



# GWP

© 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

Überfüllter Bundestag · Parlamente und Krise · Verwaltung  
Bedenkliche Geldschöpfung · Arbeitslosenstatistik  
Klimajugend · KI und Macht · Antisemitismus  
USA – Aufschlag Biden

**GWP: Start Jahrgang 70**



Verlag Barbara Budrich

70. Jahrgang · 1. Vierteljahr 2021  
ISSN 16-5875 | ISSN Online: 2196-1654

# 1/2021

# Gesellschaft · Wirtschaft · Politik

## Sozialwissenschaften für Politische Bildung

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

**GWP** ist die Neue Folge von GEGENWARTSKUNDE – Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung und schließt an an deren Jahrgänge 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. i.R. 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 | BASE (Bielefeld Academic Search Engine) | Bundeszentrale für politische Bildung | CNKI – China National Knowledge Infrastructure | CNPeReading | Crossref | EBSCO | EconBiz | Fachzeitsungen | GBI-Genios | GESIS | Google Scholar | IBR-Online | IBZ-Online | NEBIS | NEWBOOKS Solutions | ProQuest PAIS International (Module) | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | scholars-e-library | Ulrichsweb | Zeitschriftendatenbank (ZDB)

**Redaktion:** GWP-Redaktion, Sürderstr. 22a. D-51375 Leverkusen.

Tel. +49 (0)214.40 39 097.

E-Mail: [redaktion@gwp-pb.de](mailto: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](mailto: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 Referendarien/ 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 71,00 €

**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](mailto:glaubitz.rs@t-online.de)

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

Titelfoto: @ Mark Alsmann

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

## Zu dieser Ausgabe

GWP feiert ein seltenes Jubiläum, wir beginnen den 70. Jahrgang. Dazu lesen Sie nach dem Inhaltsverzeichnis eine kurze Standortbestimmung. Dieser folgt die "Pinnwand" mit Glückwünschen, kürzeren und ganz kurzen und einem sehr nachdenklichen längeren vom früheren Herausgeber Stefan Hradil.

Die Ausgabe widmet sich wie immer dem „Tag“, also den Ereignissen, in denen die Autoren nach dem „Besonderen Allgemeinen“ (W. Hilligen) forschen. Da steht an erster Stelle die Pandemie, die neben vielen Problemen der Gesellschaft auch das demokratietheoretische, den drohenden Funktionsverlust der Parlamente anzeigt, die „Krise als die Stunde der Exekutive“ (*Karsten Schäfer*).

Steht uns auch eine neue Finanzkrise ins Haus? Corona hat zu Geldfluten in bislang unbekannter Größenordnung geführt. Wie lange kann das noch gutgehen? (*Jens van Scherpenberg*).

Die Corona-Krise könnte das Thema „Arbeitslosigkeit“ wieder stärker in den Blick bringen. *Heinz J. Bontrup* zeigt, wie schon in guten Zeiten die Statistik die Lage schön.

Eine Dauerkrise anderer Art brachte der Welt die Regierung des amerikanischen Präsidenten Trump. Ist sie zuende? *Martin Thunert* fragt, wohin die USA nach der Abwahl Trumps gehen werden. Dieses Thema wird uns auch in weiteren Ausgaben beschäftigen.

Vor uns liegt die Bundestagswahl. Heftige Kritik wird seit Jahren am Wahlsystem geübt, das mit dem Element der Überhangmandate zu einer schier unaufhörlichen Vermehrung der Zahl der Abgeordneten führt. *Eckhard Jesse* stellt das Problem und einen Reformvorschlag dar.

Wahlen auf kommunaler Ebene stehen oft unter dem Verdikt, dass sie wegen der Identität der Probleme keine politischen Einsichten vermitteln. *Thomas Waldvogel* und *Michael Webner* analysieren die programmatischen Aussagen der Parteien im Freiburger Kommunal-O-Mat und zeigen, dass die Wahlangebote mitnichten als „postpolitisch“ bezeichnet werden können.

Aspekte der gesellschaftlichen Diskussion kommen in mehreren Beiträgen zur Betrachtung: *Luca Karg* und *Maurice Laßhof* bezweifeln, dass „Fridays for Future“ überall die Stimme der Jugend repräsentieren. Sie haben Auszubildende in der Automobilindustrie befragt.

Was bzw. wer ist antisemitisch? Der Beschluss des Deutschen Bundestags, die BDS-Bewegung als antisemitisch zu erklären, hat eine Diskussion um die Meinungsfreiheit ausgelöst, die von *Edmund Budrich* exemplarisch dokumentiert wird.

Was sind „controversial issues“ und wie geht man damit im Politikunterricht in England um (*Isabelle-Cristine Panreck*), und bedeutet Demokratiebildung den Ausschluss von Kontroversen aufgrund von normativen Festlegungen? (*Michael May*)? Führt Künstliche Intelligenz zu technologischer Macht, und worin besteht die Gegenwehr? (*Günter G. Voß*)

Grundlageninformationen bietet der jüngste Beitrag in der Serie „Deutschland 2020/2021“: *Sylvia Veit* beleuchtet das Verhältnis von Politik und Verwaltung in Deutschland.

Wir wünschen unseren Leserinnen und Lesern Gesundheit und starke Nerven in der digitalisierten Lehre.

