann auch durch Jugendliche gestaltet werden könnten.“ Einer sich demographisch wie sozioökonomisch wandelnden Gesellschaft könnte demokratietheoretisch damit mehr Rechnung getragen werden, da „jene, die von Regelungen betroffen sind, diese auch mitbestimmen können.“

<https://www.openpetition.de/petition/online/wahlrecht-absenkung-der-altersgrenze-fuer-das-aktive-wahlrecht-auf-16-jahre>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Als Grund für Altersbeschränkungen wird die mangelnde politische Urteilsfähigkeit von Minderjährigen genannt. Hier kommen die Wahlforscher Thorsten Faas und Arndt Leininger (2020), S. 53, von der FU Berlin anlässlich der Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen 2019 zu folgendem Schluss:

„an vielen Stellen jedenfalls [spricht nichts] gegen eine Absenkung des Wahlalters. Die politischen Grundeinstellungen – Interesse, Selbstwirksamkeit, Wissen – von 16- und 17-jährigen liegen auf einem sehr ähnlichen Niveau wie bei älteren jungen Menschen; auch haben wir diesbezüglich keine gravierenden Unterschiede zwischen den beiden hier betrachteten Bundesländern finden können. Die Sorgen der Skeptiker*innen, dass es ‚diesen jungen Leuten‘ an Reife fehle, scheinen nicht begründet“

https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Franziska Giffey (SPD), ist

„überzeugt davon, dass junge Leute mit 16 sehr wohl in der Lage sind, eine verantwortliche Wahlentscheidung zu treffen.“ *Und weiter:* „Die SPD fordere die Senkung des aktiven und passiven Wahlalters auf 16 Jahre für alle Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen, sagte [die Parteivorsitzende] Esken.“ *Auch der Bundesvorsitzende der Grünen, Robert Habeck, unterstützt den Vorschlag:* „Wir leben in einer Zeit, in der die Mündigkeit der jungen Generation schon viel früher einsetzt. Es wäre schön, wenn der Gesetzgeber das sehen könnte und nachziehen würde.“

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-ab-16-franziska-giffey-spd-will-wahlalter-absenken-a-8f9b70d7-7e27-4830-a60e-b22f38df06a4>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

3. Kinder an die Macht!

Statt das Wahlalter herabzusetzen, hat es in der Vergangenheit auch Vorschläge gegeben, ein altersunabhängiges Wahlrecht dergestalt zu etablieren, dass das Stimmrecht der Kinder bis zur Volljährigkeit treuhändisch vom Vormund, also in der Regel den

Eltern bzw. Sorgeberechtigten, wahrgenommen wird. Im Jahr 2003 stellten 37 Mitglieder des Bundestages einen fraktionsübergreifenden Antrag mit dem Titel „Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an“. Die Antragsteller begründen ihr Anliegen damit, dass die

„Gesellschaft insgesamt [...] kinderfreundlicher werden [muss], die Bereitschaft junger Erwachsener, Eltern zu werden, muss gestärkt und die zahlreichen Probleme und Nachteile für Familien mit Kindern müssen abgebaut werden.“ Vor allem „[der] in Artikel 38 Abs. 2 des Grundgesetzes festgelegte Ausschluss der Kinder und Jugendlichen vom Wahlrecht vereitelt jedoch eine angemessene Berücksichtigung der jungen Generation im politischen Willensbildungsprozess unserer Gesellschaft und passt weder in die Gesamtsystematik unserer demokratischen Ordnung, noch überzeugt er inhaltlich. Das Wahlrecht ist in einer Demokratie unverzichtbares Grundrecht.“ (S. 1)

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/015/1501544.pdf>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Vergleichbar argumentiert die von der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) im Jahr 2013 ins Leben gerufene Initiative „Wir wollen wählen“. Statt eines Stellvertreterwahlrechts soll ein altersunabhängiges Wahlrecht eingeführt werden, wodurch jeder Mensch wählen gehen darf, sobald er das selbst möchte und kann. Aus Sicht der Initiative *ist*

„das Wissen über Politik [...] kein guter Grund, um Menschen vom Wahlrecht auszuschließen. Weil es in einer Demokratie keine Wissenstests geben darf. Das Wort ‚Wahlreife‘ ist nirgends definiert und wird bei niemandem geprüft. Niemand hat je von einem 30-, 50- oder 90-Jährigen einen Politik-Wissenstest verlangt. Und das aus gutem Grund, denn selbst an den einfachsten Fragen wären die meisten gescheitert: In repräsentativen Umfragen konnte kürzlich fast die Hälfte der stimmberechtigten Bürger nicht einmal den Unterschied zwischen Erst- und Zweitstimme erklären [...] Es gibt auch keine Altersgrenze nach oben, obwohl man dafür auch Gründe erfinden könnte. Von den 62 Millionen Wahlberechtigten in Deutschland leiden derzeit 1 Million Menschen an Demenz. Sie dürfen trotzdem wählen. Doch 13-Jährige, die sich politisch engagieren, die noch ihre ganze Zukunft vor sich haben, sollen nicht wählen dürfen? Das ist absurd. Ebenso wenig, wie es ein Höchstwahlalter nach oben gibt, darf es ein Mindestwahlalter nach unten geben. Beides lässt sich nicht rechtfertigen.“

<http://www.wir-wollen-waehlen.de/de/was-wollen-wir.html>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Für die Landesschüler*innenvertretung Rheinland-Pfalz (LSV RLP) ist das Argument, Kinder und Jugendliche wären in ihrer politischen Willensbildung zu beeinflussbar, und daher ungeeignet für die aktive Teilnahme an Wahlen, indiskutabel, da

„sich weder der 5-Jährige noch der 30-Jährige von äußeren Einflüssen freisprechen [kann]. Das oft als Contra-Argument verwendete Statement, dass die Kinder bei der Wahl von ihren Eltern unter Druck gesetzt werden könnten, ist insofern hinfällig. Wir alle lassen uns bewusst oder unbewusst, direkt oder indirekt beeinflussen. Demnach gibt es keine logische Erklärung für die Festlegung des Wahlalters auf Menschen über 18.“

<https://www.lsvrlp.de/de/article/3903.wahlrecht-ab-0.html>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Für ein Wahlrecht ohne Altersbegrenzung setzt sich ebenfalls der Berliner Landesverband der Piratenpartei Deutschland ein:

„Wir finden deshalb, dass das Alter – genau wie das Geschlecht, die Hautfarbe oder ein Handicap – kein Grund dafür sein darf, jemanden per se vom allgemeinen Wahlrecht auszuschließen. [...] Politisches Urteilsvermögen lässt sich aber früh üben. Bereits eine Kita-Gruppe kann demokratisch über gemeinsame Angelegenheiten entscheiden. So lernen Kinder, welche Rechte und Pflichten sie als Einzelne gegenüber der Gruppe haben. Auch die Schule muss Kinder und Jugendliche mehr zu eigenständigem Denken und zur Übernahme von Verantwortung ermutigen.“

<https://www.piratenpartei.berlin/allgemein/fuer-ein-wahlrecht-ohne-altersbegrenzung-3/>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Ein Kinderwahlrecht qua Geburt und damit ein ‚wirklich‘ allgemeines Wahlrecht leitet u.a. Mike Weimann (2002), S. 53, aus menschenrechtlichen Gleichstellungsüberlegungen ab:

„Da Kinder unbezweifelbar Menschen sind, müssen sie die gleiche unantastbare Menschenwürde wie Erwachsene haben. Deshalb müssen sie auch die aus der Menschenwürde abgeleiteten gleichen Menschenrechte haben wie die Erwachsenen.“

http://www.kinderwahlrecht.de/dl/wahlrecht_fuer_kinder.htm#altersgrenzen_bei_menschenrechten, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Vergleichbar argumentiert eine interfraktionelle Gruppe, die am 27. Juni 2008 unter der Überschrift „Der Zukunft eine Stimme geben – Für ein Wahlrecht von Geburt an“ folgenden Antrag in den Bundestag einbrachte:

„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Wahlrechts von Geburt an durch Änderung des Artikels 38 des Grundgesetzes und erforderliche weitere gesetzliche Änderungen, insbesondere im Bundeswahlgesetz vorzulegen. Für den Fall, dass die Eltern sich in der Ausführung ihrer Stellvertreterposition in Bezug auf das Kindeswahlrecht nicht einigen können, wird die Bundesregierung aufgefordert, eine einfache und beide Eltern möglichst gleich berechtigende Regelung zu schaffen“ (S. 4).

BT-Drucksache 16/9868, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/098/1609868.pdf>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Demokratiethoretisch basiert diese Vorstellung auf der Annahme, dass alle, die von Herrschaft betroffen sind, auch das Recht haben sollen, diese Herrschaft zu bestimmen. Einen mittleren Weg schlägt das Deutsche Kinderhilfswerk (DKHW) ein, dass die Wahlaltersgrenze auf europäischer, nationaler, gliedstaatlicher und kommunaler Ebene zunächst auf 16 und in einem weiteren Schritt auf 14 Jahre absenken will. Das DKHW begründet seine Position einerseits mit der UN-Kinderrechtskonvention. Nach Art. 12 Abs. 1

„sichern die Vertragsstaaten dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

Andererseits verweist das Deutsche Kinderhilfswerk darauf, dass Jugendliche bereits weitreichende Entscheidungen treffen (können) wie die Wahl einer Parteimitgliedschaft (ab 14 Jahren), Eheschließungen (ab 16 Jahren) oder zur Bundeswehr zu gehen (ab 17 Jahren). Thomas Krüger, Präsident des Deutschen Kinderhilfswerkes, fordert, *das*

„neben einer Absenkung des Wahlalters [...] eine verstärkte Öffnung der Schulen sowie der Träger der freien und öffentlichen Jugendhilfe für dieses Themenfeld [stattfindet]. Mitwirkungsinitiativen funktionieren vor allem dort, wo es eine Begleitung durch Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe gibt. Daher sollte auch ein Wahlrecht für Kinder und Jugendliche zu einer Kultur der Demokratieerziehung führen, durch die die Legitimation unseres demokratischen Systems nachhaltig gestärkt wird.“

<https://www.dkhw.de/presse/pressemitteilungen/presse-details/netzwerk-wahlalter-16-fordert-absenkung-des-wahlalters-in-berlin/>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

4. Das Wahlalter bleibt, wie es ist!

Mit der Absenkung des Wahlalters werden negative Effekte für die Demokratie befürchtet, da die Teilnahme an Wahlen ein Mindestmaß an politischer Bildung und demokratischem Verständnis voraussetzt. Angesichts des politischen Desinteresses vieler Minderjähriger, auch bedingt durch den nur stiefmütterlich behandelten Sozialkundeunterricht an Schulen, scheint die Urteilsfähigkeit in Frage zu stehen. In einer Bundestagsdebatte zu Partizipationsrechten von Kindern und Jugendlichen weist der Vorsitzende des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Paul Lehrieder (CSU) darauf hin, dass

„die Grünen ihre Anträge auf Absenkung des Wahlalters damit [begründen], das Interesse der Jugend an der Politik zu wecken. Davon abgesehen, dass ein zentraler Aspekt der freiheitlichen Demokratie nicht als pädagogisches Hilfsmittel zum schulischen Politikunterricht degradiert werden sollte, sprechen Wissenschaft und empirische Erfahrungen auf Landesebene eine andere Sprache. Laut einer Studie der Universität Hohenheim besitzen Jugendliche unter 18 Jahren ein signifikant geringeres politisches Interesse als junge Menschen über dieser Altersgrenze. Gleiches gilt für das Verständnis von politischer Kommunikation.“

<https://www.cduscu.de/themen/familie-frauen-arbeit-gesundheit-und-soziales/wahlen-sind-kein-spiel>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Der Partizipationswille, der Voraussetzung für das Wahlrecht ist, kann also nicht als gegeben angesehen werden, wie Ursula Hoffmann-Lange und Johann de Rijke (2008), S. 112 in einer empirischen Studie zusammenfassen:

„Zunächst ist die Frage der Herabsetzung des Wahlalters für die Mehrheit der Jugendlichen selbst kein besonders vordringliches Thema. In diesem Alter gilt das hauptsächliche Interesse der jungen Menschen ihrem persönlichen Leben, also Freizeit, Schule, Ausbildung, Berufswahl, Freunden und Partnerschaft, während Politik für sie einen nur geringen Stellenwert aufweist. Weiterhin ist nicht zu erwarten, dass eine Herabsetzung des Wahlalters das politische Interesse der Jugendlichen wesentlich erhöhen würde. Das geringere politische Interesse junger Menschen ist primär lebenszyklisch bedingt und hängt weniger von den tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten als vielmehr von der empfundenen Relevanz der Politik für das eigene Leben ab. Stattdessen würde eine Herabsetzung des Wahlalters die Schere zwischen der großen Zahl politisch nur mäßig bis wenig Interessierter und der kleinen Zahl politisch stark Interessierter in dieser Altersgruppe erhöhen.“ *Resümierend stellen sie fest, dass die Senkung des Wahlalters* „von den Jugendlichen selbst aber mehrheitlich für überflüssig gehalten und stattdessen überwiegend von Gruppen gefordert [wird], die damit ihre eigenen politischen Ziele verfolgen.“

https://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2014/06/wahlrecht_sammelband.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Zu befürchten sei auch eine weiter zunehmende Selektion anhand des Bildungsniveaus, beteiligen sich heute schon an den bestehenden Partizipationsmöglichkeiten vorwiegend Gymnasiasten, wie eine repräsentative Umfrage zu den Protesten der Fridays for Future-Bewegung exemplarisch illustriert: Die Autoren Sommer et al. (2019), S. 11, kommen dabei zum Ergebnis, dass

„diese in der Gesamttendenz dem Bildungsbürgertum zugehörig [sind]. Dies zeigt sich noch deutlicher, wenn die Erwerbstätigkeit und der Bildungsgrad der Elternteile herangezogen werden. 39,2 Prozent der Mütter sind vollzeitbeschäftigt, weitere 31,4 Prozent sind teilzeitbeschäftigt. Bei den Vätern liegen die entsprechenden Anteile bei 62,9 Prozent und 5,2 Prozent. Bei 57,5 Prozent der erwachsenen Befragten ab 20 Jahren hat die Mutter einen Hochschulabschluss bei den Vätern sind es 58,8 Prozent; bei den Schüler*innen beträgt der Anteil 45,8 bzw. 49,4 Prozent. Das sind Werte, die etwa doppelt so hoch sind wie in der Gesamtbevölkerung.“

https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/2019_ipb_FridaysForFuture.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Birte Glißmann, Vorsitzende der Jungen Union Schleswig-Holsteins, berichtet von ihren Erfahrungen zur Landtagswahl 2017, bei der erstmalig 16-Jährige mitwählen durften:

„Wir haben die breite Masse der 16- bis 17-Jährigen nicht erreichen können [...] Wie Politik funktioniert, wie man zu Mehrheiten kommt, dafür fehlte aber oft der Überblick [...] Die Gefahr ist, dass wir mit diesen Diskussionen die Bildungsferneren noch mehr abhängen, weil wir ihnen zwei Jahre Bildung und Vorbereitung nehmen.“

<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/waehlen-ab-16-bundestag-cdu-100.html>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Auf jeden Fall sei der Erziehungsprozess noch nicht abgeschlossen, zumal in diesem Alter pubertätsbedingt emotionale wie affektive Empfindungen dominieren. Die Affinität gegenüber sozialen Medien führen überdies dazu, dass es Jugendlichen schwerfalle,

„zwischen Fake News und Fakten zu unterscheiden. Deshalb solle eine Wahlentscheidung erst nach dem Schulabschluss erfolgen, da hier das nötige Wissen vermittelt wurde, um eine differenzierte Wahlentscheidung treffen zu können.“

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg,

<https://www.waehlenab16-bw.de/prouncontra.html>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Neben der mangelnden demokratischen Reife werden auch rechtliche Argumente gegen die Absenkung des Wahlalters hervorgebracht. Während der Gesetzgeber etwa im Privat- oder im Strafrecht Minderjährige aus Gründen mangelnder Reife in persönlichen Angelegenheiten schützt, stellt sich die Frage, wie solche Personen sach- bzw. problemorientierte (Wahl-)Entscheidungen treffen sollen. Wahlrecht setzt also eine gewisse Beurteilungs- und Verstandesreife des Wahlberechtigten voraus, was Volljährigen generell unterstellt wird. Wenn Wahlalter und Volljährigkeit auseinanderfallen, ergeben sich aus Sicht von Stephan Eisel dahingehend Fragen, „warum jemand über

die Geschicke der Gesellschaft mitentscheiden soll, den diese Gesellschaft noch nicht für reif genug hält, seine eigenen Lebensverhältnisse zu regeln.“ *Seiner Meinung nach sei es auffällig*, „dass auch die Befürworter einer Absenkung des Wahlalters nicht vorschlagen, dass an diesen Alterseinschränkungen etwas geändert wird. Sie plädieren nicht für eine Absenkung der Volljährigkeit. So gesehen ist die Wahlberechtigung für Minderjährige ein Widerspruch in sich, weil es das Wahlrecht von der Lebens- und Rechtswirklichkeit abkoppelt.“

<https://www.kas.de/de/einzelitel/-/content/wahlrecht-volljaehrigkeit-und-politikinteresse-1>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Vergleichbar argumentiert sein Parteifreund und innenpolitischer Sprecher der Union Mathias Middelberg: Es wäre „*inkonsequent*“, 16-Jährigen das Wahlrecht zuzugestehen, ihnen aber alle weiteren Rechte und Pflichten vorzuenthalten.