*Die Herausgeber*

## Jahrgang 70, 2021, Heft 1 – Inhalt

<b>EDITORIAL</b> .....	1
<b>ONLINE-ARCHIV</b> Thema: Politische Bildung .....	4
<b>IN EIGENER SACHE</b> GWP zum 70. Jahrgang – ein Lagebericht .....	5
<b>PINNWAND</b> Glückwünsche zum Start in den 70. Jahrgang .....	11
<b>MEINUNG</b> <i>Michael May</i> Haltung ist keine didaktische Strategie! – Zu einem Missverständnis im Kontext der Demokratiebildung .....	17
<b>AKTUELLE ANALYSEN</b> <i>Thomas Waldvogel und Michael Wehner</i> „Die sind doch eh alle gleich!“ Über die (Un-)Unterscheidbarkeit von kommunalen Wahlangeboten .....	23
<i>Karsten Schäfer</i> Welche Rolle sollten Parlamente in der Corona-Krise spielen? .....	31
<b>WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE</b> <i>Jens van Scherpenberg</i> Fiatgeld und Corona-Krise .....	39
<b>FACHAUFSÄTZE</b> <i>Martin Thunert</i> Von Trump zu Biden: Wohin gehen die USA nach der Anti-Trump Wahl vom 3. November 2020? .....	49
<i>Eckhard Jesse</i> Die halbherzige Reform: wider den aufgeblähten Bundestag .....	60
<i>Heinz-J. Bontrup</i> Verwirrung um Arbeitslosigkeit und ihre Statistik .....	71

<i>Luca Karg &amp; Maurice Laßhof</i> Hat die Jugend eine Stimme? Fridays for Future und Auszubildende im Krisenklima .....	84
<b>SERIE DEUTSCHLAND 2020/2021</b>	
<i>Sylvia Veit</i> Die öffentliche Verwaltung im modernen Staat .....	99
<b>KONTROVERS DOKUMENTIERT</b>	
<i>Edmund Budrich</i> Wer ist antisemitisch? Meinungsfreiheit – unbegrenzt? Der Bundestagsbeschluss gegen die BDS-Bewegung .....	111
<b>POLITISCHE DIDAKTIK</b>	
<i>Isabelle-Christine Panreck</i> Kontroversität im Politikunterricht Einblicke in den Umgang mit „controversial issues“ in England .....	119
<b>DAS BESONDERE BUCH</b>	
<i>G. Günter Voß</i> Künstliche Intelligenz und technologische Macht Über Paul Nemitz/Matthias Pfeffer: Prinzip Mensch. Macht, Freiheit und Demokratie im Zeitalter der Künstlichen Intelligenz .....	131
<b>REZENSIONEN</b>	
<i>Hendrik Kipper</i> Sabine Achour / Siegfried Frech / Peter Massing / Veit Straßner (Hrsg.): Methodentraining für den Politikunterricht, Frankfurt/Main: Wochenschau, Neuauf. 2020, 336 S. mit umfangreichem Downloadmaterial .....	137
<i>Christian Fischer</i> Michael May / Gudrun Heinrich (2020): Rechtsextremismus pädagogisch begegnen. Handlungswissen für die Schule. Stuttgart, Kohlhammer .....	138
<b>DIE AUTORINNEN UND AUTOREN .....</b>	140

## Thema: Politische Bildung

Bei der Eingabe „Politische Bildung“ in die Suchmaske auf der GWP-Startseite werden 89 Treffer gemeldet. Hier eine Auswahl aus den gefundenen Texten. Neben der durch die Jahrzehnte laufenden Diskussion über Politische Bildung als Schulfach und als Bildungsaufgabe sind angesichts einer aktuellen Fragestellung (Schulfach „Wirtschaft/Politik“ in NRW) einige Grundsatztexte bereits aus den Jahrgängen 2000/2002 von besonderem Interesse. Alle Texte sind freigeschaltet, können also frei heruntergeladen und kopiert werden.

*Sibylle Reinhardt*, Politische Bildung für die Demokratie **2-2020**

*Helmut Däuble*, In Zeiten digitaler Meldeplattformen – Der Angriff auf demokratische (politische) Bildung und liberales Schulsystem **4-2019**

*Michele Gillmann, Kevin Klee, Lisa Mandau, Felix Schweitzer*, Sozialwissenschaftliche Bildung oder Politik als Kern des Fachs der politischen Bildung? Ein Interview mit Sibylle Reinhardt **4-2018**

*Mahir Gökbudak, Reinhold Hedtke*, Politische Bildung in der Sekundarstufe I. Ein Bundesländervergleich **2-2018**

*Günter C. Behrmann*, Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe **4-2017**

*Reinhold Hedtke, Dirk Loerwald*, Politische und ökonomische Bildung **1-2017**

*Helmut Däuble*, Der fruchtbare Dissens um den Beutelsbacher Konsens **4-2016**

*Michael May*, Politische Bildung als Beruf – Oder: Welche professionellen Herausforderungen stellen politische Bildungsprozesse an die Lehrenden? **4-2014**

*Tim Engartner, Balasundaram Krisanthan*, Ökonomische Bildung im sozialwissenschaftlichen Kontext – oder: Aspekte eines Konzepts sozio-ökonomischer Bildung **2-2013**

*Thorsten Hippe*, Wirtschaft kann man ohne Politik nicht verstehen. Die Integration ökonomischer und politischer Basis-Kategorien zur Analyse der Ursachen makroökonomischer Knappheit **4-2012**

*Bettina Zurstrassen*, Das Lernfeldkonzept an Berufsschulen: Von der Chance, berufliche und politische Bildung zu vereinen **3-2009**

*Reinhold Hedtke*, Wirtschaft in die Schule?! Ökonomische Bildung als politisches Projekt **4-2008**

*Sibylle Reinhardt*, Werte in die politische Bildung! Aber wie? **2-2008**

*Werner J. Patzelt*, Was für eine Art von ‚Demokraterziehung‘ brauchen wir? **3-2007**

*Hans-Peter Bartels*, Demokratie lernt sich nicht von selbst. Für ein Institut für die Didaktik der Demokratie **2-2007**

*Günter C. Behrmann*, Von der politischen Erziehung zur sozialwissenschaftlichen Bildung. Die ersten Fachzeitschriften und die programmatische Wende in der politischen Bildung im Jahre 1962 **2-2006**

*Hans-Hermann Hartwich*, Sozialwissenschaften und politische Bildung 1966-2006 im Spiegel der Zeitschrift Gegenwartskunde/Gesellschaft – Wirtschaft – Politik **1-2006**

*Roland Sturm*, Politik ohne politische Bildung: „Die Dame ohne Unterleib“ **2-2005**