<https://www.tagesspiegel.de/politik/waehlen-mit-16-mehrheit-ist-gegen-absenkung-des-wahlalters/24076690.html>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Zudem sei das Wahlrecht kein überpositives, vorstaatliches Menschenrecht, sondern ein politisches Grundrecht, das von der demokratisch konstituierten Gemeinschaft verliehen wird. Zwar sind selbstverständlich auch Minderjährige deutsche Staatsangehörige, verfügen aber (noch) nicht über den Status als „Bürger/in“, welcher wiederum die Voraussetzung für die Teilnahme an Wahlen sei. Materiell wird diese Beschränkung des Wahlrechts durch die Annahme einer fehlenden Kompetenz und Urteilsfähigkeit – oft wird über „Reife“ geschrieben – derjenigen Bürger begründet, die das Wahlalter noch nicht erreicht haben. Juristisch besteht also ein innerer Zusammenhang zwischen dem Wahlalter und der Volljährigkeit. Hierzu führt die Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg aus:

„Mit der Volljährigkeit erhalte man sowohl Bürgerrechte, z.B. das Wahlrecht, als auch Bürgerpflichten. Mit der Senkung des Wahlalters würde das Wahlrecht nicht mehr mit entsprechenden Pflichten korrespondieren – ein ‚halbes‘ Wahlrecht für unter 18-Jährige also. Minderjährige dürften dann zwar schon wählen, seien aber noch nicht voll strafmündig usw. Allerdings gibt es in Deutschland die Trennung von Rechten und Pflichten häufiger. So ist eine volle Strafmündigkeit erst mit 21 Jahren gegeben oder der Führerschein der Klasse 2 darf erst mit 21 Jahren erworben werden.“

<https://www.lpb-bw.de/waehlen-ab-16>, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

5. Resümee

Vermehrte politische Entscheidungsrechte für jüngere Menschen könnten zur Revitalisierung der Demokratie beitragen, denn deren „Störpotential“ würde in normativer Hinsicht eine Frischzellenkur des gesamten politischen Systems bewirken, welches andernfalls durch Bürokratisierung und Verrechtlichung in der Routine einzugehen droht. Damit das Interesse an institutionalisierter politischer Beteiligung wie Wahlen und Parteienengagement wieder zunehme, müssen vor allem jüngere Menschen für die Demokratie begeistert werden. Inwieweit die Absenkung des Wahlalters hier dien-

lich ist, wird parteipolitisch unterschiedlich beurteilt. Das „letzte“ Wort dürfte daher wohl das Bundesverfassungsgericht haben, das derzeit über eine Wahlprüfungsbeschwerde entscheidet, eingereicht von 14 Jugendlichen anlässlich der Wahl des Europaparlaments im Mai 2019. Die Jugendlichen klagen für ein Grundrecht auf Allgemeinheit der Wahl, da sie die geltende Wahlaltersgrenze als empirisch nicht hinreichend begründet ansehen. Das Urteil könnte möglicherweise Anlass zu grundlegenden Änderungen im Wahlrecht sein.

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-12-23_Schriftsatz_Wahlpru__fungsbeschwerde_Website.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.09.2020.

Umweltpolitisches Lernen in der Schule – eine unwichtige Nebensache?

Thorsten Hippe

Zusammenfassung

Der Artikel stellt Ergebnisse einer Curriculumanalyse zu der Frage vor, inwieweit das für die Menschheit höchst existenzielle Thema Umweltpolitik in den verbindlichen Kompetenzen sozialwissenschaftlicher Lehrpläne quantitativ ausreichend abgedeckt ist und fachlich angemessen behandelt wird.

1. Fragestellung

Seit einiger Zeit demonstriert ein erheblicher Teil der Schüler/innen auf der ganzen Welt gegen die Vernachlässigung ihrer ökologischen Zukunftsinteressen durch die heutige Gesellschaft v.a. in der Klimapolitik. Fast alle Klimawissenschaftler/innen stimmen ihnen dezidiert zu, da die *faktische* Klimapolitik weit davon entfernt ist, das *postulierte* Pariser Klimaziel (+1,5-2°C) einzuhalten.

Mit Blick auf die didaktischen Prinzipien der Zukunfts- und Problemorientierung wirft das die Frage auf, ob Schüler/innen im Unterricht genug Kompetenzen erwerben, um die Klimakrise und viele ähnlich katastrophale Umweltprobleme (z.B. starke Abnahme der Biodiversität) *ökonomisch, politisch und soziologisch* fachgerecht zu erörtern, sodass *auch andere* Schüler/innen gemäß dem dritten Satz des Beutelsbacher Konsens befähigt werden, ihre eigene politische Interessenlage in der Umweltkrise *bewusst, systematisch und fachlich fundiert* zu reflektieren. Oder wird Umwelt- und Klimapolitik von anderen Themen an den Rand gedrängt?



Dr. Thorsten Hippe, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Köln
Humanwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl Sozialwissenschaften mit dem
Schwerpunkt Ökonomische Bildung

Zudem stellt sich die Frage, ob das Umwelt- und Klimaproblem in den Kompetenzen der Lehrpläne fach(wissenschaft)lich angemessen behandelt wird. Wird es z.B. auf eine naturwissenschaftlich-technisch-ökonomisch zu lösende Aufgabe reduziert oder als genuin politischer Wert-, Interessen- und Machtkonflikt erörtert? Sind umweltpolitische Kompetenzen systemaffirmativ formuliert oder fördern sie die Debatte kontroverser gesellschaftspolitischer Alternativen?

Inwieweit zeigen sich dabei Gemeinsamkeiten oder Unterschiede zwischen verschiedenen Schulformen und / oder Bundesländern? Spiegeln sich darin differente parteipolitische Farben in den Länderregierungen? Wird z.B. Umweltpolitik in den Curricula Baden-Württembergs (seit 2011 grün regiert) besonders stark betont?

Diese Fragen habe ich gemeinsam mit Reinhold Hedtke in einer exemplarischen Curriculumanalyse zu den sechs bevölkerungsreichsten Flächenstaaten Deutschlands untersucht.

2. Aufbau der Curriculumanalyse

Die Curriculumanalyse untersucht, wie stark *obligatorische inhaltspezifische* Kompetenzen, die semantisch zum Sachbereich Umwelt(politik) gehören, in den sozialwissenschaftlichen Lehrplänen (Stand Januar 2020) der sechs bevölkerungsreichsten Flächenstaaten Deutschlands (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, NRW, Sachsen) repräsentiert sind (in den Jahrgängen 7 – 13). Die Grundgesamtheit der Studie umfasste alle *obligatorischen inhaltspezifischen* Kompetenzen in den Curricula aller sozialwissenschaftlicher Fächer (Separat- und Integrationsfächer zu Gesellschaft, Politik, Recht, Wirtschaft) in den zwei dort jeweils meistbesuchten Schulformen: das sind in allen sechs Bundesländern zum einen das Gymnasium und zum anderen die Realschule in Baden-Württemberg und Bayern, die Gesamtschule in NRW und die Oberschule in Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen.

Brandenburg formuliert in der Sek. 1 keine verbindlichen *inhaltspezifischen* Kompetenzen, sondern verbindliche Inhalte. Dort wurden diese untersucht.

Nicht einbezogen wurden Kompetenzen in *optionalen* Wahlbereichen, *unverbindliche* Anregungen u.ä. Ebenso *nicht* in die Grundgesamtheit aufgenommen wurden Kompetenzen (aus sehr breiten Integrationsfächern), die zu Geografie, Geschichte, *Hauswirtschaft* i.e.S. und Technik gehören.

Um das relative Gewicht von Kompetenzen zum Sachbereich Umwelt(politik) im Vergleich zu anderen Sachbereichen quantitativ zu bestimmen, wurden alle in den Curricula angegebenen *verbindlichen inhaltspezifischen* Kompetenzen erfasst und diese systematisch 16 sozialwissenschaftlichen epochalen Sachbereichen zugeordnet (einer davon Umwelt(politik)). Alphabetisch geordnet sind das:

- Europäische Union
- Extremismus
- Geschlecht(erpolitik)
- Globalisierung

- Internationale Beziehungen
- Kommunalpolitik
- (digitale) Medien
- Multikulturelle Gesellschaft / Migration
- Politisches System Deutschlands
- Recht(swesen)
- Schul-Demokratie
- Sozialisation
- Sozialpolitik, Sozialstruktur, Sozialer Wandel
- Umwelt(politik)
- Wirtschaft I (einzelwirtschaftliche Perspektive: Analyse ökonomischer Rollen wie Arbeitnehmer, Verbraucher, Unternehmen)
- Wirtschaft II (gesamtwirtschaftliche Perspektive: Makroökonomie, Wirtschaftsordnung und -politik)

Danach wurde die absolute Zahl der *verbindlichen inhaltspezifischen* Kompetenzen pro Sachbereich gezählt und jeweils dessen prozentualer Anteil an der Gesamtzahl aller *verbindlichen inhaltspezifischen* sozialwissenschaftlichen Kompetenzen errechnet – und das jeweils getrennt für jedes Bundesland und dort nochmal getrennt nach Schulform (Nicht-Gymnasium Sek. 1 / Gymnasium Sek. 1 / Gymnasium Sek. 2). Die Gesamtzahl der *verbindlichen inhaltspezifischen* sozialwissenschaftlichen Kompetenzen differiert sowohl zwischen Bundesländern als auch Schulformen, sodass ein seriöser Vergleich in Prozent erfolgen muss.

Bei quantitativ gleich starker Gewichtung aller 16 Sachbereiche im Curriculum einer Schulform eines Bundeslands hat jeder Sachbereich einen Prozentanteil von 6,25% an allen *verbindlichen inhaltspezifischen* Kompetenzen (Äquivalenzindikator). Wenn der Sachbereich Umwelt(politik) weniger / mehr als einen Anteil von 6,25% an allen *verbindlichen inhaltspezifischen* Kompetenzen einer Schulform in einem Bundesland einnimmt, kann man also sagen, dass er dort vernachlässigt / übergewichtet wird.

Fortan wurde verglichen, ob sich die Verteilungsmuster zwischen den Bundesländern unterscheiden (getrennt nach Schulform). Zudem wurde durch Bildung des Mittelwerts der sachbereichsspezifischen Prozentwerte der Bundesländer (getrennt nach Schulform) errechnet, wie hoch der prozentuale Anteil des Sachbereichs Umwelt(politik) in einer Schulform *im Durchschnitt* aller sechs Länder ist.

Wie erklärt sich die Auswahl der 16 o.g. epochalen Sachbereiche? Warum diese und keine anderen? Die Auswahl folgt aus:

- a) einer Analyse, welche sozialwissenschaftlichen Themen die KMK in gesonderten Beschlüssen / Empfehlungen in den letzten Dekaden explizit als sehr wichtig für die Schule betont hat (siehe <https://www.kmk.org/themen/allgemeinbildende-schulen/weitere-unterrichtsinhalte.html>). Dazu zählt Umwelt(politik), die u.a. der KMK-Beschluss „Umwelt und Unterricht“ (17.10.1980) früh betont.
- b) einer Analyse, welche Themen im Handbuch Politische Bildung (Sander 2014), dem Standardwerk der Politikdidaktik in Deutschland, besonders betont werden, indem

sie als „inhaltsbezogene Aufgabenfelder“ oder „Praxisfeld“ in je einem Sonderkapitel speziell erörtert werden. So gibt es dort ein Kapitel „Umweltbildung und Bildung für nachhaltige Entwicklung“. Die Überlappung mit den KMK-Themen ist hoch.

- c) danach wurde in den Lehrplänen der Länder geprüft, ob es dort weitere Themen gibt, um allen Curricula vollends gerecht zu werden und ein Sachbereichs-Raster zu gewinnen, das möglichst alle *verbindlichen inhaltspezifischen* Kompetenzen einem Sachbereich zuordnen kann.

Fast alle verbindlichen *inhaltspezifischen* Kompetenzen sind anhand ihrer Semantik eindeutig einem der 16 Sachbereiche zuzuordnen. In *sehr seltenen* Fällen gibt es Kompetenzen, die derart offen/diffus formuliert sind, dass eine Zuordnung nicht sinnvoll ist (ihr Anteil liegt in jeder Schulform <5%). Öfter gibt es Fälle, in denen eine Kompetenz semantisch mehrere Sachbereiche (zwei bis maximal drei) zugleich anspricht (Misch-Kompetenzen). In diesen Fällen wurde die Anrechnung der Kompetenz nicht halbiert oder gedrittelt, sondern für jeden angesprochenen Sachbereich als ganze Kompetenz gezählt, um Dezimalzahlen bei der Zählung der Kompetenzen zu vermeiden.

3. Ergebnisse der Curriculumanalyse

Ich trenne die Analyse der Ergebnisse zu den jeweils zwei meistbesuchten Schulformen nach nicht-gymnasialer Schulform (Realschule in Baden-Württemberg und Bayern, Oberschule in Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen, Gesamtschule in NRW) (Kapitel 3.1) und Gymnasium (Kapitel 3.2).

3.1 Umwelt(politik) in den Kompetenzen der nicht-gymnasialen Curricula

Es zeigt sich ein starker Nord-Süd-Kontrast. Der Anteil der *verbindlichen inhaltspezifischen* Kompetenzen zum Sachbereich Umwelt(politik) an der Gesamtzahl der *verbindlichen inhaltspezifischen* sozialwissenschaftlichen Kompetenzen liegt in der Gesamtschule in NRW mit Abstand am höchsten (14,4%), also deutlich über dem Äquivalenzindikator (6,25%). Auch in der Oberschule in Niedersachsen liegt der Wert (6,7%) etwas darüber. In Brandenburg liegt er mit 5,1% in der Nähe. Im Kontrast dazu fallen die Süd-Länder sehr stark ab. Wer vermutet, die grün geführte Regierung in Baden-Württemberg würde in den neuen nicht-gymnasialen Curricula von 2016 Wert auf umweltpolitische Kompetenzen legen, wird überrascht: der Anteil beträgt dort nur 1,2%. In Bayern (Realschule) sind es 1,5%. Die Oberschule Sachsens hat keine verbindlichen umweltpolitischen Kompetenzen (0%).

Im *Durchschnitt* der sechs Länder beträgt der Anteil somit 4,8%. Das verdeckt aber die starken Länder-Differenzen.

Inhaltlich mangelhaft ist, dass Umwelt in den ohnehin wenigen Kompetenzen in Baden-Württemberg (in absoluten Zahlen: zwei) und Bayern (eine) nur ein *Neben-Aspekt u.a.* ist und ökologisches Handeln nur auf Mikroebene als Aufgabe der Verbraucher erörtert wird. So wird das Umweltproblem implizit individualisiert und entpolitisiert:

„ökonomisches Handeln erläutern (ökonomisches Prinzip, Kaufverhalten) und dabei die Möglichkeit des nachhaltigen Konsums und Verzichts einordnen (z.B. an einem globalen Produkt)“ (Baden-Württemberg)

„bewerten kritisch verschiedene Quellen für Verbraucherinformationen und richten auf der Grundlage selbst beschaffter Informationen ihr eigenes Konsumverhalten am Prinzip der Nachhaltigkeit aus, indem sie ökonomische, ökologische und soziale Aspekte in ihre Konsumententscheidungen miteinbeziehen“ (Bayern)

Im Gegensatz dazu sprechen die Kompetenzen in Niedersachsen und NRW bzw. die Inhalte in Brandenburg Umweltprobleme oft eindeutig und fachgerecht als genuin politische Aufgabe an, z.B.:

„beschreiben Streitpunkte zwischen Nationalstaaten bei internationalen Umwelt- und Klimaschutzkonferenzen“ (Niedersachsen)

„beurteilen Lösungsstrategien und politische Vereinbarungen zur Reduzierung der globalen Erwärmung im Hinblick auf ihre ökologische Wirksamkeit sowie ihre gesellschaftliche Durchsetzbarkeit“ (NRW)

Niedersachsen ist auch insofern reflektierter als die Süd-Länder, als es die ökologische Verantwortung des Verbrauchers kritisch in einer Kompetenz erörtert:

„hinterfragen die Einflussmöglichkeiten von Verbrauchern auf Umwelt- und Klimaschutz“

Fachwissenschaftlich ist nur die Politisierung wie in den drei nördlichen Ländern sachgerecht, da (nicht-)ökologisches Verbraucherhandeln zwingend im Kontext sozialer Dilemmata, wirtschaftssystemischer Zwänge, langjähriger umweltschädlicher staatlicher Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik und der wichtigen (Nicht-)Vorbildfunktion ökonomisch-politischer Eliten als *gesellschaftspolitisches* Problem analysiert werden muss.

Gibt es unter den 16 Sachbereichen welche, deren Anteil an allen verbindlichen inhaltspezifischen Kompetenzen deutlich über dem Äquivalenzindikator (6,25%) liegt? Ja, im *Durchschnitt der sechs Länder* deutlich überproportional gewichtet werden die Sachbereiche Wirtschaft I (19,3%), Wirtschaft II (13,9%) (Werte *ohne* Zählung der Kompetenzen im Lernfeld zum Betriebspraktikum) und Politisches System der BRD (12,4%). Implizit liegt den Lehrplänen also die These zugrunde, diese Sachbereiche seien jeweils mehr als doppelt bis vierfach wichtiger als Umwelt(politik). Es gibt aber auch Sachbereiche, deren Anteil noch unter dem von Umwelt(politik) (4,8%, s.o.) liegt, z.B. Multikulturelle Gesellschaft / Migration (3%) und Extremismus (2,4%).

3.2 Umwelt(politik) in den Kompetenzen der gymnasialen Curricula

3.2.1 Gymnasium Sek. 1

Ist intensives umweltpolitisches Lernen ein gymnasiales Privileg? Nein, in den sechs Ländern ist eher das Gegenteil der Fall. Im Gymnasium (Sek. 1) ist der Anteil der verbindlichen inhaltspezifischen Kompetenzen zu Umwelt(politik) an allen verbindlichen inhaltspezifischen sozialwissenschaftlichen Kompetenzen eines Bundeslands *im Durchschnitt* geringer (3,3%) als in den o.g. nicht-gymnasialen Schulformen (4,8%, vgl. Kapitel 3.1.).

Nur in Brandenburg ist der Stellenwert (5,1%) gleich, da dessen Curricula für Gymnasium und Oberschule identisch sind. Anteile deutlich unter dem Äquivalenzindikator

(6,25%) weisen wieder die Süd-Länder auf: Bayern (2,8%), Sachsen (2,5%) und v.a. Baden-Württemberg, wo Umweltpolitik trotz grün geführter Regierung in den neuen Curricula von 2016 einen Anteil von 0,8% hat. Aber im *Gymnasium* bleiben auch Niedersachsen (3,7%) und – im *neuen* Lehrplan von 2019 – NRW (4,7%) klar unter dem Äquivalenzindikator (6,25%) – im Gegensatz zu ihrer Ober- bzw. Gesamtschule (s.o.).

Inhaltlich mangelhaft ist, dass die ohnehin wenigen Kompetenzen in den Südländern auch hier ökologisches Handeln oft nur als *Neben-Aspekt u.a.* erörtern und *ausschließlich* als Aufgabe der Verbraucher behandeln und das Thema Umwelt so implizit entpolitisieren, obwohl das fachlich inadäquat (s.o.) ist. So lautet Bayerns einzige Kompetenz:

„treffen reflektierte Verbraucherentscheidungen in ökonomischen Knappheitssituationen mit Blick auf persönliche Anreizsysteme und das Prinzip der Nachhaltigkeit. Dabei berücksichtigen sie auch den Einfluss von Werbung, verkaufpsychologischen Maßnahmen sowie verhaltensökonomischer Effekte auf ihr Verbraucherverhalten“

Sachsen formuliert die verbindliche Kompetenz offener, aber die optionalen Anregungen dazu (in Klammern) sind mikroökonomisch-unpolitisch:

„Beurteilen der Möglichkeiten nachhaltigen Lebens und Wirtschaftens unter Einbeziehung alternativer Modelle (sharing economy, Genossenschaftsmodelle, Minimalismus, Prosumenten-Netzwerke, Kauf- und Verbraucherverhalten, Verbraucherschutz, Überprüfung des eigenen Handels im Rahmen der Familie, Schule und peer-group)“

Eine unpolitische Verengung auf die Mikroebene erfolgt im *Gymnasium* (Sek. 1) auch in Niedersachsen und NRW – im Gegensatz zu ihrer Ober- bzw. Gesamtschule (s.o.):

„überprüfen kriterienorientiert Konsumententscheidungen Jugendlicher auch im Hinblick auf soziale, ökonomische und ökologische Konsumrisiken“ (Niedersachsen)

„beschreiben betriebliche Grundfunktionen und Ziele (ökonomische, soziale und ökologische) von Unternehmen vor dem Hintergrund staatlicher Regelungen“ (Niedersachsen)

„analysieren ihr Konsumverhalten im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und nachhaltige Entwicklung“ (NRW)

NRW hat zwei weitere Kompetenzen, die auf Makroebene ansetzen (quantitatives und qualitatives Wachstum unterscheiden; Globalisierung aus Sicht nachhaltiger Entwicklung beurteilen), aber auch das sind keine genuin politischen Kompetenzen. So haben im *Gymnasium* Sek. 1 im Sachbereich Umwelt(politik) nur die verbindlichen Inhalte in Brandenburg politischen Charakter.

Gibt es Sachbereiche, deren Anteil an allen verbindlichen inhaltspezifischen Kompetenzen deutlich über dem Äquivalenzindikator (6,25%) liegt? Im *Durchschnitt* der sechs Länder stark überproportional gewichtet sind die Sachbereiche Politisches System der BRD (18%), Wirtschaft I (17%) und Wirtschaft II (13,1%) (Werte *ohne* Zählung der Kompetenzen im Lernfeld zum Betriebspraktikum). Implizit liegt den Lehrplänen also die These zugrunde, diese Bereiche seien jeweils mehr als vierfach bis sechsfach wichtiger als der Sachbereich Umwelt(politik) (im Schnitt 3,3%, s.o.). Es gibt aber auch Sachbereiche, deren Anteil noch niedriger ist, z.B. Multikulturelle Gesellschaft/Migration (2,9%) und Extremismus (1,4%).

Bezeichnend ist, dass der Anteil des Sachbereichs Umwelt(politik) am Curriculum der gymnasialen Sek. 1 in den letzten Jahren in zwei Ländern *politisch bewusst reduziert* wurde: Baden-Württemberg und NRW.

In NRW wurde nach dem Wechsel zur schwarz-gelben Regierung der Lehrplan für das Fach Politik/Wirtschaft von 2007 durch den Lehrplan für das Fach Wirtschaft/Politik von 2019 ersetzt. Der alte Lehrplan (2007) sah zwischen Klassenstufe 5 und 9 *zweimal* die Behandlung des Inhaltsfelds „Ökologische Herausforderungen für Politik und Wirtschaft“ (meine Hervorhebung) vor. Auch in der Beschreibung dieses Inhaltsfelds wurde zweimal explizit das Adjektiv „ökologisch“ genutzt. Im neuen Lehrplan (2019) gibt es dieses Inhaltsfeld mit diesem Namen gar nicht mehr (Tab. 1), sondern ein neues, *scheinbar* ähnliches Inhaltsfeld „Nachhaltige Entwicklung in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft“ (meine Hervorhebung), das aber anders als früher *nicht zweimal, sondern nur einmal* behandelt wird. Zudem hat der Wechsel der Begriffe im Titel vom Spezifischen („ökologisch“) zum Allgemeinen („nachhaltig“) inhaltlich Konsequenzen: zwei der vier Kompetenzen des neuen Inhaltsfelds behandeln *nicht* Umweltpolitik, sondern ein ganz anderes Thema. Gemessen an den verbindlichen Kompetenzen dreht sich das neue Inhaltsfeld nur zu 50% um Umwelt. Aus *zwei ganzen* Inhaltsfeldern zu Umwelt(politik) im alten Curriculum hat man also *ein halbes* im neuen Curriculum gemacht, das zudem sehr früh in Klasse 5/6 platziert ist, was das fachliche Niveau begrenzt. In den Jahrgängen 7-10 gibt es zu Umwelt(politik) nur noch die o.g., unsystematisch auf andere Inhaltsfelder verstreuten, fachlich dürftigen Kompetenzen.

Tabelle 1: Vergleich der Lehrpläne Gymnasium Sek. 1 in NRW
(entscheidende Änderung grau markiert)

Inhaltsfelder im alten Lehrplan 2007 (Fach Politik / Wirtschaft)	Inhaltsfelder im neuen Lehrplan 2019 (Fach Wirtschaft / Politik)
Sicherung und Weiterentwicklung der Demokratie 5/6	Sicherung und Weiterentwicklung der Demokratie 5/6
Sicherung und Weiterentwicklung der Demokratie 7-9	Sicherung und Weiterentwicklung der Demokratie 7-10
Grundlagen des Wirtschaftens 5/6	Wirtschaftliches Handeln in der marktwirtschaftlichen Ordnung 5/6
Grundlagen des Wirtschaftsgeschehens 7-9	Wirtschaftliches Handeln in der marktwirtschaftlichen Ordnung 7-10
Ökologische Herausforderungen für Politik und Wirtschaft 5/6	Nachhaltige Entwicklung in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft 5/6
Ökologische Herausforderungen für Politik und Wirtschaft 7-9	(Hinweis T.H.: Anteil Ökologie daran 50%)
Chancen und Probleme der Industrialisierung und Globalisierung 5/6	Globalisierte Strukturen und Prozesse in der Wirtschaft 7-10
Identität und Lebensgestaltung im Wandel der modernen Gesellschaft 5/6	Identität und Lebensgestaltung 5/6
Identität und Lebensgestaltung im Wandel der modernen Gesellschaft 7-9	Identität und Lebensgestaltung 7-10
Die Rolle der Medien in Politik und Gesellschaft 5/6	Medien und Information in der digitalisierten Welt 5/6
Die Rolle der Medien in Politik und Gesellschaft 7-9	
Zukunft von Arbeit und Beruf 7-9	Unternehmen und Gewerkschaften in der Sozialen Marktwirtschaft 7-10
Einkommen und soziale Sicherung 7-9	Soziale Sicherung in Deutschland 7-10
Internationale Politik im Zeitalter der Globalisierung 7-9	Globalisierte Strukturen und Prozesse in der Politik 7-10
	Handeln als Verbraucherinnen und Verbraucher 7-10
	Die EU als wirtschaftliche und politische Gemeinschaft 7-10
Summe der Inhaltsfelder: 14	Summe der Inhaltsfelder 14

Auch Baden-Württemberg hat den Anteil des Sachbereichs Umwelt(politik) im Curriculum reduziert – unter einer grün geführten Regierung. Der alte Bildungsplan von 2004 zum Fach Gemeinschaftskunde sah das *verbindliche* Inhaltsfeld „Das Problem der Nachhaltigkeit in einer globalisierten Welt“ mit zwei *verbindlichen* inhaltspezifischen umweltpolitischen Kompetenzen vor: Gefahren für den Erhalt des ökologischen Gleichgewichts darstellen und Möglichkeiten zur Sicherung des weltweiten ökologischen Gleichgewichts beurteilen. Im neuen Bildungsplan von 2016 zu diesem Fach hat man dieses Inhaltsfeld und die zwei Kompetenzen komplett und ersatzlos gestrichen (Tab. 2). So gibt es im Fach Gemeinschaftskunde *keine verbindliche* umweltpolitische Kompetenz mehr, obwohl die Gesamtzahl der Inhaltsfelder durch Einfügung anderer neuer Felder von 11 auf 13 erhöht wurde. Zwar hat Baden-Württemberg auch das Fach Wirtschaft/Berufsorientierung, aber dort gibt es nur eine unpolitische Kompetenz zu Umwelt (individuellen Konsum u.a. Aspekten aus Sicht von Nachhaltigkeit bewerten).

Tab. 2: Vergleich der Lehrpläne Gymnasium Sek. 1 in Baden-Württemberg (entscheidende Änderung grau markiert)

Inhaltsfelder im Bildungsplan 2004 (Fach Gemeinschaftskunde)	Inhaltsfelder im Bildungsplan 2016 (Fach Gemeinschaftskunde)
Kinder und Jugendliche in Familie und Gesellschaft (8)	Familie und Gesellschaft (8/9/10)
Demokratie in der Gemeinde (8)	Politik in der Gemeinde (8/9/10)
Das Problem der Nachhaltigkeit in einer globalisierten Welt (8)	
Einwanderung nach Deutschland (10)	Zuwanderung nach Deutschland (8/9/10)
Auftrag und Probleme des Sozialstaates (10)	Aufgaben und Probleme des Sozialstaats (8/9/10)
Recht und Rechtsprechung in der BRD (10)	Rechtliche Stellung des Jugendlichen und Rechtsordnung (8/9/10)
Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess (10)	Politischer Willensbildungsprozess in Deutschland (8/9/10)
Die Gesetzgebung des Bundes (10)	Politischer Entscheidungsprozess in Deutschland (8/9/10)
Demokratie und Herrschaftskontrolle in der BRD (10)	Kontrolle politischer Herrschaft in Deutschland (8/9/10)
Internationale Politik: Menschenrechte und Friedenssicherung (10)	Frieden und Menschenrechte (8/9/10)
Die Zukunft Europas und der Europäischen Union (10)	Die Europäische Union (8/9/10)
	Grundrechte (8/9/10)
	Mitwirkung in der Schule (8/9/10)
	Problemlösefähigkeit des politischen Systems – eine Fallstudie (8/9/10)
	„anhand eines aktuellen politischen Konflikts (zum Beispiel Umwelt-, Verbraucher-, Energiepolitik, Digitalisierung, Migration, Verschuldung, demografischer Wandel, Friedenssicherung) eine Fallstudie erstellen“ (meine Hervorhebung, T.H.)
Summe der Inhaltsfelder: 11	Summe der Inhaltsfelder: 13

3.2.2 Gymnasium Sek. 2 (Grundkurs)

In der gymnasialen Sek. 2 beträgt der Anteil der verbindlichen inhaltspezifischen Kompetenzen zum Sachbereich Umwelt(politik) an allen verbindlichen inhaltspezifischen

schen sozialwissenschaftlichen Kompetenzen eines Bundeslands *im Durchschnitt* 3,3% (*Mittelwert* der sechs Länder) – wieder deutlich unter dem Äquivalenzindikator (6,25%). Einigermaßen systematisch behandelt wird Umwelt(politik) nur in Niedersachsen (Anteil 4,1%), wo eine kurze Unterrichtsreihe mit drei direkt nacheinander genannten, aufeinander aufbauenden Kompetenzen verbindlich ist:

„beschreiben Umweltprobleme als Marktversagen (öffentliche Güter und negative externe Effekte)“

„arbeiten am ausgewählten ökonomischem Fallbeispiel Konflikte zwischen Eigeninteresse und Gemeinwohlorientierung heraus“

„erörtern Möglichkeiten und Grenzen umweltpolitischer Instrumente im Hinblick auf Wirksamkeit, Effizienz, Anreizwirkungen, politische Durchsetzbarkeit“

Zwar sind diese Kompetenzen etwas einseitig ordnungsökonomisch; man könnte sie stärker auf zentrale umweltpolitische Kontroversen ausrichten (Hippe 2016). Aber dieser systematische Dreier-Block ist umweltdidaktisch sinnvoller als das Vorgehen anderer Länder, in deren Curricula es gar keine verbindlichen umweltpolitischen Kompetenzen gibt (Bayern: Anteil 0%) oder wo sie als strukturlos verstreute *Neben-Aspekte u.v.a.* auftauchen wie in Baden-Württemberg (Anteil 3,1%):

„wirtschaftspolitische Zielsetzungen (u. a. Preisniveaustabilität, Wirtschaftswachstum und ökologische Nachhaltigkeit (Artikel 20a GG)) bewerten“

„die ökonomische, soziale und ökologische Bedeutung und Verantwortung von Unternehmen für Volkswirtschaften darstellen“

„die Wirkung eines internationalen Umwelt- beziehungsweise Sozialabkommens im Hinblick auf verschiedene Akteure analysieren (z.B. Paris-Abkommen, ILO-Regelwerk)“

Auch in NRW (Anteil 4,1%) taucht Umwelt in fünf Kompetenzen meist nur als Neben aspekt unter anderen oder Aufgabe reinen Verbraucherhandelns und eher vereinzelt, punktuell verstreut über den Lehrplan auf, z.B.:

„erklären Grenzen der Leistungsfähigkeit des Marktsystems im Hinblick auf Konzentration und Wettbewerbsbeschränkungen, soziale Ungleichheit, Wirtschaftskrisen und ökologische Fehlsteuerungen“

So fragt man sich, ob die oft nur unter anderen geforderte ökologische Bewertung sozialer Phänomene in NRW im Schulalltag tatsächlich erfolgt oder wegen Zeitmangel oft unter den Tisch fällt. Denn die Gesamtzahl der verbindlichen inhaltspezifischen sozialwissenschaftlichen Kompetenzen im Gymnasium Sek. 2 liegt in NRW mit 121 deutlich über der Zahl der anderen Länder (zwischen 22 und 96).