*Edwin Stiller*, Neue Qualität in der Politischen Bildung durch Standards und Kerncurricula? **2-2004**

*Hans-Hermann Hartwich*, Im Brennpunkt: Ökonomische versus politische Bildung? – ein sinnloser Konflikt! **1-2002**

*Sibylle Reinhardt*, Ökonomische Bildung für alle – aber wie? Plädoyer für ein integrierendes Fach **4-2000**

*Roland Sturm*, Der schöne Schein des Geldes – ist ökonomische Bildung voraussetzungslos? **4-2000**

*Hans-Hermann Hartwich*, Kein neues Fach Ökonomie, aber eine modernere Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung! **1-2000**

## GWP – zum 70. Ein Lagebericht

GWP beginnt ihren 70. Jahrgang. Das ist ein schönes Jubiläum. Da sind Gratulationen fällig, vielleicht ein kleines Fest und eine Festrede.

Ein Jubiläum veranlasst zum Nachdenken. Bei einer Zeitschrift fragt man, wie sie zu dem geworden ist, was sie ist. Man schaut also in den Spiegel des Vergangenen, um die Gegenwart zu verstehen.

Was die Zeitschrift GWP angeht, müssen wir für den Rückblick nicht den Punkt vor 70 Jahren ansteuern. Diese Arbeit hat uns Hans-Hermann Hartwich abgenommen, der 40 (!) Jahre lang einer der Herausgeber war, und der im Jahr 2006 in einem großen Aufsatz<sup>1</sup> die Entwicklung der Zeitschrift über mehr als ein halbes Jahrhundert darstellt.

Der Aufsatz mit dem Titel „Sozialwissenschaften und politische Bildung 1966-2006 im Spiegel der Zeitschrift ‚Gegenwartskunde/Gesellschaft – Wirtschaft – Politik‘“ zeigt Entwicklungspfade – der Bezugswissenschaften (Soziologie, Politik, Volkswirtschaft) der Zeitschrift und der Politischen Bildung als der Raison d’être der Zeitschrift. Und er lässt erkennen, wie die Zeitschrift selber diesen Pfaden und den ihr aufgegebenen Rahmenbedingungen gefolgt ist.

Wenn Hartwich nicht das Jahr 1950 sondern das Jahr 1966 zum konkreten Ausgangspunkt seiner Darstellung nimmt, dann liegt das nicht nur daran, dass er selber zu diesem Zeitpunkt in die Herausgeberschaft eingetreten und Zeuge und Gestalter der Entwicklung geworden ist, sondern markiert er damit eine entscheidende Weichenstellung, nämlich die, mit der aus „Gegenwartskunde – Zeitschrift für Wirtschaft und Schule“ jene andere, die von heute geworden ist, deren Programm im Untertitel lautet: „Sozialwissenschaften für politische Bildung“.

---

1 Zum Aufsatz sowie anderen wichtigen Texten zur Entwicklung siehe S. 4 „Online-Archiv“.

Kurz angerissen seien hier Ereignisse und Fragestellungen, die zum Hintergrund des Hartwich-Aufsatzes gehören:

1962 Die Kultusminister der Bundesrepublik treffen die Saarbrücker Rahmenvereinbarungen, durch die „Gemeinschaftskunde“ als Oberstufenfach eingeführt wird.

1964 erscheint Hartwichs epochales Lehrbuch „Politik im 20. Jahrhundert“

1965 Gründung der Deutschen Vereinigung für politische Bildung unter Beteiligung von Hans-Hermann Hartwich

1968 Das Jahr der Studenten- und Bürgerrechtsbewegungen

1972 Vereinigung der Zeitschriften „Gesellschaft – Staat – Erziehung“ und „Gegenwartskunde“. Von den Herausgebern der Erstgenannten tritt Dr. Friedrich Minssen in die Herausgeberschaft von „Gegenwartskunde“ ein. Ab der Ausgabe 1/1973 übernimmt „Gegenwartskunde“ den Titel von „Gesellschaft – Staat – Erziehung“ als Untertitel.

1974 Der Soziologe Prof. Günter Hartfiel tritt für Friedrich-Wilhelm Dörge in die Herausgeberschaft ein

1974 finden in NRW und in Hessen heftige politische Auseinandersetzungen über die Rahmenrichtlinien zur politischen Bildung statt. In NRW beteiligt sind die späteren „Gegenwartskunde“-Herausgeber Prof. Walter Gagel und Prof. Sibylle Reinhardt.

1975 löst Prof. Wolfgang Hilligen Friedrich Minssen als Herausgeber ab.

1976 entsteht der Beutelsbacher Konsens aus Auseinandersetzungen zwischen den politischen gegensätzlich orientierten Bundesländern über die politische Bildung

1982 Prof. Bernhard Schäfers tritt für den tödlich verunglückten Günter Hartfiel in die Herausgeberschaft ein.

1992 Prof. Tilman Grammes und Dr. Göttrik Wewer werden Herausgeber

1998 Prof. Sibylle Reinhardt und Prof. Roland Sturm werden Herausgeberin /Herausgeber

2000 Prof. Stefan Hradil löst Bernhard Schäfers als Herausgeber ab.

Im Jahr 2006 scheidet Prof. Hans-Hermann Hartwich nach 40 Jahren aus der aktiven Herausgeberschaft aus und wird Ehrenherausgeber.

Mit den Herausgebern Edmund Budrich, Stefan Hradil, Sibylle Reinhardt und Roland Sturm beginnt die Phase, die Gegenstand dieses kleinen Berichts ist. Bernhard Schäfers wird noch einmal für Stefan Hradil in die Herausgeberschaft zurückkehren, um dann den Platz an Stefan Liebig und danach Johannes Kopp abzutreten.