Im Vergleich dazu ist das Vorgehen Sachsens etwas ergiebiger: Zwar liegt auch dort der Anteil mit 3,8% niedrig, aber die zwei Kompetenzen nennen einen wichtigen Punkt:

„sich mit der Idee nachhaltigen Handelns und Wirtschaftens als Herausforderung für die politische und gesellschaftliche Ordnung auseinandersetzen“

„sich positionieren zur Idee einer Wirtschaft ohne Wachstum“

Der Lehrplan Sachsens für die gymnasiale Sek. 2 ist *der einzige* aller hier untersuchten Lehrpläne, der das systemkritische Konzept einer Wirtschaft *ohne* Wachstum in den verbindlichen Kompetenzen nennt und das politisch hegemoniale Wachstums-Konzept kontrovers erörtert. Die anderen Länder verzichten darauf, obwohl es fach-

lich nötig ist, da es wissenschaftlich gut fundierte Zweifel gibt, ob die politisch allseits propagierte Formel „Grünes Wachstum“ empirisch überhaupt machbar ist (Hickel/Kallis 2020) und es wichtige Alternativen gibt (Lange 2018).

Gibt es Sachbereiche, deren Anteil an allen *verbindlichen inhaltspezifischen* Kompetenzen deutlich über dem Äquivalenzindikator (6,25%) liegt? Im *Durchschnitt der sechs Länder* stark überproportional gewichtet werden die Sachbereiche Wirtschaft II (23%), Politisches System der BRD (17,3%) und Internationale Beziehungen (13,9%). Implizit liegt den Lehrplänen also die These zugrunde, diese Bereiche seien jeweils mehr als vierfach bis siebenfach wichtiger als der Sachbereich Umwelt(politik) (3,3%). Es gibt aber auch Sachbereiche, deren Anteil noch geringer ist, z.B. Multikulturelle Gesellschaft / Migration (0,7%) und Extremismus (1,2%).

Ein typisches Exempel für das Ungleichgewicht der Sachbereiche ist Baden-Württemberg, wo es z.B. ein ganzes Inhaltsfeld sowohl zu Finanzmarkt-Ökonomie mit acht Kompetenzen als auch zu BWL mit 15 Kompetenzen gibt. Für Umweltökonomie gibt es kein Inhaltsfeld, nur drei verstreute Kompetenzen (s.o.), die Umwelt kurz als Nebenaspekt anreißen.

4. Fachdidaktische Beurteilung

Der Anteil der *verbindlichen inhaltspezifischen* Kompetenzen zum Sachbereich Umwelt(politik) an allen *verbindlichen inhaltspezifischen* sozialwissenschaftlichen Kompetenzen liegt in fast allen untersuchten Schulformen der sechs Bundesländer unter dem Äquivalenzindikator (6,25%) – meist sehr deutlich.

Zu diesem Ergebnis kommt die Studie, obwohl sie Kompetenzen, in denen Umwelt(politik) nur *als ein Aspekt unter vielen anderen* auftaucht, immer als *ganze* Kompetenz im Sachbereich Umwelt(politik) zählt. Zum Sachbereich Umwelt(politik) gibt es besonders viele solcher Misch-Kompetenzen (ugf. die Hälfte), die zugleich ein bis zwei weitere Sachbereiche ansprechen (Beispiele s.o.), sodass man diese Misch-Kompetenzen jeweils auch nur zu 50% bzw. 33% für Umwelt(politik) anrechnen könnte. Im Gegensatz dazu sind die Kompetenzen zu den stark überproportional in den Curricula abgedeckten Sachbereichen (Wirtschaft II und Politisches System Deutschlands, in der Sek. 1 auch Wirtschaft I und in der Sek. 2 auch Internationale Beziehungen) viel öfter *reine* Kompetenzen, die semantisch jeweils *nur diesen* Sachbereich ansprechen. Würde man Misch-Kompetenzen nur zu 50% bzw. 33% pro Sachbereich anrechnen, fiel das Ergebnis zur Vernachlässigung von Umwelt(politik) also noch deutlicher aus.

Das Ungleichgewicht wirkt gewollt oder ungewollt als *heimlicher Lehrplan*, dessen implizite Botschaft an die Schüler/innen lautet: „Das politische System ist sehr wichtig, Wirtschaft ist sehr wichtig, Umwelt ist Nebensache.“

Man mag entgegenen, das geringe Gewicht von Umwelt(politik) sei angemessen, da es nur ein Politikfeld unter vielen sei, die man in der Schule nicht alle behandeln könne. Politisches System und Marktwirtschaft seien wichtigere Kernsystem-Themen. Dieser Einwand überzeugt nicht und ist gemessen an zentralen fachdidaktischen Auswahlkriterien höchst fragwürdig. Erstens sind die mit der Umweltkrise verbundenen Agrar-, Verkehrs-

und Energiesysteme usw. ebenso zentrale Kernsysteme unseres Lebens. Zweitens soll sozialwissenschaftliche Bildung sowohl laut Klafki (1996) als auch gemäß der Ökonomiedidaktikerin Weber (1997) und dem Politikdidaktiker Gagel (2000) solche Probleme priorisieren, die die Erfüllung elementarer Bedürfnisse bzw. Existenz und Wohlergehen von Menschen am stärksten gefährden (Bedeutsamkeit). Daraus kann man ableiten, dass Unterricht v.a. jene Probleme erörtern soll, die folgende Kriterien am stärksten erfüllen:

- a) *Intensität* von Leid (im Extrem Tod und qualvoller Schmerz)
- b) *Verbreitungsgrad* (im Extrem global)
- c) wissenschaftliche *Wahrscheinlichkeit* des Eintreffens negativer Folgen (im Extrem 100%)
- d) *zeitliche Dringlichkeit* des Handelns aus wissenschaftlicher Sicht (im Extrem sofort)
- e) *Irreversibilität* negativer Folgen (im Extrem 100%)

Diese Kriterien sind *allein* beim Klimaproblem extrem stark erfüllt: Die drohende Verfehlung des Pariser 1,5-2°C-Ziels ist a) eine *menschheitsgeschichtlich singuläre* Gefahr für unsere Zivilisation, die entsetzliches, unfassbares Leid erzeugen würde, wie Lynas (2007 & 2020) in einer systematischen und plastischen Synopse der wissenschaftlichen Studien zeigt. Die Klimakrise und b) der Verbreitungsgrad dieses Leids ist global. Die c) Wahrscheinlichkeit negativer Folgen bei ungenügendem Handeln beträgt laut Klimawissenschaft ca. 95-99%. Die d) zeitliche Dringlichkeit, d.h. die nötigen CO₂-Reduktionsraten pro Jahr sind extrem hoch (und höher als öffentlich zugegeben, siehe Anderson u.a. 2020), da dafür ein gewaltiger Kraftakt nötig ist, der wenn überhaupt mit der Mobilisierung der USA durch Roosevelt im 2. Weltkrieg vergleichbar ist. *Besonders relevant* ist e), dass die *Irreversibilität* 100% beträgt, da laut Klimawissenschaft eine globale Erwärmung um >2°C-Grad *nicht rückgängig gemacht werden kann*, sondern sich durch Folgeeffekte in der Natur selbst verstärkt (positive Rückkopplung, Dominoeffekte, Kippunkte). Obendrauf kommen zig andere Umweltkrisen.

Somit hat allein Klimapolitik eine mindestens ebenso hohe Problemschärfe wie jene Themen, die bei den von den Lehrplänen extrem übergewichteten Sachbereichen (Politisches System Deutschlands und Wirtschaft I + II) großen Raum einnehmen, wie z.B. Verfassungsorgane, Konjunkturpolitik, Verbraucherkompetenz. Das heißt *nicht*, dass Umweltpolitik mehr Raum im Lehrplan zustünde als diesen Bereichen. Aber eine Gleichberechtigung ist nötig. Das gilt auch für andere in den Kompetenzen der Lehrpläne marginalisierte Sachbereiche wie Extremismus und Migration / Multikulturelle Gesellschaft, die ebenfalls hohe Problemschärfe aufweisen.

Die Erörterung von Umweltpolitik kann man fachlich sehr gut eng mit der Debatte konstitutioneller Fragen des politischen Systems (Stein 1998, Buchstein 2018) und kontroverser Theorien zur Marktwirtschaft (Lange 2018) koppeln. Das tut fast keiner der untersuchten Lehrpläne, obwohl man politisches System und Marktwirtschaft ohne die ökologische Frage gar nicht adäquat beurteilen kann (Ulrich 2019, Stein 1998, Hickel/Kallis 2020).

Es mag sein, dass die Umweltkrise in Geografie behandelt wird. Das ändert nichts am Fazit: Schüler/innen benötigen zwingend umweltökonomische, umweltpolitische und umweltsoziologische Kompetenzen, um ihre *politischen* Interessen in der Umwelt-

krise sachgerecht und wirksam zu vertreten, zumal es politologisch gut begründete Zweifel gibt, dass Erwachsene weitsichtige Vertreter der ökologischen Interessen junger Generationen sind (Stein 1998).

Alle untersuchten Lehrpläne berufen sich im „weichen“ Einleitungsteil zu Zielen und Legitimation ihres Fachs *explizit* auf das Prinzip Bildung für Nachhaltige Entwicklung und betonen, wie wichtig ihnen das angeblich sei. Gemessen an den „harten“ *verbindlichen* Kompetenzen zu Umweltpolitik sind das jedoch meist bloße Lippenbekenntnisse. Nichts (außer einem Atomkrieg) ist desaströser für Nachhaltigkeit als jene entsetzliche, grauenhafte +3°C bis +5°C-Welt (Details in Lynas 2007 & 2020), in die das Handeln der großen Mehrheit unserer Gesellschaft ihre Kinder derzeit führt. Diese Kinder sollten intensiv lernen, wie diese +3°C bis +5°C-Welt aussähe und was sie politisch dagegen tun können.

Didaktisch sinnvoll ist daher die kontroverse Debatte eines politischen Mittels, das zur Erlangung echter Gerechtigkeit historisch oft wichtig war, aber in den verbindlichen Kompetenzen der o.g. Lehrpläne *kein einziges Mal* auftaucht: ziviler Ungehorsam (umso mehr Kompetenzen gibt es stattdessen zu Parteien, Wahlen u.ä.).

„Im Orchester der Instrumente, die die Melodie des Friedens, der Gerechtigkeit und der Bewahrung der Schöpfung spielen, kann ziviler Ungehorsam die Pauke darstellen, die Menschen aus ihrer Lethargie aufrüttelt. (...) Aktionen zivilen Ungehorsams [können] bei folgenden gravierenden Verstößen gegen die Menschenwürde bzw. das Überlebensrecht der Nachgeborenen ethisch berechtigt sein: (...) schwerwiegendes Versagen von Regierungen im Bereich ökologischer Probleme (zu wenig, zu spät und zu halbherzig)“ (Remele 1991, 294).

Literatur

- Anderson, K. u.a. (2020): A factor of two. doi.org/10.1080/14693062.2020.1728209
- Buchstein, H. (2018): Auf dem Weg zur Postwachstumsgesellschaft. Berliner Journal für Soziologie 28, 209-236. <https://doi.org/10.1007/s11609-018-0362-x>
- Gagel, W. (2000): Einführung in die Didaktik des politischen Unterrichts. Opladen
- Hickel, J. & Kallis, G. (2020): Is Green Growth Possible? New Political Economy 25, 469-486
- Hippe, T. (2016): Können Märkte das Klima retten? GWP 65, 177-187
<https://doi.org/10.3224/gwp.v65i2.24015>
- Klafki, W. (1996): Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Weinheim
- Lange, S. (2018): Macroeconomics without Growth. Marburg
- Lynas, M. (2007): Six Degrees. London
- Lynas, M. (2020): Our Final Warning. Six Degrees of Climate Emergency. London
- Remele, K. (1991): Gehorsam, Gehorsamsverweigerung und ziviler Ungehorsam gegenüber der staatlichen Autorität. Journal für christliche Sozialwissenschaft 32, 277-301
- Stein, T. (1998): Demokratie und Verfassung an den Grenzen des Wachstums. Opladen
<https://doi.org/10.1007/978-3-322-83296-2>
- Ulrich, B. (2019): Alles wird anders. Köln
- Weber, B. (1997): Handlungsorientierte Ökonomische Bildung. Neusäß

Zahnlose Tiger? Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen von Schülervertretungen im Bundesvergleich

Ilka Maria Hameister und Michael May

Zusammenfassung

Schüler/innen verfügen über Mitwirkungsrechte auf Klassen- und Schul- und überschulischer Ebene. Im Bildungsföderalismus der Bundesrepublik gibt es keine einheitlichen Regelungen. Der Beitrag zeigt die rechtlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern auf und reflektiert Handlungsoptionen für die SV-Arbeit.

1. Einleitung

Schüler/innen verfügen über verbürgte kollektive Mitwirkungsrechte im Rahmen ihres Schulbesuches. Diese sind im bundesdeutschen Bildungsföderalismus (vgl. Hepp 2011) mittlerweile in sämtlichen Schulgesetzen der Länder fest verankert. Die Schülervertretung steht damit für ein Recht der Schüler/innen, an ihren eigenen Angelegenheiten mitwirken und ihre Interessen vertreten zu können. Neben dieser rechtlichen Dimension, die letztlich von der Tatsache abgeleitet ist, dass auch Schule rechtsstaatlichen Prinzipien folgt (vgl. Rux/Niehues 2013, S. 268), hat die Schülervertretung für Schüler/innen aber noch eine weitere Funktion. Schüler/innen können die Erfahrungen in und mit der Schülervertretung nutzen, um politische Kompetenzen auszuprägen. Schuldemokratie weist somit nicht nur eine rechtsstaatliche Dimension auf, sondern auch eine der politischen Bildung. Dies wird teilweise explizit in den Schulgesetzen erwähnt. Schule soll auch ein Raum sein, in dem Schüler/innen (Lern-) Erfah-



Ilka Maria Hameister
wissenschaftliche Mitarbeiterin
Professur für Didaktik der Politik
Friedrich-Schiller-Universität Jena



Prof. Dr. Michael May
Professur für Didaktik der Politik
Friedrich-Schiller-Universität Jena

rungen mit gelebter Demokratie sammeln können (vgl. Rux/Niehues 2013, S. 268).

Im Folgenden soll vor allem die erste Dimension, der rechtliche Rahmen, näher beleuchtet werden – wenngleich dies durchgängig und vor allem im Fazit mit einem pädagogischen Interesse erfolgt. Dazu werden zentrale Regelungen der Schülervertretung im Bundesländervergleich dargestellt (Kap. 2). Es sollen damit ein Überblick über die geltenden Regelungen ermöglicht sowie Trends oder Unterschiede deutlich gemacht werden (Kap. 3). Grundlage dieser Ausführungen sind zentrale Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Bundesländer.¹ Das Fazit am Ende des Beitrages zeigt grundlegende Handlungsoptionen für die Schülervertretungen sowie die sie begleitenden Lehrkräfte auf (Kap. 4).

2. Aufgaben und Ebenen der Schülervertretung im Bundesländervergleich

Die Aufgaben der Schülervertretung sind durchaus vielfältig, ähneln sich aber deutlich über Bundesländergrenzen hinweg:

„Bei der Vertretung der Schülerinteressen im Schulbereich geht es vor allem um die Geltendmachung von Wünschen und Forderungen und um die Wahrnehmung von Rechten bei der Gestaltung des Unterrichts, der Auswahl der Lernstoffe und Lernmittel, der Gestaltung der Schul- und Hausordnung, der Regelung des Schulalltags sowie der Durchführung besonderer Veranstaltungen.“ (Avenarius/Hanschmann 2019, S. 171).

Die skizzierten Aufgaben bei der Vertretung von Schülerinteressen können in kollektiv organisierter Form grundsätzlich auf drei Ebenen erfüllt werden: der Klassenebene (oder Kursebene), der Schulebene und der überschulischen Ebene. Auf allen drei Ebenen verfügen die Schüler/innen sowohl über Rechte, eigene Gremien der Schülervertretung zu bilden und mit deren Hilfe ihre Interessen zu formulieren und zu verfolgen, als auch an Gremien, die die Belange der Klasse, Schule oder gar des gesamten Schulsystems betreffen, teilzunehmen. Hier gibt es bezüglich der konkreten Modalitäten und Machtmittel zwischen den einzelnen Bundesländern Unterschiede (vgl. Rux und Niehues 2013, S. 266), die im Folgenden näher herausgearbeitet werden.