Sehen wir, wie sich die Dinge ab diesem Zeitpunkt entwickelt haben: in Politik und Gesellschaft, in der Politischen Bildung und in der Zeitschrift selbst bzw. ihren Rahmenbedingungen:

### *Sozialwissenschaften und Politische Bildung*

Der Sozialwissenschaftler Hartwich hatte in seiner Darstellung einen Schwerpunkt auf das Verhältnis der Bezugswissenschaften zur politischen Bildung gelegt. Sein Text schließt wie folgt: „Die Selbstverständlichkeit, mit der sich in den frühen Jahren die Sozialwissenschaften der politischen Bildung verpflichtet sahen, ist generell zwar nicht



mehr gegeben. Aber die Zeitschrift mahnt die Fachwissenschaften unablässig, ihren Beitrag zu leisten. (...) So wird sie es auch in Zukunft halten.“

Mit diesem Gelöbnis ist der Anschluss zu unserer Berichtsepoche gegeben, und zwar an dem einen Eckpunkt des Dreiecks Wissenschaft – Politische Bildung – GWP. Wie hat sich das Verhältnis der Zeitschrift zu den Fachwissenschaften und umgekehrt entwickelt?

Es hat sich entspannt: Aus der von Hartwich noch angesprochenen Verpflichtung der Wissenschaften, sich um das gemeinsame Kind Politische Bildung (hier vertreten durch die Zeitschrift) zu kümmern, ist ein ganz selbstverständliches Miteinander geworden. GWP erfüllt heute eine Brückenfunktion: Gemäß ihrem Untertitel führt sie der politischen Bildung Erkenntnisse der Wissenschaft zu und eröffnet zugleich dieser einen Zugang zu einem aufmerksamen wichtigen Publikum. Es genügt, das Autor/innenverzeichnis auf der Internetseite von GWP durchzublättern, um festzustellen, welche Akzeptanz die Zeitschrift als Forum wissenschaftlicher Texte genießt.

### *Veränderte Gestaltungskriterien*

Es haben sich allerdings in den Jahren seit 2006 die Arbeitsbedingungen und damit auch das Selbstverständnis der Zeitschrift verändert, was wiederum auf die Anforderungen an die Autor/innen durchgeschlagen hat. So ist es für manche schreibgewohnten akademischen Autor/innen nicht immer ganz einfach, mit den Wünschen der Herausgeber umzugehen. Nehmen wir es als ein Beispiel, dass die Bezeichnung eines Textes als „Handbuchartikel“ heute eine glatte Absage bedeutet. In den Autor/innen-Informationen steht als eine der Anforderungen: „... mit besonderem Gewicht auf Problemorientierung“. Ein Aufsatz, der seinen Gegenstand lediglich beschreibt, und sei es noch so präzise, geht am didaktischen Bedürfnis der politischen Bildung vorbei, die wissen und vermitteln will, was warum geschieht, wer agiert und wie. Dies wird am schnellsten klar, wenn von einem Problem ausgegangen wird.

Hinzu kommt, dass inzwischen das Internet von Handbuch-Artikeln nur so wimmelt, seien sie nun gut oder weniger gut. Und damit ist ein weiterer Veränderungszwang für die Arbeit der Zeitschrift angesprochen, der in den letzten Jahren immer massiver geworden ist: das WWW. Hier warten unüberschaubare Materialmengen auf die Nutzung, auch brandaktuelle. Allerdings eben häufig ohne analytische Durchdringung, was sie für die pädagogische Nutzung wenig hilfreich macht. Die Zeitschrift sieht gerade darin eine ihrer Hauptaufgaben.

Auf das Internet kommen wir noch einmal zurück.

### *Die Konzeption „Analytische Durchdringung“ stabilisiert sich*

Das Überangebot an bloßer Information („Fake News“ mitgedacht) hat den Grundgedanken „Aufdecken, was dahinter steckt“ zum leitenden Prinzip werden lassen. Von daher die Fokussierung auf Analyse und Problemorientierung und damit die Veränderung und Erweiterung der Rubriken: Aus der „Aktuellen Information“ (und davor: „Zeitspiegel“ bzw. „Berichterstattung“) wurde schon vor 2006 die „Aktuelle Analyse“, auch die „Wirtschaftspolitische Kolumne“ kam damals bereits hinzu. Dann kamen das „Interview“, die „Meinung“ (statt des „Brennpunkts“), das „Besondere Buch“. Und mit dem zunehmenden Gebrauch des Internet die Rubrik „Internet-

Recherchehilfe“. 2012 wurde aus der „Didaktischen Praxis“ die „Politische Didaktik“, was einhergehend mit einer Festigung der Rubrik und zugleich mit einer Frequenzsteigerung auf zwei Beiträge hierzu je Ausgabe (als nicht immer realisierte Absicht).

Wenn die Zeitschrift solche Veränderungen vornimmt, erfolgt dies wenig auffällig. Leserin und Leser, zu deren Vorteil sie ja erfolgen, werden sie von Fall zu Fall wahrnehmen und – hoffentlich! – nützlich finden, ohne darüber ins methodologische Grübeln zu geraten. Für die redaktionelle Arbeit aber ist es keine kleine Aufgabe, die verschiedenen Rubriken einer entstehenden Ausgabe zu bedienen, was ja das Erfordernis je verschiedener Textsorten bedeutet und die Festlegung der Autor/innen darauf.

#### *Wie wird geplant oder: Der Gesellschaft auf den Fersen zu bleiben*

Lange hatte die Zeitschrift jene „glückliche“ Epoche verlassen, als die Planung neben generellen Überlegungen stark davon unterstützt wurde, dass aus einem großen Angebot von Manuskripten die geeignetsten auszuwählen waren. Aber die Notwendigkeit, gezielt Themen und Autor/innen frühzeitig anzusprechen, ist im Lauf der Jahre immer fühlbarer geworden. Planung der Hefte mittels Schwerpunkten ist einerseits eine gute Sache. Man hat eine gewisse Zeit, das Thema zu definieren und die Beiträge zu organisieren. Aber eine unmittelbare Reaktion auf das gesellschaftliche Geschehen kann so nicht erfolgen. GWP hat deshalb schon immer auf Themenhefte verzichtet. Dabei kommt es sogar mitunter dazu, dass die „langsame“ Vierteljahreszeitschrift schneller auf wichtige Themen zugreift als die „schnellen“ Medien. (Beispiele) Auf jeden Fall will die Zeitschrift, wo immer möglich, Antworten auf die Fragen entwickeln, die der Lehrerin, dem Lehrer, der Dozentin/dem Dozenten in der Erwachsenenbildung dann gestellt werden, wenn etwas geschieht.

Und neue Themenfelder kommen hinzu. Etwa die Medien, die bislang mehr als Hilfsmittel angesehen werden, verselbständigen sich zum Betrachtungsgegenstand: „Wie verändert das Internet die Demokratie?“, so ein Beitrag aus dem Jahr 2012. Die „Lügenpresse“ wird (Ausgabe 4-17) diskutiert und die Rolle der Social Media im Wahlkampf Obamas. Bei der Suche im Online-Archiv ergibt das Schlagwort „Medien“ mehr als 50 Fundstellen.

Dabei bleibt es nicht. Auf dem Programm stehen die *Digitalisierung*, die „*Künstliche Intelligenz*“. Ein Existenzproblem der Gesellschaft, der ganzen Welt, nimmt zunehmend Raum ein: Das Problem *Umwelt* (26 Fundstellen).

#### *Arbeitsfeld Internet*

Das WWW bietet nicht nur unüberschaubare Informationsmengen, sondern es ist auch ein Schaufenster der eigenen Arbeit, das nicht vernachlässigt werden darf. Autor und Autorin verlangen zu Recht, dass seine/ihre Texte im Netz stehen, denn praktisch Jede und Jeder recherchiert dort.

So ist es eine Selbstverständlichkeit, dass GWP auch im Netz erscheint. Das Online-Archiv enthält mehrere tausend Texte aus der Zeitschrift vom Jahrgang 2000 an, alle im Volltext und in mühsamer Arbeit nachträglich verschlagwortet, also über die Schlagwortsuche recherchierbar.

Texte, die mit dem aktuellen Geschehen besonders eng verbunden sind, können unabhängig vom Erscheinungstermin der je nächsten Ausgabe direkt auf die website

gebracht werden. Stichwort „*online first*“. Hier fällt dann – nicht sichtbar für Autorin und Autor – Verwaltungsarbeit an. Ebenso wie für die Beteiligung an internationalen Rechercheverfahren wie *Crossref* (jeder Beitrag im Heft erhält seinen DOI = Digital object identifier, der in die Browser-Suchleiste eingegeben zur Fundstelle führt). Das Zusammenspiel Redaktion-webmaster ist nicht mehr wegzudenken.

#### *Herausgeber/in bestimmen nicht nur die Richtlinien der Gestaltung*

Zu den zunächst nicht so auffälligen, schließlich aber sehr erheblichen Veränderungen der letzten Jahre gehören diejenigen, die Rolle und Funktion der Herausgeber betreffen. Alles wird intensiver: Themen- und Autorensuche; Begutachtung jedes einzelnen Manuskripts durch jeden Herausgeber einschließlich der erforderlichen Klärungsgespräche mit den Autor/innen; vier praktisch zweitägige Sitzungen im Jahr sind Anforderungen, die mit den hauptberuflichen Funktionen eines Hochschullehrers, einer Hochschullehrerin nur schwer zu vereinbaren sind. Wobei diese Personen nicht nur in Ruhe ihren Lehrstuhl betreuen sondern als gefragte Fachleute vielfach national und international unterwegs sind.

#### *Die große Linie: die politische Bildung*

Diese befindet sich zur Zeit in einem merkwürdigen Zustand: Landeszentralen und die Bundeszentrale für politische Bildung arbeiten, soweit man sehen kann, mit voller Unterstützung ihrer Länder bzw. des Bundes. Die Deutsche Vereinigung für politische Bildung verfügt über sehr aktive Landesverbände. Dagegen betreiben verschiedene Bundesländer eine Schulpolitik, als wollten sie aus den Schülerinnen und Schülern hauptsächlich brave Konsumenten machen, die keinen Sinn für politische Zusammenhänge und gesellschaftliche Probleme entwickeln. Während dieser Text geschrieben wird, kämpft gerade der Landesverband Nordrhein-Westfalen mit dem FDP-geführten Schulministerium wegen der Ersetzung der *Sozialwissenschaften* als Unterrichtsfach durch *Wirtschaft/Politik*. Hierzu heißt es im Kölner Stadtanzeiger (27.1.21): „... Es zählt die Wirtschaft, der dann die Politik folgt, sich an ihr auszurichten hat. Und die Gesellschaft bleibt ganz außen vor...Wie man trotz erstarkender rechtsextremer und demokratiefeindlicher Kräfte bei der politischen Bildung den Rotstift ansetzen kann, bleibt ein Rätsel“.

Seit Jahrzehnten bemüht sich die Wirtschaft mit ihren Verbänden und mit Hilfe geneigter Medien um möglichst großen Einfluss auf die Schule. Und seit Jahrzehnten steht GWP für einen sozialwissenschaftlichen Unterricht, dem es nicht um Konsumenten sondern um politisch denkende Bürger geht.

Schon in den ersten Ausgaben des Jahrgangs 2000 finden sich grundlegende Texte zu dem Konflikt um ein Schulfach „Wirtschaft“. Zahlreiche Beiträge sind diesen gefolgt.

Der Rückblick auf die vergangenen Jahre seit 2006 hat keine spektakulären Wendepunkte gezeigt. Die gesellschaftlichen Großereignisse ebenso wie die neuen „Treiber“, seien es die Medien, die Digitalisierung, die Umweltpolitik, die Pandemie haben sich im laufenden Programm niedergeschlagen. Darüber muss man gar nicht reden. Veränderte Rahmenbedingungen haben sowohl die Arbeit von Herausgebern und Reak-

tion beeinflusst wie als Folge dessen die Zusammenarbeit mit den Autorinnen und Autoren. Also eigentlich „nichts Neues!“

Aber immerhin: Mit jährlich rund 500 Seiten Text in didaktisch überlegten Rubriken/Textsorten, mit sorgfältiger Analyse des gesellschaftlichen Geschehens und mit jahrzehntelanger Konstanz im Kern und Beweglichkeit im Tun: *„Sozialwissenschaften für politische Bildung“*.