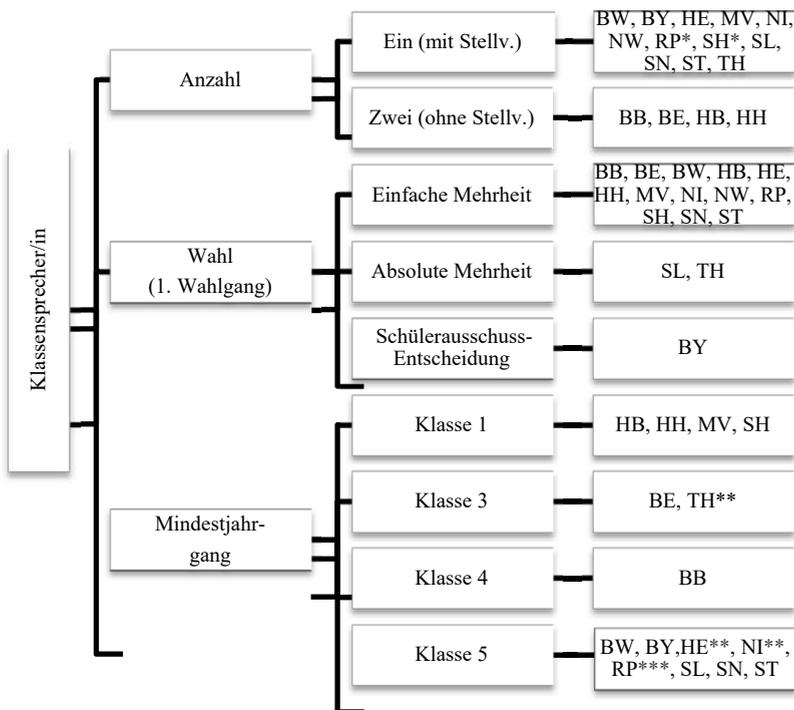
2.1 Klassenebene

2.1.1 Klassensprecher/innen

Die kleinste ‚politische Organisationseinheit‘ ist die Klasse (oder der Kurs). Auf dieser Ebene werden Vertreter/innen, in der Regel als *Klassensprecher/innen* bezeichnet, gewählt. Sie bilden das zentrale Vertretungsamt der Schüler/innen und sind Schlüsselfiguren der SV. Dabei erfüllen sie die oben genannten Aufgaben im Zuge ihrer Informations-, Anhörungs-, Vorschlags-, Vermittlungs-, Beschwerde- und Mitgestaltungsrechte. Die Regelungen zu den Klassensprecher/innen unterscheiden sich im Einzelnen (siehe Tab. 1): Größere Unterschiede bestehen in der Stellvertreterregelung. Während vier Bundesländer (BB, BE, HB, HH) zwei gleichberechtigte Klassenspre-

cher/innen wählen und keine Stellvertreter/innen kennen, gibt es in zehn Bundesländern (BW, BY, HE, MV, NI, NW, SL, SN, ST, TH) neben dem/der Klassensprecher/in eine/n gewählte/n Stellvertreter/in. In Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind neben dem/der Klassensprecher/in keine Stellvertreter/innen vorgesehen. 13 Bundesländer sehen für die Wahl eine einfache Mehrheit vor, wobei eines (HE), im Fall einer Einzelkandidatur eine absolute Mehrheit vorschreibt. Im Saarland und in Thüringen ist im ersten Wahlgang eine absolute Mehrheit, in weiteren Wahlgängen eine einfache Mehrheit nötig. Bayern überlässt das Wahlverfahren einer Entscheidung des Schülersausschusses (siehe Kap. 2.2). Pädagogisch bedeutsam ist das Einstiegsalter in die Ämterwahl auf Klassenebene. In vier Bundesländern werden die Klassensprecher ab der ersten Jahrgangsstufe gewählt (HB, HH, MV, SH), in zwei ab der dritten (BE, TH), in einem ab der vierten und in neun ab der fünften – wobei bei einigen Ländern Soll- oder Kann-Regelungen für eine frühere Wahl zu finden sind.

Abb. 1: Zusammensetzung, Wahlmodi und Zulassungsalter von Klassensprecher/innen in den Bundesländern



* ein/e Klassensprecher/in ohne Stellvertreter/in ** Kann-Regelung ab Klasse 1

*** Soll-Vorschrift ab Klasse 1

BB – Brandenburg, BE – Berlin, BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, HB – Bremen, HE – Hessen, HH – Hamburg, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SH – Schleswig-Holstein, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, TH – Thüringen

2.1.2 Klassenkonferenzen

Ein wichtiger Aspekt bei der Mitwirkung auf Klassenebene sind die *Klassenkonferenzen*. Unter Klassenkonferenzen sollen hier zunächst alle Gremien verstanden werden, die sich mit Angelegenheiten der Klasse befassen. Mitglieder der Klassenkonferenz sind in der Regel alle in der Klasse unterrichtenden Lehrer/innen und ggf. pädagogischen Mitarbeiter/innen sowie – je nach Bundesland – auch Eltern und Schüler/innen. Die Mitwirkung der Schüler/innen erfolgt hier somit ggf. über die Teilnahme an einer entsprechenden Konferenz, in der wichtige Belange der Klasse diskutiert und entschieden werden. Dabei geht es sowohl um gruppenspezifische oder pädagogische Interna einer Klasse als auch um Ordnungsmaßnahmen oder Fragen der Zeugnisse oder Versetzungen.

Betrachtet man die Mitwirkungsrechte von Schüler/innen in den Klassenkonferenzen, werden Unterschiede zwischen den Bundesländern deutlich. Immerhin sechs Bundesländer lassen Schülervertreter/innen, meist die Klassensprecher/innen, bei Klassenkonferenzen umstandslos zu (BB, HB, HH, MV, NI, ST), teilweise mit Stimmrecht. Da bei Noten- und Versetzungsfragen ein Stimmrecht der Schüler/innen (und Eltern) verfassungswidrig wäre (vgl. Avenarius/Hanschmann 2019, S. 170, Fn. 7), nehmen die Schülervertreter/innen zudem bei solchen Entscheidungsfragen nur beratend teil (HB, MB, NI). Andere Bundesländer (BE, NW, RP, SH, SL) kennen zwar auch eine Teilnahme von Schülervertreter/innen an der Klassenkonferenz, schließen sie aber bei Noten- und Versetzungsfragen komplett aus. Wieder andere (BW, BY, HE, SN, TH) sehen keine Beteiligung der Schülervertretung in Klassenkonferenzen vor – unabhängig davon, ob Noten- und Versetzungsfragen behandelt werden oder nicht. In keinem Bundesland verfügen die Schülervertreter/innen dabei über ein Vetorecht. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Zulassung zur Klassenkonferenz mitunter erst ab einem bestimmten Jahrgang erfolgt.

2.2 Schulebene

2.2.1 Schülerämter und Schüलगremien

Auch auf Schulebene prägen die *Gremien und Ämter der Schülervertretung* das Bild der Mitwirkung. Hierbei handelt es sich um den *Schülerrat*, den/die *Schülersprecher/in* und die *Vollversammlung der Schüler/innen* (bei teilweise abweichender Bezeichnung). Auch sie erfüllen Aufgaben im Zuge ihrer Informations-, Anhörungs-, Vorschlags-, Vermittlungs-, Beschwerde- und Mitgestaltungsrechte. Nur selten verfügen sie dabei über nennenswerte Machtmittel, die andere Akteure des Schullebens tatsächlich unter Zwang setzen könnten.

- Bezüglich des *Schülerrats* unterscheiden sich die Bundesländer hauptsächlich in der Frage, ob neben den ständig vertretenen Klassensprecher/innen noch weitere Personen (z.B. Delegierte für die überschulische Ebene, Stellvertreter/innen oder der/die Schülersprecher/in) zum Gremium gezählt werden. Auch gibt es Variationen beim Zulassungsalter. Die meisten Länder sehen die Beteiligung am Schüler-

rat ab dem fünften Jahrgang vor, wobei einige für eine frühere Beteiligung offen sind (z.B. BB, NI, TH). Häufig verfügt der Schülerrat über das Recht, Anträge an Konferenzen zu stellen, oder muss vor wichtigen Entscheidungen von Konferenzen oder der Schulleitung angehört werden (z.B. HB, HE, HH, NI, NW, SN, ST), seltener finden sich echte suspensive (aufschiebende) oder devolutive (an die nächsthöhere Instanz, wie die Schulbehörde, verweisende) Vetorechte (z.B. HB, HE) (vgl. Rux/Niehues 2013, S. 266).

- Der/die *Schülersprecher/in* repräsentiert die Schülerschaft einer Schule. Viele Bundesländer lassen unterschiedliche Wahlmodi nach Beschluss der Schülerschaft oder des Schülerrates zu (siehe Tab. 1). Nur sechs Bundesländer verfügen nicht über diese Wahlfreiheit (BE, HB, HH, NI, SL, TH). Weit verbreitet ist die Möglichkeit der Urwahl der/des Schülersprechers/in aus der Mitte aller Schüler/innen (zehn Bundesländer) sowie die Wahl durch den Schülerrat aus der Mitte des Schülerrates (acht Bundesländer). Etwas weniger verbreitet ist die Urwahl aus der Mitte des Schülerrates sowie die Wahl durch den Schülerrat aus der Mitte der Schülerschaft (jeweils fünf Bundesländer).
- Die *Vollversammlung der Schüler/innen* ist in fast allen Bundesländern ausdrücklich als Mitwirkungsinstrument verankert (außer BW, BY). Zwar verfügt sie in der Regel nur über schwache Rechte und dient vornehmlich der Information und des Austauschs; in einigen Bundesländern kann sie aber auch Beschlüsse fassen und Empfehlungen an den Schülerrat (HB, HH) geben, muss vor wichtigen Entscheidungen des Schülerrates gehört werden (SN) oder kann sogar Anträge an die Schulkonferenz richten, die dort behandelt werden müssen.

Tab. 1: Wahlmodi des/der Schülersprecher/in in den Bundesländern (bei mehrfacher Eintragung existiert eine Wahloption)

	Wahl aus der Mitte des Schülerrates	Wahl aus der Mitte der Schülerschaft
Wahl durch Schülerrat	BB, HB, HE, MV, NI, RP, SN, ST	BW, BY, NW, SH, ST
Wahl durch Schülerschaft (Urwahl)	BE, MV, RP, SN, ST	BB, BW, BY, HE, HH, NW, SH, SL, ST, TH

Ein zentrales demokratisches Recht besteht historisch gesehen darin, dass ein zuständiges politisches Gremium (z.B. ein Parlament) über die verfügbaren Haushaltsmittel eigenständig einen Haushaltsplan aufstellen kann (*Budgetrecht*) (vgl. Ismayr 2001, S. 254). An der Verwendung von Geldmitteln können sich demokratische Kompromiss- und Konsensbildungsprozesse entzünden, die auch für Schüler/innen ein demokratisches Erfahrungsfeld eröffnen. Während eine Reihe von Bundesländern der Schülervertretung das *explizite* Recht zugesteht, Beiträge von den Schüler/innen zu erheben oder Spenden entgegenzunehmen (BW, HB, NW, RP), stellen Hamburg und das Saarland der Schülervertretung ein eigenes Budget zur Verfügung, über das sie im Rahmen ihrer Aufgaben frei verfügen kann. Andere Bundesländer sichern lediglich die Übernahme der anfallenden sächlichen Kosten der Gremienarbeit zu und stellen Räume (BB, BE, HE, NI, SH, TH).

2.2.2 Mitwirkung in schulischen Gremien

Neben den Gremien und Ämtern der Schülervertretung im engeren Sinne sind Schüler/innen auch an Gremien beteiligt, die Belange der gesamten Schule betreffen. Dabei handelt es sich vor allem um *Fachkonferenzen*, bei denen die Fachlehrer/innen die inhaltliche Arbeit in den Schulfächern gestalten, und um *Schulkonferenzen*, in denen sich die zentralen Statusgruppen (Lehrer/innen und ggf. pädagogisches Personal, Eltern, Schüler/innen, ggf. Schulträger) treffen und die Gesamtbelange der Schule steuern (Lehrerkonferenzen, bei denen sich Lehrer/innen untereinander und mit der Schulleitung abstimmen, sollen hier außen vor gelassen werden).

- Bei den *Fachkonferenzen* zeigen sich relativ große Unterschiede. In sechs Bundesländern (BY, BE, HE, HH, SN, TH) bleiben die Schüler/innen von der Fachkonferenz ausgeschlossen. Dagegen besteht in zehn Bundesländern (BB, BE, BW, MV, NI, NW, RP, SH, SL, ST) für Schüler/innen die Möglichkeit – durch Mitgliedschaft, Einladung oder Teilnahmerecht – den Fachkonferenzen beizuwohnen. In diesen Ländern haben die Schüler/innen zumeist eine beratende Funktion ohne Stimmrecht; in Niedersachsen sind die Schülervertreter/innen darüber hinaus sogar mit Stimmrecht ausgestattet. Da bei den Fachkonferenzen die fachliche und didaktische Expertise der Lehrer/innen den Ausschlag gibt, verfügen die Schülervertreter/innen in keinem Bundesland über Vetorechte in diesem Gremium.
- Die Aufgaben der *Schulkonferenzen* sind in den Ländern durchaus unterschiedlich und reichen von eher beratenden Funktionen bis hin zu Entscheidungsbefugnissen (vgl. Avenarius/Hanschmann 2019, S. 182–185). Grundsätzlich kann man sagen, dass sich die Aufgaben der Schulkonferenzen einerseits auf die Gestaltung „der pädagogischen Arbeit und des Lebens der Schule in ihrer Gesamtheit“, andererseits auf die Befassung mit „Einzelschicksalen“ (Avenarius/Hanschmann 2019, S. 166) beispielsweise in Konfliktsituationen richten. Auffällig ist, dass nur wenige Bundesländer Gesamtkonferenzen kennen, an denen eine größere Anzahl der jeweiligen Statusgruppen teilnimmt – und zumeist die gesamte Lehrerschaft (NI, ST). Fast alle Bundesländer (außer ST) sehen dessen ungeachtet kleinere, ausschussartige Schulkonferenzen mit wenigen Vertreter/innen der Statusgruppen vor. Die folgende Darstellung richtet sich auf diese kleineren Schulkonferenzen (vgl. Tab. 2).
- In allen Bundesländern verfügen die Schülervertreter/innen über ein Stimmrecht in der Schulkonferenz. Dabei ist durch Drittelparität meistens (BB, BE, BW, BY, HH, MV, NW, RP, SH, SL, SN, TH) die Möglichkeit einer Erwachsenenmajorisierung der Schülervertreter/innen gegeben (Eltern und Lehrkräfte zusammen können eine Majorität gegenüber den Schüler/innen bilden). Diese Situation birgt freilich auch die Chance, dass Eltern und Schüler/innen an einem Strang ziehen. Weniger Länder (HB, HE, NI, ST) haben dagegen eine Mitarbeiter/innen- oder Lehrermajorität installiert, sodass sich diese immer gegenüber Eltern- und Schülervertretern/innen durchsetzen können. Bemerkenswert sind die Vetorechte der Schülervertreter/innen in Brandenburg, Bremen und Schleswig-Holstein.

Tab. 2: Beteiligung der Schüler/innen an den Schulkonferenzen

Bundesland	Bezeichnung des Gremiums	Vertretung von Schüler/innen in Schulkonferenzen	Mehrheitsoption	Vetorecht der Schülervertreter/innen
BB	Schulkonferenz	ja, gewählt durch Schülerkonferenz	Nein (Erwachsenenmajorität)	devolutes Veto der Schülervertreter/innen in der Schulkonferenz bei ausgewählten Fragen
BE	Schulkonferenz	ja, gewählt durch Gesamtschülervertretung	Nein (Erwachsenenmajorität)	bei ausgewählten Entscheidungen qualifizierte Mehrheit nötig
BW	Schulkonferenz	ja, gewählt durch den Schülerrat	Nein (Erwachsenenmajorität)	
BY	Schulkonferenz	ja, Mitglieder des Schülerausschusses	Nein (Erwachsenenmajorität)	
HB	Schulkonferenz	ja, gewählt durch Schülerbeirat	Nein (Mitarbeitermajorität)	suspensives Vetorecht der Schülervertreter/innen in der Schulkonferenz gegenüber Beschlüssen der Lehrerkonferenz, den Teilkonferenzen oder Fachkonferenzen
HE	Schulkonferenz	ja, gewählt durch Schülerrat	Nein (Lehrermajorität)	
HH	Schulkonferenz	ja, Vertreter/innen des Schülerrates	Nein (Erwachsenenmajorität)	
MV	Schulkonferenz	ja, Vertreter/innen des Schülerrates	Nein (Erwachsenenmajorität)	
NI	Schulvorstand (neben Gesamtkonferenz mit allen Lehrkräften und Vertreter/innen der anderen Statusgruppen)	ja, durch Schülerrat gewählt	nein (Lehrermajorität)	
NW	Schulkonferenz	ja, gewählt durch Schülerrat	Nein (Erwachsenenmajorität)	
RP	Schulausschuss	ja, gewählt durch Klassensprecherversammlung	nein (Erwachsenenmajorität)	
SH	Schulkonferenz	ja	Nein (Erwachsenenmajorität)	suspensives Vetorecht der Schülervertreter/innen in der Schulkonferenz bei Beschlüssen der Schulkonferenz, sofern die anwesenden Schüler/innen einstimmig widersprechen
SL	Schulkonferenz	ja, gewählt durch Schülervertretung aus ihrer Mitte	Nein (Erwachsenenmajorität)	
SN	Schulkonferenz	ja, in der Regel gewählt durch Schülerrat aus dessen Mitte	Nein (Erwachsenenmajorität)	
ST	Gesamtkonferenz (mit sämtlichen Lehrkräften und Vertreter/innen der anderen Statusgruppen)	ja, durch Schülerrat gewählt	Nein (Lehrermajorität)	
TH	Schulkonferenz	ja, durch Klassensprecherversammlung gewählt	Nein (Erwachsenenmajorität)	

2.2.3 Schülerzeitung und Schülergruppen – Instrumente der Schulöffentlichkeit

Schließlich werden den Schüler/innen einige Aktivitäten eingeräumt, die es ihnen ermöglichen, das Schulleben aktiv zu gestalten und eine Schulöffentlichkeit zu konstituieren.

ieren. Hierzu zählen vor allem die Möglichkeit, eine Schülerzeitung zu betreiben, sowie das Recht, sich in Schülergruppen zu organisieren.

- Die *Schülerzeitung* ist in allen Bundesländern im Schulgesetz und/oder den einschlägigen Verordnungen verankert und aktualisiert das Recht der Schüler/innen auf freie Meinungsäußerung. Es handelt sich bei der Schülerzeitung um ein Produkt, das von den Schüler/innen – ggf. mit Beratung durch Lehrkräfte – selbst verantwortet wird. Da auch für die Schülerzeitung das Zensurverbot gilt, gibt es kein Prüfrecht durch die Schulleitung. Sie unterliegt nur dem Presserecht und den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen und kann – falls Verstöße vorliegen – allenfalls nachträglich eingezogen werden (vgl. Rux/Niehues 2013, S. 161–163).
- Weitaus heterogener sind dagegen die Regelungen zu den *Schülergruppen*. Abgesehen von Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt, die bei der gesetzlichen Rahmung von Schülergruppen zurückhaltend sind, ist die Bildung solcher Gruppen in den anderen Bundesländern ausdrücklich vorgesehen. Innerhalb der Schülergruppen können sich die Schüler/innen mit selbst gesetzten Themen beschäftigen oder gemeinsame Ziele verfolgen – und zwar innerhalb der Schule. Dieses Recht kann nur eingeschränkt werden, wenn durch die Aktivitäten der Schülergruppen der Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule gefährdet wird. Unterschiede finden sich insbesondere bezüglich der politischen Ausrichtung von Schülergruppen. Während die meisten Bundesländer ausdrücklich die Verfolgung politischer Ziele erwähnen (BW, NI ab dem Alter von 14, RP, SH), sich auf die grundgesetzliche Vereinigungsfreiheit berufen (BE), sich auf den allgemeinen und damit auch politischen Bildungsauftrag der Schule beziehen (TH) oder ohne weitere Spezifizierung das Recht festhalten (BB, HB, HE, HH, MV, NW), schließt das Saarland ausdrücklich die „Bildung und Betätigung politischer Schülergruppen in der Schule“ (SL ASchO § 13) aus. Dies ist rechtlich bedenklich, denn „Vereinigungen der Schüler (z.B. Jugendgruppen oder politische Arbeitskreise) unterstehen dem Schutz des Art. 9 Abs. 1 GG. Die Schule darf solche Vereinigungen – auch wenn sie sich in der Schule betätigen – weder verbieten noch von einer Genehmigung abhängig machen“ (Rux/Niehues 2013, S. 165). Auch pädagogisch betrachtet ist eine solche Einschränkung kontraproduktiv, da politische Schülergruppen einen wichtigen Erfahrungsraum zur Verfügung stellen und die politische Identitätsbildung fördern können.

2.3 Überschulische Ebene

Gremien und Ämter der Schülervertretung sowie die *Mitwirkung an Schulgremien* finden sich auch auf der überschulischen Ebene, wobei die Länder auch hier unterschiedliche Wege gehen: Grundsätzlich ist die Konstituierung der *Schülervertretungsgremien* auf überschulischer Ebene an ein Delegationsmodell geknüpft. Amtsträger (z.B. der/die Schülersprecher/in) oder eigens gewählte Delegierte der Einzelschulen werden auf eine nächsthöhere Ebene entsandt. Was im Einzelnen die nächsthöhere Ebene ist, weicht von Bundesland zu Bundesland ab und hängt sowohl mit der politischen Verwal-

tungsgliederung als auch mit der Schulverwaltungsgliederung der jeweiligen Bundesländer zusammen.

Bedeutender erscheinen indes die Unterschiede zwischen den Bundesländern, die sich im Hinblick auf die Mitspracherechte der überschulischen Schülergremien zeigen. Insgesamt haben die Schülergremien die Aufgabe, „die Arbeit der einzelnen Schülervertretungen zu unterstützen und die Interessen der Schülerinnen und Schüler, die sie repräsentieren, geltend zu machen“ (Avenarius/Hanschmann 2019, S. 174). Die Geltendmachung von Interessen gestaltet sich aber vor allem auf den mittleren Ebenen recht unterschiedlich. So ist die Adressierung der kommunalen Schulpolitik durch die Schülervertretung nicht in allen Bundesländern explizit vorgesehen. Während die Gemeinde-, Stadt- und Kreisschülerräte in einer Reihe von Bundesländern etwa in Fragen von Schulplanungen, Schulschließungen oder Ausstattungen beteiligt werden (z.B. HE, HH, MV, NI, RP, ST), erschöpft sich die Funktion dieser Gremien in anderen Ländern in der Wahl von Ämtern und der Delegation von Vertreter/innen für die nächsthöhere Ebene (z.B. SN, TH).

Die politischen Kompetenzen der Landespolitik richten sich vor allem auf die personelle Ausstattung und inhaltliche Ausrichtung der Bildungseinrichtungen. Auf dieser Ebene verfügen die Landesschülervertretungen zumeist über ein „Anhörungsrecht gegenüber dem Kultusministerium“ (Avenarius/Hanschmann 2019, S. 174) und werden bei wichtigen schulpolitischen Weichenstellungen beteiligt.

Neben den überschulischen Gremien und Ämtern der Schülervertretung werden die Schüler/innen mitunter auch an *Schulbeiräten* beteiligt, in denen neben den Schüler/innen andere schulische Statusgruppen, die Jugendhilfe, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure wie Wirtschaftsverbände, Kirchen, Gewerkschaften, Kammern u.a. vertreten sein können. Solche Beiräte haben zumeist eine Beratungsfunktion und müssen bei wichtigen schulpolitischen Entscheidungen gehört werden, sind aber nicht mit Entscheidungs- oder Vetorechten ausgestattet. Einige Bundesländer haben solche Beiräte bereits auf einer mittleren Ebene eingerichtet (z.B. Kreisschulbeirat, Bezirksschulbeirat, Schulregionkonferenz) (z.B. BB, BE, SL), andere nur auf der Landesebene (z.B. BB, BE, BW, HH, MV, NI, SH, ST, TH). Wieder andere sehen keine Schulbeiräte vor (z.B. HB, SN).

3. Zusammenfassung – Unterschiede im Detail und keine systematischen Kenntnisse über Auswirkungen auf gelebte Praxis

Die voranstehenden Ausführungen dokumentieren, dass die Vertretung von Schülerinteressen in den einzelnen Bundesländern fest institutionalisiert ist. Auf allen Ebenen besteht für die Schüler/innen sowohl die rechtlich verbürgte Möglichkeit, eigene Gremien und Ämter zu wählen, als auch an übergreifenden Entscheidungsgremien (v.a. Schulebene) und Beratungsgremien (v.a. Landesebene) teilzunehmen. Dennoch zeigen sich einige bedeutende Unterschiede im Detail:

- Auf der *Klassenebene* fällt auf, dass einige Bundesländer Klassensprecherwahlen erst ab der fünften Klasse zulassen, während andere diese Möglichkeit bereits früher, z.T. ab der ersten Klasse eröffnen. Auch bei der Konferenzteilnahme auf Klassenebene (Klassenkonferenzen) gibt es Unterschiede – zwischen umfangreichen Beteiligungsrechten mit Stimmrecht (außer bei Noten- und Versetzungsentscheidungen) einerseits und einem prinzipiellen Ausschluss der Schüler/innen andererseits.
- Auf der *Schulebene* erscheinen vor allem die Abweichungen in den Regelungen zu den Rechten des Schülerrats und der Vollversammlung relevant. Während einige Länder dem Schülerrat ‚harte‘ Vetorechte gegenüber Entscheidungen anderer Gremien einräumen, handelt es sich in anderen Ländern vornehmlich um Antrags- und Anhörungsrechte. Die Schülerversammlung kann in einigen Bundesländern Entscheidungen treffen und Anträge stellen, in anderen dient sie lediglich der Information und dem Austausch mit der Schülervertretung der Schule. Auch in der Beteiligung der Schüler/innen an Schulgremien zeigen sich Differenzen. Viele Bundesländer lassen eine Schülerbeteiligung an Fachkonferenzen zu (zumeist ohne Stimmrecht), in anderen bleiben die Schüler/innen außen vor. In den Schulkonferenzen haben die Schülervertreter/innen selten echte aufschiebende oder verweisende Vetorechte, meistens können sie durch Lehrer/innen oder Erwachsene relativ umstandslos majorisiert werden. Zu erwähnen sind schließlich die Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich eines SV-Budgets. Nur Hamburg und das Saarland sichern ein festes Budget zu, über dessen Verwendung die Schülervertretung im Rahmen ihrer Aufgaben frei entscheiden kann.
- Auf der *überschulischen Ebene* fällt vor allem auf, dass auf der mittleren Ebene der Schülervertretung (Kreis, Bezirk, Region) in einigen Ländern Mitwirkungsrechte bei kommunalen schulpolitischen Entscheidungen existieren, in anderen dagegen nicht, ebenso, wie einige Länder die Mitwirkung in Schulbeiräten kennen, andere dieses Beteiligungsinstrument dagegen nicht vorsehen.

Inwiefern die gefundenen Unterschiede die gelebte Praxis der Schülermitwirkung oder die Mitwirkungsbereitschaft beeinflussen, ist unklar. Die wenigen quantitativen Studien geben Aufschluss zum Zusammenhang von Notendurchschnitt, prosozialer Orientierung, Schulform, Schulklima, Zufriedenheit mit der Partizipation oder Partizipationserfolg einerseits mit tatsächlicher Partizipation (oder Partizipationsbereitschaft) andererseits (je höher, desto stärker) (vgl. Böhm-Kasper 2006, Fatke/Schneider 2005, Reinhardt/Tillmann 2002). Darüber hinaus scheint aber die Arbeit der Einzelschule von großer Bedeutung zu sein (vgl. Reinhardt/Tillmann 2002, S. 67).

4. Konsequenzen für Schülervertretungen und begleitende Lehrkräfte – Rahmenbedingungen akzeptieren oder Konfrontation?

Analysiert man die gesetzlichen Regelungen zur Schülervertretung, so zeigt sich, dass sie für die Schüler/innen zwar das Recht auf die Wahl eigener Gremien und Vertre-

ter/innen vorsehen, diese Gremien und Vertreter/innen aber vornehmlich mit *Mitwirkungs-* und nur punktuell mit *Mitentscheidungsrechten* ausgestattet sind – wobei bei den Mitentscheidungsrechten, wie z.B. in der *Schulkonferenz*, sorgsam darauf geachtet wird, dass sich die Schüler/innen nicht gegen die ‚Erwachsenen‘ durchsetzen können. Trotz einiger suspensiver und devolutiver Vetorechte von Schülerrat (z.B. HB, HE) und Schülervertreter/innen in den gesamtschulischen Gremien (z.B. BB, HB, SH), sind Schüler/innen nirgends echte Vetospieler. Dies liegt darin begründet, dass Schule zwar auch – aus grundgesetzlichen wie pädagogischen Gründen – durch demokratische Prinzipien und Merkmale gekennzeichnet sein soll (siehe Kap. 1), vornehmlich aber einem „pädagogischen Impetus“ (Langner 2007, S. 238) folgt, der von einer Differenz von Schüler/innen- und Erwachsenenwelt ausgeht und damit die Einschränkung von Autonomie der Schüler/innen rechtfertigt. Die vielfach beschriebene Gefahr besteht aus pädagogischer Sicht darin, dass sich die Schüler/innen von diesen Formen eingeschränkter Demokratie (vgl. Franz 2016), die sie nur noch als die Auf-führung eines leeren ‚Demokratiespektakels‘ empfinden, abwenden, sodass die Erstbegegnung mit erfahrener Demokratie im Sozialisationsraum Schule von Enttäuschungen und Frustrationen statt von Momenten der Anerkennung und Selbstwirksamkeit geprägt ist (vgl. Helsper/Lingkost 2013).

Für die Arbeit von und mit Schülervertretungen in den Schulen ergeben sich aus dieser Gemengelage zwei grundsätzliche Handlungsoptionen. Eine *erste Handlungsoption* könnte unter der Überschrift „Akzeptieren und Ausgestalten“ firmieren und würde beinhalten, die erwähnte Differenz von Schüler/innen- und Erwachsenenwelt *offensiv hinzunehmen*. Damit würde man akzeptieren, dass es Bereiche gibt, in denen die Schüler/innen nicht mitbestimmen können. Die Arbeit der Schülervertretung bestünde darin, die Schulöffentlichkeit, d.h. die schulöffentliche Kommunikation und Urteilsbildung über unterrichts- und schulrelevante Fragen, zu stärken und „im Modus der Belagerung [...] kommunikative Macht“ (Habermas 1994, S. 208) auf Entscheidungsgremien auszuüben. Instrumente wie die Schülerzeitung und die Schülergruppen können hierfür funktional sein. Dies würde eine ausreichende Responsivität der schulischen Entscheidungsgremien im Hinblick auf die Anliegen der Schüler/innen voraussetzen. Responsivität wäre dann aber nicht durch harte Rechte der Schülerschaft garantiert, sondern allenfalls durch die pädagogische Einsicht der Lehrerschaft und Eltern in den pädagogischen Wert der Berücksichtigung von Schülerinteressen bei der Gremienarbeit.

Die *zweite Handlungsoption* könnte man mit dem Slogan „Konfrontieren und Mobilisieren“ bezeichnen. Sie besteht darin, die weitere Demokratisierung des Schulbetriebs über die Landesschülervertretungen bzw. die Bundesschülerkonferenz einzufordern und anzustreben. Unser Eindruck ist, dass – selbst wenn man den angesprochenen „pädagogischen Impetus“ (Langner 2007, S. 238) von Schule im Auge behält – durchaus Reserven für bildungspolitische Forderungen bestehen. Konkret könnte dies in einigen Bundesländern eine aufholende Ausweitung der Mitentscheidungsrechte in Fach- und Klassenkonferenzen betreffen, eine Herabsetzung der Jahrgangseintrittsgrenzen für Ämter und Gremien, aber auch die Einführung von Vetorechten, wie sie bereits in Brandenburg, Bremen, Hessen oder Schleswig-Holstein existieren. Auch

unterhalb der Entscheidungsgremien der Schule könnte die Verfügung über einen eigenen angemessenen Haushalt demokratische Aushandlungs- und Lernprozesse in der Schülerschaft befördern.

Beide Handlungsoptionen schließen sich nicht gegenseitig aus. So kann in Bundesländern mit relativ wenig Mitentscheidungsrechten den Umständen Rechnung getragen werden, ohne dass die Schüler/innen den Kampf um mehr Mitentscheidung im Sinne von „Konfrontieren und Mobilisieren“ aufgeben müssen. Andersherum stoßen auch Schülervertretungen in Bundesländern mit weitreichenderen Mitentscheidungsrechten – wie gezeigt – an strukturelle Grenzen, so dass „Akzeptieren und Ausgestalten“ angeraten erscheinen mag.

Beide Handlungsoptionen weisen trotz unterschiedlicher Rahmungen durchaus pädagogische Potentiale auf. So bieten beide die Chance, politische Handlungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund begrenzt verfügbarer Handlungsressourcen einschätzen zu lernen. Dabei gilt es anzuerkennen, dass kognitive und affektive Frustrationserfahrungen unausweichlicher Bestandteil (politischen) Alltagshandelns sind und zentrale demokratiepädagogische Schlüsselmomente zum Aufbau von Frustrations- und Ambiguitätstoleranz darstellen, sofern sie von den Betroffenen als solche identifiziert und reflektiert werden. Hierbei können die begleitenden Lehrkräfte Hilfestellung leisten und Raum zur Artikulation bereitstellen, sodass die Erfahrungen des „Scheiterns“ *im Rahmen verbürgter Rechte* als Teil des demokratischen Prozesses wahrgenommen werden, statt Abwehr- oder gar Blockadehaltungen hervorzubringen. Gremienarbeit ist zudem – unabhängig von der landesspezifischen Ausgestaltung der Schülervertretung – von Bedeutung, da organisationsvermittelte Lernerfahrungen das Potential haben, die Bereitschaft zur politischen Partizipation außerhalb der unmittelbaren Lebenswelt Schule zu erhöhen und entsprechend eine Brücke zum abstrakteren politischen System zu bilden (vgl. Reinhardt 2009, S. 137 f.).