## Glückwünsche zum Start in den 70. Jahrgang

Die GWP wird schon 70 – man mag es kaum glauben. Ihre Zeitschrift begleitet mich nun schon 40 Jahre durch mein Berufsleben als politischer Bildner. In Zeiten der zunehmenden gesellschaftlichen Polarisierung und des Rückzugs ganzer Gruppen in Echokammern und Filterblasen ist sie für die politische Bildungslandschaft als Leuchtturm und Orientierungshilfe wichtiger denn je. Ich habe Sie und Ihre Zeitschrift immer als Brückenbauer zwischen sozialwissenschaftlicher Theorie und politischer Bildungspraxis innerhalb und außerhalb der Schule kennen und schätzen gelernt. Ad multos annos!

Mit besten Grüßen und guten Wünschen für die Zukunft

*Dr. Michael Schröder*

Dozent für Medien und Kommunikationspolitik  
und Referent für Öffentlichkeitsarbeit  
Akademie für Politische Bildung Tutzing

Es ist beruhigend und bewundernswert, dass es der GWP kontinuierlich gelingt, Kurs zu halten und Orientierung zu liefern. Ich bin sehr froh und dankbar, dass es dieses Angebot weiterhin gibt und wünsche der GWP und ihrem Team auch in 2021 den allerbesten Erfolg!

*Prof. Reinhold Hedtke, Universität Bielefeld*

1999 – noch Student – veröffentlichte ich mit Unterstützung von Sibylle Reinhardt meinen ersten Artikel überhaupt in der GWP, einen Didaktik-Beitrag zum Dilemmaunterricht am Beispiel des Kosovo-Krieges. Etwas später wurde ich auch Abonnent der Zeitschrift. Seitdem begleitet sie mich, zuerst als Referendar, dann als Lehrer und Fachleiter und schließlich als Universitätsprofessor. Eine Zeitschrift, die für unterschiedliche Berufsrollen in der politischen und sozialwissenschaftlichen Bildung

höchst gewinnbringend ist und Theorie-Praxis-Verzahnung vorbildlich verwirklicht. Herzlichen Glückwunsch zum Geburtstag und Dank an das Herausgebersteam!  
*Prof. Michael May, Friedrich-Schiller-Universität Jena*

welch ein Jubiläum! 70 Jahre GWP – Welch ein Erfolg!  
*Hannes S. Macher, FPU-Chefredakteur von 1987-2017*

„Schaut man auf zentrale sozialwissenschaftliche Fragestellungen – und damit auch auf zentrale Themen für die sozialwissenschaftliche Bildung –, so fällt auf, dass diese allzu häufig allein aus soziologischer, politikwissenschaftlicher oder wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive beantwortet werden. Fachwissenschaftlich und fachdidaktisch überzeugende sowie politisch praktikable Resultate sind jedoch meist nur dann zu erwarten, wenn sie aus einer inter- bzw. transdisziplinären Erörterung erwachsen. Eben jene Erörterungen bietet die GWP seit beachtlichen 70 Jahren. Dabei versammelt sie vier Mal pro Jahr thematisch aktuelle, politisch streitbare und sprachlich ansprechende Beiträge zwischen ihren Deckeln. Indem die Redaktion mit etablierten ebenso wie mit jungen Autorinnen und Autoren auf die Strahlkraft sozialwissenschaftlicher Integration setzt, ragt die GWP aus dem Meer einer sich immer stärker (disziplinär) spezialisierenden Zeitschriftenlandschaft heraus. Zu ihrer ungebrochenen Strahlkraft kann man der GWP nur vollends gratulieren!“

*Professor Tim Engartner, Goethe-Universität Frankfurt*

„Politische Bildung ist eines der wirksamsten Mittel gegen Populisten, Faktenleugner und schreckliche Vereinfacher. Wenn es die GWP nicht schon seit 70 Jahren gäbe, müsste man sie jetzt erfinden. Herzlichen Glückwunsch zum Geburtstag an die jung Gebliebene!“

*Prof. Reinhard Loske, Cusanus-Hochschule für Gesellschaftsgestaltung, Bernkastel-Kues*

Liebe GWP-Redaktion,

Herr Golz erwähnte neulich, dass Sie 2021 bereits in den 70. Jahrgang starten – herzlichen Glückwunsch! Wir wünschen Ihnen weiterhin alles Gute und vor allem weiterhin viele zugeneigte Leserinnen und Leser!

Mit kollegialen Grüßen

*Johannes Piepenbrink für die APUZ-Redaktion*

„Ist die 70 voll gemacht, bedeutet das nicht Schicht im Schacht!“

*Prof. em. Eckhard Jesse, Technische Universität Chemnitz*

Das handliche Format „wie ein Taschenbuch“ solle eine Zeitschrift „zum Auseinandernehmen“ ergeben, damit Leser die Materialien nach eigenen Ordnungsgesichtspunkten sammeln können. So die Gebrauchsanweisung in einer Vorbemerkung „An unsere Leser“ (1969, S. 1). Es entstehe so ein „Handbuch der politischen Bildung, das sich ständig aktualisiert“ (ebd.). Der Zeitschrift gelang es seitdem kontinuierlich, eine „Kultur zeitgeschichtlichen Wissens“ zu vermitteln. Und längst ist GWP mit diesem Auftrag in der digitalen Welt angekommen, und das Webarchiv erleichtert Abonnenten die Informationsrecherche. GWP ist für mich nach wie vor Flaggschiff der politischen Bildung. In diesem Sinne: Kurs halten, Orientierung geben!

*Prof. Tilman Grammes, Universität Hamburg*

Liebe Zeitschrift GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik! Ganz herzlich gratulieren wir zum 70. Jahrgang und wünschen weiterhin viel Erfolg: spannende Themen, erstklassige Autor\*innen und eine interessierte Leserschaft! Wir von der Fachzeitschrift Außerschulische Bildung, Zeitschrift der politischen Jugend und Erwachsenenbildung wissen mit unseren 50 Lenzen gut, was es heißt, älter zu werden und doch jung zu bleiben, sich an neue Zeiten anzupassen, aber auch nicht jeden Trend mitzumachen, für Menschen attraktiv zu bleiben, die gern etwas in den Händen halten, und sich dennoch dem Digitalen nicht zu verschließen. Die dafür notwendige Offenheit und den dazugehörigen Mut wünschen wir Ihnen!

*Dr. Friedrun Erben, Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e. V.; <https://fachzeitschrift.adb.de>*

Herzlichen Glückwunsch an GWP, an Sie und an die Herausgeberinnen und Herausgeber. 70 Jahre sind schon eine Hausnummer. Parallel zur Geschichte der Bundesrepublik hat sich die Zeitschrift entwickelt und die Politische Bildung in Deutschland maßgeblich mitgepägt.

Herzliche Grüße Ihr

*Kuno Rinke, Politisches Lernen DVPB NW*

## ... und ein besonders ausführlicher und nachdenklicher Geburtstagsgruß

Üblicherweise sind Geburtstage geeignete Anlässe, um befriedigt auf die Vergangenheit des Jubilars zurückzublicken und ihm weiterhin alles Gute bei der Fortsetzung seines Weges zu wünschen. Ich bin mir jedoch nicht sicher, ob dies im Falle einer Zeitschrift zur Politischen Bildung heute so ohne weiteres angebracht ist.

Obwohl die Herausgeber und Autoren der Zeitschrift 70 Jahre lang viel Zeit und Mühe investiert haben, um das Wissen der Menschen über unsere Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu vermehren und auf diese Weise Demokratie, Toleranz und Engagement für das Gemeinwesen zu stärken, so fällt der Blick zurück nicht nur auf

Erfreuliches und auf Erfolge. Insgesamt fragt man sich, ob sich all die Arbeit gelohnt hat.

Einem erheblichen und vielleicht sogar wachsenden Teil der Bevölkerung gilt nämlich die parlamentarische Demokratie als Methode, mit der sich „die da Oben“ wortreich ihre Vorteile sichern. Migranten werden nicht selten als Ausbeuter des Sozialstaats gesehen. Die Europäische Union stellt sich vielen Menschen als zerstrittener, handlungsunfähiger Haufen von Nationalstaaten dar, die primär ihre Eigeninteressen vertreten, wohlhabende Staaten und ihre fleißigen Bürger ausbeuten und eine gigantische Bürokratie mästen, die noch nicht einmal dazu in der Lage ist, rechtzeitig ausreichende Mengen von Impfstoff zu bestellen.

Dass die EU maßgeblich dazu beigetragen hat, in Europa mehr als 70 Jahre lang weitgehend Frieden zu bewahren, Umweltstandards durchzusetzen und die Menschenrechte einzuhalten, bleibt vielen Menschen ebenso verborgen wie die Notwendigkeit einer stetigen Zuwanderung, unter anderem um die eigenen Renten zu finanzieren und den eigenen Wohlstand zu wahren. Bei einem großen Bevölkerungsteil ist auch die Einsicht nicht angekommen, dass der mühsame demokratische Weg über Jahrzehnte hin ganz überwiegend zu vernünftigen Kompromissen zwischen dem gesellschaftlichen Unten und Oben, zwischen Ökonomie und Ökologie, zwischen Eigennutz und Gemeinsinn führte.

Man muss daher schon sehr blauäugig sein, um von einem durchgreifenden Erfolg der Politischen Bildung zu sprechen. Möglicherweise hat zu diesen Misserfolgen auch die GWP beigetragen. Wahrscheinlich kaum auf dem Weg über die Kernleserschaft, die an Schulen Politische Bildung lehrt. Aber die GWP beansprucht ja, auch die Politische Bildung eines breiteren Leserkreises auf Faktenkenntnis und das Wissen um Zusammenhänge zu gründen.

War also die Politische Bildung insgesamt ein Fehlschlag? Sie ist ja gerade in Deutschland vergleichsweise breit ausgebaut, sichtbar vor allem an der Bundeszentrale und den Landeszentralen für Politische Bildung und (noch?) an einschlägigen Schulfächern. Sollte man statt dieser „zentralen“ Einrichtungen in Zukunft verstärkt auf die interaktiven Möglichkeiten der digitalen Medien, auf individuelle Bemühungen und Vernetzungen, auf die Parteien und Organisationen bauen? Ist vielleicht der gesamte Denkansatz von Sokrates bis heute verfehlt, darauf zu vertrauen, dass das Wissen um das Richtige auch das Handeln für das Richtige nach sich zieht?

Oder sind nur die Geburtstagswünsche für die GWP unangebracht, weniger aber für andere Formen der Politischen Bildung? Verboten sich ein aufmunterndes „weiter so“ gerade an die GWP? War die lange Mühe der Autoren und Herausgeber vergebens? Erklärt die GWP allenfalls noch denen die Stellen hinter dem Komma, die um die Zusammenhänge ohnehin schon wissen, bewirkt also nichts Relevantes? Erreicht die GWP nur noch das schrumpfende Fähnlein der wenigen Aufrechten, die längere Texte am Stück lesen? Benutzt die GWP ein altmodisches Medium, das wachsende Gruppen der Gesellschaft nicht mehr erreicht? Sollte man stattdessen auf 20-Sekunden-Videos oder auf 100-Zeichen-Nachrichten setzen? Ist die GWP zu sehr auf den Verstand und zu wenig auf Gefühle gegründet? Wird die GWP zwischen seriösen Tageszeitungen, Qualitätszeitschriften, Sachbüchern und Internet zerrieben? Und wie



lange findet die GWP noch kundige Autoren, wenn an Hochschulen nur noch fachbegutachtete Artikel in englischer Sprache zählen? Sollte man die GWP also wegen ihres erfolglosen „Geschäftsmodells“ einstellen?