Anmerkung

1 Abrufbar unter: <https://bit.ly/3ipkO05> – Wir danken Maria Ehnert für die Recherchearbeit.

Literatur

- Avenarius, Hermann/Hanschmann, Felix (2019): Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft. 9., neu bearbeitete Auflage. Köln: Carl Link.
- Böhm-Kasper, Oliver (2006): Politische Partizipation von Jugendlichen. Der Einfluss von Gleichaltrigen, Familie und Schule auf die politische Teilhabe Heranwachsender. In: Helsper, Werner/Krüger, Heinz-Hermann/Fritzsche, Sylke u.a.: Unpolitische Jugend? Eine Studie zum Verhältnis von Schule, Anerkennung und Politik. Wiesbaden: VS Verlag. S. 51-74.
- Fatke, Reinhardt/Schneider, Helmut (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Franz, Annika (2016): Mitbestimmung in der Schule. In: Jörg Tremmel/Markus Rutsche (Hrsg.): Politische Beteiligung junger Menschen. Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien. Wiesbaden: Springer VS, S. 435-457.

- Habermas, Jürgen (1994): Volkssouveränität als Verfahren. In: Habermas, Jürgen (Hrsg.): Die Moderne - ein unvollendetes Projekt. Philosophisch-politische Aufsätze. 3. Aufl. Leipzig: Reclam, S. 180-212.
- Helsper, Werner/Lingkost, Angelika (2013): Schülerpartizipation in den Antinomien von Autonomie und Zwang – exemplarische Rekonstruktionen im Horizont einer schulischen Theorie der Anerkennung. In: Hafenecker, Benno / Henkenborg, Peter/Scherr, Albert (Hrsg.): Pädagogik der Anerkennung. Grundlagen, Konzepte, Praxisfelder. Schwalbach/Ts.: debus Pädagogik, S. 132-156.
- Hepp, Gerd F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag. Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. 2., überarb. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Langner, Frank (2007): Schülervertretung und politische Bildung. In: Reinhardt, Volker (Hrsg.): Forschung und Bildungsbedingungen. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren, S. 235-242.
- Reinhardt, Sibylle/Tillmann, Frank (2002): Politische Orientierungen, Beteiligungsformen, Wertorientierungen. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin u.a.: Jugend und Demokratie - Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich. S. 43-74
- Reinhardt, Sibylle (2009): Was leistet Demokratie-Lernen für politische Bildung? Gibt es empirische Indizien zum Transfer von Partizipation im Nahraum auf Demokratie-Kompetenz im Staat? Ende einer Illusion und neue Fragen, in: Lange, Dirk/Himmelmann, Gerhard (Hrsg.): Demokratiedidaktik. Impulse für die Politische Bildung. Wiesbaden: Springer, 125-141.
- Rux, Johannes/Niehues, Norbert (2013): Schulrecht. 5., vollständig neubearbeitete Auflage. München: Verlag C. H. Beck.



Andreas Schulz
Tamara Schwertel (Hrsg.)

Der lange Sommer der Flucht – 2015 und die Jahre danach

Diskurse, Reflexionen, Perspektiven

*2021 • 306 Seiten • Kart. • 39,00 € (D) • 40,90 € (A)
ISBN 978-3-8474-2467-3 • eISBN 978-3-8474-1611-1*

Was bleibt fünf Jahre nach dem Sommer 2015 und den anhaltenden Fluchtbewegungen? Welche Bedeutung kommt den Ereignissen von 2015 immer noch zu und in welche Lebensbereiche ragen diese hinein?

Der vorliegende Sammelband nimmt sich dem Thema Flucht aus verschiedenen Perspektiven an. Er vereint dabei Beiträge von Nachwuchswissenschaftler*innen aus der Soziologie, Sozialpsychologie, Kultur- und Sozialanthropologie sowie der Kommunikations- und Kulturwissenschaft und gibt Anstöße für die andauernden Debatten um das Thema Flucht nach Europa.

www.shop.budrich.de

Eine erweiterte Sichtweise auf den Prozess der Demokratisierung

Bernhard Schäfers

Grundbedingungen des Demokratisierungsprozesses

Ein Buch zur rechten Zeit. Nicht erst durch die Corona-Krise, sondern durch demokratiefeindliche Entwicklungen in vielen Ländern der Welt, auch europäischen, wird die parlamentarische Demokratie als Regierungsform vielfach infrage gestellt. Die damit verbundenen Strukturfragen spielen allerdings in der vorliegenden Demokratiegeschichte von Helga Richter nur beiläufig eine Rolle. Ihr geht es um die Durchsetzung von Demokratie als „Projekt“, mit dem körperliche Unversehrtheit, Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit für alle Menschen, unabhängig von Geschlecht, Herkunft und Besitz als konstituierende Elemente, erreicht wurden. Das gelang nicht zuletzt deshalb, weil „Demokratie“ den Menschen Verbesserungen ihrer Lebensumstände verhieß. Mit ihren Forderungen nach Menschenrechten und Menschenwürde führte sie heraus aus heute kaum vorstellbaren Zuständen der bittersten Armut und Not sowie der Verfügung über Leib und Leben anderer Menschen. Der Kampf gegen Folter und Sklaverei war ein vorherrschendes Thema, bei dem sich Voltaire (1694-1778) hervortat (S. 19f.).

Es bedurfte eines langen Prozesses der Aufklärung und revolutionärer Erhebungen, bis diese Zustände als menschenunwürdig ins allgemeine Bewusstsein drangen und Veränderungen bewirkten. Die Französische Revolution 1789ff. mit ihren Idealen und Forderungen nach Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit und die nachfolgenden napoleonischen Kriege waren Wendepunkte (auf die vielfach Bezug genommen wird).

Ein weiterer Leitfaden des Werkes im Hinblick auf Akzeptanz und Fundierung der Demokratie ist eine Veränderung der Gefühlswelt. Mitempfinden und Mitleid mussten,



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

Helga Richter
Demokratie. Eine deutsche Affäre. Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. C.H. Beck Verlag, München 2020



anders als bisher, emotionale Reaktionen hervorrufen, die zur Beseitigung der elenden Zustände führten. Für Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), dessen Einfluss auf diesem Feld kaum überschätzt werden kann, war Mitleid eine natürliche Kraft, eine Tugend, die für das Zusammenleben – und die Erziehung – unerlässlich ist (S. 21f.).

Die existenzielle und seelische Not, in der sich die große Mehrheit der Menschen befand, vor allem auf dem Lande, wo um 1800 etwa vier Fünftel der Bevölkerung lebten, erregte immer mehr das Mitgefühl. Verse wie die von Friedrich Schiller (1759-1805) werden als Beispiel dafür genannt, dass dieses Elend beendet werden müsse, bevor hehre Gedanken der Aufklärung die Menschen erfassen können: „Würde des Menschen,/ Nichts mehr davon. Ich bitt' Euch. Zu essen gebt ihm, zu wohnen / Habt Ihr die Blöße bedeckt, gibt sich die Würde von selbst“ (Musen-Almanach, 1791).

Die Autorin, Professorin für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität der Bundeswehr in München, erläutert in fünf chronologisch einander folgenden Kapiteln diese nach ihrer Auffassung bisher zu wenig beachteten Ausgangsbedingungen des Demokratisierungsprozesses in Deutschland: 1. Eliten und Volk; 2. Inklusion und Exklusion; 3. Das bürgerliche Projekt; 4. Gewalt: Homogenisierung und Diversität; 5. Demokratie nach dem Nationalsozialismus.

Es fehlt ein einleitendes Kapitel über Demokratie und darüber, was den demokratischen Gedanken der Aufklärung gegenüber dem antik-griechischen auszeichnete, bezog er sich doch entsprechend den Naturrechtslehren seit dem 17. Jahrhundert auf alle Menschen. Die Leitidee: „Demokratie fasse ich also weit als ein Projekt von Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit“ (S. 10), greift zu kurz. Der Schwerpunkt liegt zwar auf Deutschland, wie der wenig glückliche Untertitel, „eine deutsche Affäre“, hervorhebt, die Ausführungen kommen aber, wie zu erwarten, ohne zahlreiche Bezüge auf andere Länder, zumal England und Frankreich, nicht aus.

Einzelheiten und besondere Ereignisse

Die Überschriften zum ersten und zweiten Kapitel – Eliten und Volk; Inklusion und Exklusion – lassen einführende Definitionen vermissen. Viele Begriffe, wie z.B. Elite, werden zu undifferenziert gebraucht.

Der „Gleichheitshorizont für die Geschlechter“ weitete sich nur langsam (S. 24ff.), weil die Zivilisierung des gewaltbereiten Mannes und eine Abstufung seiner ja auch biblisch fundierten „Höherwertung“ (S. 24) gegenüber der Frau ein langwieriger Prozess war. Er wurde seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts durch Literatur und bildende Kunst als eigenständige, nicht mehr religiös bzw. kirchlich bevormundete Kräfte, unterstützt.

Wie sich Gedanken von Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit mit denen der Demokratie verbanden und der „Traum vom mündigen Bürger“ (S. 29ff.) immer konkretere Gestalt annahm, wird von der Autorin mit vielen Beispielen erläutert. So war die „deutsche Affäre“ von Demokratie zunächst eine, die von einsichtigen Reformern ausging, in Preußen an wichtiger Stelle von Freiherr vom Stein und Karl August von Hardenberg, in Bayern von Maximilian Montgelas (S. 45). „Demokratische

Grundsätze in einer monarchischen Regierung, dieses scheint mir die angemessene Form für den gegenwärtigen Zeitgeist“, schrieb von Hardenberg im Jahr 1807 (S. 33). Die für Preußen von Freiherr vom Stein durchgesetzte Städteordnung mit ihrem Wahlverfahren hatte nicht nur zum Ziel, die Bürger aus der Misere, in die die napoleonischen Kriege das Land gestürzt hatten, durch Partizipation herauszuführen, sondern sie zugleich zu mündigen Staatsbürgern zu erziehen. Für die Verknüpfung von Demokratie und Erziehung finden sich viele Belege.

Bei der Umwertung von Auffassungen über die Geschlechter, über häusliche und öffentliche Gewalt und andere Grundlagen im „Prozess der Zivilisation“, wie das Norbert Elias in seinem bekanntesten Werk nannte (vgl. GWP Heft 2/2015), spielen Zeitungen und andere Druckerzeugnisse eine bedeutende Rolle. Der Wirkung der Presse – und den sukzessive hinzu kommenden weiteren Medien – mit ihren Skandalisierungen bestimmter Ereignisse widmet die Autorin über alle Kapitel hinweg viel Beachtung. Seit den 1820er Jahren gab es die Schnellpresse, deren immer zahlreicher werdende Erzeugnisse dazu beitrugen, das Lesepublikum in den expandierenden Städten und in den Lesezirkeln auf dem Lande (die keine Erwähnung finden), mit dem Gedankengut der Aufklärung zu versorgen. Der Aufstand der Weber im schlesischen Peterswaldau im Jahr 1844 wird als Beispiel angeführt: „Das Arme-Leute-Leben wurde zum Skandal, das Leben also von vier Fünfteln der Bevölkerung“ (S. 61).

Große Aufmerksamkeit wird den in der Tat in vieler Hinsicht entscheidenden Jahren 1848/49, den Jahren der Paulskirchenversammlung und der Verabschiedung einer ersten deutschen Verfassung, gewidmet. Die Vorkämpferin für Frauenrechte, Louise Otto-Peters, schrieb in ihren Erinnerungen: 1848 sei „ein heiliges Jahr der Freiheit“ gewesen (S. 81). Was folgte, waren blutige Niederschlagungen der Aufstände – unter den Berliner „Märzgefallenen“ des Jahres 1849 waren drei Frauen –, Denunziation und Zensur.

Mit dem Aufkommen von Arbeiterparteien und Gewerkschaften seit den 1860er Jahren, in denen auch Frauen mitwirkten, entstanden immer mächtiger werdende Organisationen, die zu mehr Mitbestimmung und einer Verbreiterung des Fundaments der Demokratie durch Wahlen führen wollten. Aber die Arbeiterorganisationen führte auch zu ihrer „Maskulinisierung“, zur Konzentration auf das männliche Geschlecht (S. 100ff.). In den Arbeiterfamilien – in den bürgerlichen Familien ohnehin – herrschte weiterhin die althergebrachte Geschlechterordnung. Die Ausführungen hierzu zeigen, welche Widerstände und Rückschläge es gab – bis zur Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919, die den Frauen das Wahlrecht brachte und dieses von der Bindung an Besitz befreite (S. 193ff.).

Wie Norbert Elias eindringlich vor Augen führte, dass es im Prozess der Zivilisation Rückfälle, auch solche in Barbarei geben könne, so war es mit dem damit eng verbundenen Demokratisierungsprozess. Dieses Phänomen wird im vierten Kapitel, „Gewalt“, abgehandelt. Ausführlich werden die Gewaltausbrüche und zivilisatorischen Tabubrüche des Ersten Weltkriegs – der „Urkatastrophe des Jahrhunderts“ (S. 172ff.) –, des Nationalsozialismus sowie des Zweiten Weltkriegs abgehandelt.

Das letzte Kapitel, „Demokratie nach dem Nationalsozialismus“, handelt zunächst von der „Unwahrscheinlichkeit der Demokratie“. Wie schon einmal in der deutschen

Geschichte begann der Demokratisierungsprozess auf Gemeindeebene. Das Grundgesetz vom Mai 1949 betonte zwar die Gleichstellung der Geschlechter, aber diese musste und muss weiterhin sowohl in der Familie als auch im Arbeitsleben errungen werden. Wichtige Etappen der Selbstbestimmung der Frau sind die Reformen des Familienrechts, die Anti-Baby-Pille und die Bildungsreformen seit Beginn der 1960er Jahre, die zu einer enormen Erhöhung des Anteils von Mädchen und Frauen auf den Gymnasien und Hochschulen und im Arbeitsleben führten. Diese Entwicklungen werden nur gestreift und nicht mit entsprechenden Statistiken verdeutlicht (die an vielen Stellen des Werkes vermisst werden).

Insgesamt erscheint dieses Kapitel zu pauschal, vor allem in den Ausführungen zu Europa. Die Vereinigung Europas wird als „das schönste Kind der neuen Zeit“ apostrophiert (S. 314). Ähnliche sprachliche Zumutungen finden sich an mehreren Stellen, so z.B. in dem Satz, dass die Demokratiegeschichte eine „Aufklärungschronologie von Fehlern und Lernprozessen (ist), in deren Herz das Menschheitsverbrechen des Holocaust steckt“ (S. 315)

Schlussbemerkungen

Der „Ausblick“ auf den Zustand der Demokratie und ihr Entwicklungspotential fällt angesichts ihrer weltweit feststellbaren nachlassenden Gestaltungskraft und Wertschätzung zu optimistisch aus. Die strukturellen und normativen Grundlagen der parlamentarischen Demokratien: Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und die Freiheitsrechte in ihrem ursprünglichen Verständnis geraten dabei ein wenig aus dem Blickfeld. Zu erinnern ist an die Feststellung von Immanuel Kant (1724-1804) in seinen „Ideen zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht“ (1784), dass die Freiheit eines jeden dort endet, wo sie zur Einschränkung der Freiheit anderer führt. Dies hätte im Hinblick auf die Freiheitseinschränkungen durch zunehmende Unzivilisiertheit (nicht zuletzt, weltweit und oft religiös motiviert, gegenüber Frauen) thematisiert werden müssen – weil es sich auch um Rücknahmen von Grundlagen des Demokratisierungsprozesses handelt.

Helga Richter hat ein wichtiges Buch vorgelegt, ein Buch zu rechten Zeit, wie einleitend gesagt wurde. Es zeigt, wie mühsam die heute als selbstverständlich angesehenen, demokratisch und rechtsstaatlich abgesicherten Lebensumstände errungen werden mussten. Nur eine jahrelange, engagierte Beschäftigung mit dem Thema erlaubt, die Fülle an Belegen für Fortschritte und Rückschritte des Demokratisierungsprozesses über einen Zeitraum von mehr als 250 Jahren zu einer spannenden Lektüre zu verarbeiten.

Das Literaturverzeichnis umfasst 25 Seiten und ca. 520 Titel. 1120 Anmerkungen, mit oft nützlichen Zusatzinformationen, 22 Abbildungen und drei Grafiken begleiten den Text. Ein Namensregister (in dem mehrere Einträge fehlen) und ein Sachregister (das ergänzungsbedürftig ist; zentrale Begriffe wie Demokratie, Freiheit, Herrschaft, Kultur, Volk, Zivilisation z.B. fehlen) sind hilfreiche Ergänzungen zu einem „Projekt“, das den Kampf um die Grundlagen unseres Zusammenlebens anschaulich vor Augen führt.



Thomas Goll/Benjamin Minkau (Hrsg.) (2020): *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Verfassung und Verfassungsrecht als Gegenstand politischer Bildung*. Opladen, Berlin & Toronto, Verlag Barbara Budrich, 120 Seiten (Schriften zur Didaktik der Sozialwissenschaften in

Theorie und Unterrichtspraxis Bd. 3)

Anlässlich des 70. Geburtstages des Grundgesetzes und des Gedenkjahres „100 Jahre parlamentarische Demokratie in Deutschland“ führte der „Lehrstuhl für integrative Fachdidaktik, Sachunterricht und Sozialwissenschaften“ an der TU Dortmund am 24. Mai 2019 einen Verfassungstag durch. Auftakt des Bandes, der die ausgearbeiteten Vorträge dokumentiert, bilden zwei Grußworte. Nach den einleitenden Hinweisen der Herausgeber (S. 11-14) folgt ein Aufsatz getitelt „Berlin ist nicht Weimar – Deutsche Verfassungen und politische Konstellationen“ von Thomas Goll (S. 15-30). Goll zeigt auf, wie die Weimarer Reichsverfassung gleichzeitig „Gegenbild“ als auch „Vorbild“ für das Grundgesetz wurde. Im Gegensatz zur Weimarer Republik würden wir heute auf ein hohes Maß an Demokratiezustimmung treffen. Diese sei – wie Goll hervorhebt – keineswegs ein „Naturgesetz“ (S. 22). Zum Ende seines Beitrages fürchtet er gar Entwicklungen, die geeignet seien, auf Weimarer Verhältnisse zuzusteuern. Politische Bildung müsse „Aufklärung über diese Gefährdungen“ leisten und „Antagonismen“ im Sinne des Schmittianischen Freund-Feind-Denkens entgegenwirken. Seine abschließende Wendung – „Eine weltanschauliche Neutralität, die ihre eigene Existenzgrundlage negiert, ist immer auch eine Parteinahme für Extremismus“ (S. 25) – sollte gerade heute Gehör finden. Ein nahtloser Übergang ergibt sich zum Aufsatz „Die Werte des Grundgesetzes - eine Orientierung für die politische Bildung“ von Joachim Detjen (S. 31-49). Detjen betont: „Nicht Wertebindung ist problematisch, sondern Werteneutralität.“ (S. 34) Da schlägt er sich auf die Seite Max Webers. Detjen befasst sich ausführlicher mit den Verfassungswerten Menschenwürde, Leben, innere Sicherheit, individuelle Freiheit, rechtliche Gleichheit, soziale Gerechtigkeit, Volkssouveränität und

Demokratie. Sodann beleuchtet er sechs Verfassungswerte: gemäßigte Herrschaft, begrenzte Herrschaft, verantwortliche Herrschaft, weltanschauliche Neutralität, Rechtsschutz und wehrhafte Ordnung (Vgl. S. 40). Mittels einer Orientierung an Verfassungswerten könne politische Bildung leichter eine „Schneise in den Dschungel der vielen Artikel des Grundgesetzes“ schlagen. (S. 47)

Es folgen zwei empirisch ausgerichtete Beiträge, die Wissensbestände über das Grundgesetz zum Gegenstand haben. Katrin Hahn-Laudenberg befasst sich mit dem „Politischen Wissen von Schüler*innen über Grundrechte und das parlamentarische Regierungssystem“, bei Dorothee Gronostay und Benjamin Minkau rücken die Studierenden ins Zentrum. Während Hahn-Laudenberg sich sekundäranalytisch auf drei Studien stützt, gehen die Erkenntnisse bei Gronostay und Minkau auf ein an der TU Dortmund durchgeführtes Lehr-Forschungs-Projekt zurück. Die von Hahn-Laudenberg ausgewerteten Studien machen deutlich, dass Schüler Fragen zu „Menschen- und Bürgerrechten“ meist stimmig beantworten, Unsicherheiten würden bei der „Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems“ (S. 57/58) zutage treten. Ähnlich alarmierend wirken auch die Ergebnisse bei Gronostay und Minkau, die mangelnde Kenntnisse bei Aufgaben zum Kern und Wesen der Verfassung offenlegen. Sie merken an: „So wusste nur die Hälfte der Befragten, dass das Grundgesetz die deutsche Verfassung ist.“ (S. 89) Mit dem Thema „Der Rechtsstaat als Thema von Schule und Lehrerbildung“ wendet sich sodann Thomas Goll den NRW-Verhältnissen zu. Während die Lehrpläne den „Rechtsstaat“ berücksichtigen würden, tauche er in „Modulhandbüchern“ der „acht Universitäten“ nicht auf. Auch die „rechtsstaatsbezogene Ausbildung“ für Unterrichtende greife zu kurz. Eine „Implementation der Thematik in der Ausbildung“ sei dringend geboten. Am Ende stellen Thomas Krüger, Präsident der Bundeszentrale für politische Bildung, und Thomas Goll die „Arbeitsmappe ‚Das Grundgesetz für Einsteiger‘“ vor.

Den Herausgebern der Reihe ist es wieder einmal gelungen, einen ebenso informativen, anregenden wie komprimierten Band vorzulegen.

Klaus Barheier



Achim Albrecht / Gesine Bade / Andreas Eis / Uwe Jakubczyk / Bernd Overvien (Hrsg.). Jetzt erst recht: Politische Bildung! Bestandsaufnahme und bildungspolitische Forderungen, 2020, Frankfurt/M: Wochenschau.

In dem Sammelband diskutieren 23 Autor*innen bildungspolitische Themen, um Debatten über eine Stärkung der politischen Bildung voranzutreiben. Der Schlachtrufsatz im Buchtitel passt zum Kern des Sammelbandes, denn Thesen und Ansätze kulminieren in den bildungspolitischen Forderungen „Wann, wenn nicht jetzt? Erklärung zur politischen Bildung in den Schulen“, die im Anhang zu lesen sind. Sie sind Ergebnisse einer Grundsatztagung der Universität Kassel und der Evangelischen Akademie, die im Oktober 2018 mit Unterstützung der GEW stattfand. Die Erklärung beinhaltet bemerkenswerte Forderungen, wie die konkrete Implementierung politischer Bildung in den Bildungsplänen der Grundschulen ab dem ersten Schuljahr oder die verbindliche Ausstattung von Schüler*innenvertretungen mit finanziellen Mitteln.

Die Autor*innen beziehen sich in dem Sammelband auf gesellschaftliche Veränderungen, d.h. auf eine Zunahme autoritärer Denkmuster, rechtsnationale Tendenzen und intransparent wahrgenommene Bearbeitungen globaler Probleme (S. 7). Damit politische Bildung auf diese Veränderungen reagieren kann, werden bildungspolitische Anpassungen der Rahmenbedingungen für Lerner vom frühkindlichen bis zum erwerbstätigen Alter und für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen diskutiert.

Ein Forschungsbericht zum Grundschulalter beschreibt, dass Kinder ausdifferenziertes politisches Fachwissen sowie Vorstellungen von Politik haben und untermauert damit eindrucksvoll die Forderung nach einer Stärkung politischer Bildung von Anfang an. Für das andere Ende von Bildungsgängen wird argumentiert, dass Lernenden an berufsbildenden Schulen zu wenig Raum gegeben werde, ihr berufliches Handeln gesellschaftlich zu reflektieren. Politikdidaktik müsse zudem den Lernfeldansatz stärker als Gestaltungsaufgabe wahrnehmen.

Um sozial benachteiligte Lerner*innen bei der Herausbildung eines partizipatorisch kritisch-emanzipatorisches Bewusstsein zu unterstützen, wird Paulo Freires Pädagogik der Unterdrückten diskutiert. Durch eine Anwendung von Freires Pädagogik könnten Lerner*innen soziale Realitäten durchdringen, statt sich sozial anzupassen und Lehrer*innen würden von der Unwahrheit befreit werden, Schüler*innen an „Restschulen“ eine Perspektive bieten zu können. Wenige Seiten vorher wird hingegen die Auswertung einer Fallstudie in der sechsten Klasse einer Gesamtschule mit außerschulischen Akteuren vorgestellt und gezeigt, dass in Klassen, in denen die Hälfte einen Migrationshintergrund hat und einige Schüler*innen besonderen Förderbedarf benötigen, Selbstwirksamkeitserfahrungen und partizipatorische Prozesse initiiert werden konnten.

Ein integratives Hauptfach Politische Bildung, ob und wie es zu begründen und realisierbar ist, gehört zu den markantesten Diskussionsthemen des Sammelbandes. Inhaltsleeren Kompetenzen sei hierfür durch eine Rückkehr zur Curriculums-Entwicklung eine bildungs- und gesellschaftsorientierte Fundierung entgegenzusetzen. Die Ausbildung von Lehrer*innen würde sich professionalisieren, indem zwei der beteiligten Disziplinen als ordentliche Fächer studiert werden müssten. Insbesondere fächerübergreifende epochaltypische Schlüsselprobleme, die sich für ein solches Hauptfach eignen würden, könnten dann professionell und unter den oben genannten Rahmenbedingungen sachangemessen unterrichtet werden. Die Forderungen nach einem Hauptfach Politische Bildung ist nicht in die Erklärung eingegangen. Es wird zu sehen sein, ob dieser Vorschlag weiter gedacht, in anderen Zusammenhängen diskutiert und dann auch als politische Forderungen formuliert werden wird.

„Was sollen wir denn noch alles tun?“ fragt die Teilnehmerin der Podiumsdiskussion über politische Handlungsspielräume politischer Bildung, die am Ende dokumentiert wird. Der Sammelband reagiert auf diese Frage und stellt einer breiten Öffentlichkeit Herausforderungen und mit der Erklärung konkrete bildungspolitische Wege zur Lösung vor.

Stephan Benzmann

Autorinnen und Autoren

Klaus Barheier, Studiendirektor
Wildbachstr. 200. 56841 Traben-Trarbach
E-Mail: klaus.barheier@t-online.de

Swaan Barrett
Organic Strategies for Leaders & Organizations
Wundtstraße 7, 14059 Berlin
E-Mail: swaan.barrett@organicstrategies.de

Stephan Benzmann
Universität Hamburg
Fakultät für Erziehungswissenschaft (EW 5)
Von-Melle-Park 8. 20146 Hamburg
E-Mail: stephan.benzmann@uni-hamburg.de

Prof. Dr. Christoph Butterwegge
Anton-Antweiler-Str. 24, 50937 Köln
E-Mail: apo18@uni-koeln.de

Professor Dr. Frank Decker
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie
Lennéstraße 27 53113 Bonn
E-Mail: frank.decker@uni-bonn.de

Prof. Dr. Tim Engartner
Goethe-Universität Frankfurt a. M.
Didaktik der Sozialwissenschaften
Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt
E-Mail: Engartner@soz.uni-frankfurt.de

Ilka Maria Hameister
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Professur für Didaktik der Politik
Carl-Zeiß-Straße 3, 07743 Jena
E-Mail: ilka.maria.hameister@uni-jena.de

Dr. Thorsten Hippe
Universität zu Köln
Lehrstuhl Sozialwissenschaften
Gronewaldstr. 2, 50931 Köln
E-Mail: thippe@uni-koeln.de

Prof. Dr. Reinhard Loske, Präsident
Cusanus Hochschule für Gesellschaftsgestaltung
Postfach 11 46, 54461 Bernkastel-Kues
E-Mail: reinhard.loske@cusanus-hochschule.de

Prof. Dr. Steffen Mau
Institut für Sozialwissenschaften
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6, 10099 Berlin
steffen.mau@hu-berlin.de

Prof. Dr. Michael May
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Professur für Didaktik der Politik
Carl-Zeiß-Straße 3, 07743 Jena
E-Mail: m.may@uni-jena.de

Dr. Thieß Petersen
Senior Advisor Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh
E-Mail: thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers
Werderstr. 17, 6530 Baden-Baden
E-Mail: schaefers.bernhard@gmx.de

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

Dr. Thorsten Winkelmann
Friedrich-Alexander -Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4, 91054 Erlangen
E-Mail: Thorsten.Winkelmann@fau.de

Julia Zimmermann
Friedrich-Alexander -Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4, 91054 Erlangen
E-Mail: Julia.Zimmermann@fau.de



Bernhard Stahl

Internationale Politik verstehen

Eine Einführung

utb L

*3., überarbeitete Auflage 2021 • 389 Seiten • Kart. • 27,00 € (D) • 27,80 € (A)
ISBN 978-3-8252-8768-9 • eISBN 978-3-8385-8768-4*

Die problemorientierte Einführung richtet sich sowohl an Studienanfänger wie Praktiker. Ausgehend von globalen Fragen werden Grundlagenwissen und Theorien der Internationalen Beziehungen begreifbar. Zusätzlich wird historisches Hintergrundwissen zu Konflikten und Strukturen der Weltpolitik bereitgestellt. Das Buch bietet einen leicht zugänglichen Einstieg in die Internationale Politik mittels Beschreibungen, Analysen und fallbezogenen Erklärungen. Ausgehend davon werden grundlegende studienrelevante Konzepte und Theorien verständlich. Mit zahlreichen Abbildungen, empfohlener Literatur und Filmtipp am Ende jedes Kapitels.

Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:

UTB GmbH | Industriestr. 2 | 70565 Stuttgart



Gregor Lang-Wojtasik (Hrsg.)

Bildung für eine Welt in Transformation

Global Citizenship Education als Chance für die Weltgesellschaft

Die Welt ist in transformativer Bewegung: Dazu gehören v.a. der Klimawandel, die globalen Migrationsbewegungen, die Friedensfrage sowie die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich. Diese Herausforderungen gipfeln in alten Fragen der Sozialwissenschaften und der Pädagogik: Wie wollen wir leben, damit alle überleben können und wie können wir durch erziehungswissenschaftlich fundierte und reflektierte Bildungsprozesse zu einer lebenswerten Welt beitragen?

2019 • ca. 200 S. • Kart. • ca. 24,90 € (D) • ca. 25,60 € (A)
ISBN 978-3-8474-2284-6 • eISBN 978-3-8474-1332-5



Frank Rehmet
Neelke Wagner

Volksabstimmungen in Europa

Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich

Dieses übersichtliche Nachschlagewerk führt in die Instrumente und Prozesse von Volksabstimmungen in Europa ein. Eingangs werden eine einheitliche Terminologie vorgeschlagen und Qualitätskriterien für direkte Demokratie erläutert. Den Kern des Buches bilden Fallstudien zu Volksabstimmungen in 30 europäischen Staaten. Die abschließende Analyse zeigt auf, welche Verfahrenselemente notwendig sind, damit direkte Demokratie gut funktionieren kann.

2019 • ca. 170 S. • Kart. • ca. 26,00 € (D) • ca. 26,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-2275-4 • eISBN 978-3-8474-1350-9



Leonie Liggesmeyer

Demokratie-Lernen in der Grundschule

Demokratiethoretische Grundlagen didaktischer Konzepte

Wie findet Demokratie-Lernen in der Grundschule statt? Leonie Liggesmeyer gibt einen Überblick über den aktuellen Stand didaktischer Konzepte. Die untersuchten Konzepte weisen ein lückenhaftes, wenig systematisches Demokratieverständnis auf. Oft fehlen grundlegende Kriterien einer Demokratie oder sie werden nicht ausreichend erläutert. Ist die demokratische Bildung in der Grundschule mangelhaft?

Freiburger Studien zur Politikdidaktik, Band 2
2019 • 98 S. • Kart. • 19,90 € (D) • 20,50 € (A)
ISBN 978-3-86388-806-0 • eISBN 978-3-86388-451-2



Bernd Reef

Konstruktivismus in der Didaktik der politischen Bildung

Eine Kritik

Das Buch befasst sich mit der Frage, was Konstruktivismus als Erkenntnisphilosophie zur Didaktik der politischen Bildung beitragen kann. Der Autor vertritt und begründet die These, dass der Konstruktivismus als Erkenntnisphilosophie für die Didaktik der politischen Bildung irrelevant in dem Sinn ist, dass er keine sinnvollen Antworten auf die didaktisch relevanten Fragen nach den Zielen, Inhalten und Methoden politischer Bildung liefert.

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

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 Voten, 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.



Horst Opaschowski

Die semiglückliche Gesellschaft

Das neue Leben der Deutschen
auf dem Weg in die Post-Corona-Zeit

Eine repräsentative Studie

2021. 166 Seiten. gebunden mit Schutzumschlag. 19,90 € (D), 20,50 (A)
ISBN 978-3-8474-2466-6 | eISBN 978-3-8474-1605-0

Wie sehen die Deutschen angesichts der Corona-Pandemie in die Zukunft? Diese erste repräsentative Studie über das neue Leben der Deutschen vor und während der Corona-Krise zeigt: Viele Menschen wurden ärmer, aber nicht unglücklicher. Ihr Wohlstandsdenken veränderte sich, und Gesundheit wurde so wertvoll wie Geld. Zeitwohlstand und Beziehungsreichtum kamen als neue Lebensqualitäten hinzu, und auch der Staat strahlte soziale Wärme aus. Die Zuversicht wächst also wieder – auch in unsicheren Zeiten. Die repräsentative Deutschlandstudie umfasst den Zeitraum von der Prä-Corona-Zeit im Januar 2020 über die Corona-Krise im März 2020 bis zu den Corona-Lockerungen ab Juli 2020.

www.shop.budrich.de