Oder sollte man die Misserfolge von Politischer Bildung und GWP relativieren und darauf verweisen, dass ohne Politische Bildung und ohne GWP alles noch viel schlimmer gekommen wäre? Immerhin hat in Deutschland nicht die Hälfte der Bevölkerung einen Donald Trump gewählt, was dann wieder ein relativ gutes Licht auf die politische Kultur Deutschlands wirft. Und auch von polnischen und ungarischen Zuständen sind wir weit entfernt, von Russland, China, Brasilien, Venezuela oder dem Sudan ganz zu schweigen. Dieser Vergleich mit schlechteren Entwicklungen andernorts mag uns ja trösten, aber wie stellen wir fest, ob es die Politische Bildung und die GWP waren, die sie hier bei uns verhinderten? Wären wirklich zusätzliche Übel in Deutschland entstanden und wenn ja, welche, wenn es die Maßnahmen der Politischen Bildung und die GWP in den letzten 70 Jahren nicht gegeben hätte?

Die Politische Bildung mag mögliche negative Entwicklungen in Deutschland verhindert haben oder auch daran gescheitert sein, bestimmte tatsächlich aufgekommene Fehlentwicklungen zu verhindern. Man kann die Perspektive aber auch umkehren, sich *positive* Entwicklungen in der politischen Kultur und im Zusammenleben hierzulande vor Augen führen und sich fragen, ob Politische Bildung insoweit doch erfolgreich war. War die Politische Bildung beispielsweise daran beteiligt, dass die meisten Menschen mit Unterschieden ihrer Mitmenschen (von Behinderungen über Hautfarben, Familienformen und sexuellen Orientierungen bis hin zu Religionen, politischen und individuellen Eigenheiten) wesentlich gelassener umgehen als früher und die Keule des „Normalen“ in der Schublade lassen? Hat die Politische Bildung z.B. daran mitgewirkt, dass die meisten Deutschen öffentlich ausgetragene Konflikte (zum Beispiel um einen Parteivorsitz) heute viel besser aushalten als früher, teils sogar positive Aspekte daran entdecken, und nicht länger gleich von „Zerstrittenheit“ reden und insgeheim die „Volksgemeinschaft“ herbeisehen? Dass körperliche Gewalt (gegen Kinder, abhängige Frauen, politisch Andersdenkende u.a.) heute zum breit diskutierten Skandal wird, heißt nicht unbedingt, dass sie zunimmt, bezeugt aber wohl, dass sie nicht länger als alltäglich gilt. Manche Autofahrer verzichten sogar schon darauf, den Hilfspolizisten zu geben. Wir werden nicht herausfinden, ob die Politische Bildung oder die GWP zu solchen Verbesserungen beigetragen haben, aber diesbezügliche Erfolge sind nicht weniger wahrscheinlich als die oben unterstellten Misserfolge.

Für eine Zeitschrift sind 70 Jahre ein langes Leben. Dazu hat mit Sicherheit die Fähigkeit der GWP beigetragen, sich an gewandelte Bedürfnisse anzupassen und immer wieder zeitgemäße neue Formate, Vermittlungsformen und Fragestellungen zu entwickeln. Dies gilt unter anderem für Essays, Interviews und Meinungsartikel von Fachleuten oder für ernstzunehmende Analysen aktueller Fragen. Die GWP hat es so geschafft, tiefgründiger als Fernsehen und Hörfunk, dabei aber zeitsparender als Fachbücher zu informieren. Einerseits geht sie auf aktuell laufende Diskurse ein und ermöglicht es so Diskutanten, kompetent „mitzureden“. Andererseits schaffte sie es immer wieder, rechtzeitig auf erst aufkommende Streitfragen und Probleme aufmerksam zu machen, noch bevor sie in Talkshows zerredet wurden. Dennoch wäre es

meines Erachtens unaufmerksam und geradezu respektlos – um einen derzeit besonders gängigen Begriff zu bemühen – der GWP umstandslos zum 70-jährigen Bestehen zu gratulieren und ihr für den Einsatz zu danken, ohne darauf aufmerksam zu machen, dass sie sich in schwierigerem Fahrwasser bewegt.

Wie schwierig die Gewässer sind, zeigen beispielsweise die Effekte der „Politischen Bildung“, die Russland, China etc. per Internet ausüben. Durch harmlos erscheinende Filmchen in YouTube, in Gesprächsforen, mittels Kurznachrichten und durch vieles andere mehr werden meist indirekt, dadurch aber höchst wirksam Meinungen geformt, Zweifel gesät, images gepflegt und Gefolgschaften erzeugt. Auch eine der Wahrheit, Neutralität und Offenheit verpflichtete Politische Bildung kann daraus m.E. viel lernen. Warum sind es so oft „Influencer“, Privatleute, Versicherungsfirmen und politisch einseitig interessierte Organisationen, warum sind es so selten die für Politische Bildung Zuständigen, die in diesen Medien heute Wirkungen erzielen? Der traditionelle Weg über gedruckte Massenmedien ist heute nur noch einer von vielen, die begangen werden können. In vieler Hinsicht ist er nicht mehr der effektivste. Soll er zielführender als andere Wege sein, so ist sorgsam abzuwägen, wer darauf erreichbar ist und was darauf transportiert werden kann.

*Univ.-Prof. i.R. Dr. phil. Dr. h.c. Stefan Hradil, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz*

# Haltung ist keine didaktische Strategie! – Zu einem Missverständnis im Kontext der Demokratiebildung

*Michael May*

Während eines Kolloquiums, in dem an der Universität Jena Staatsexamens- und Masterarbeiten betreut werden, besprachen wir im Herbst 2020 die Examensarbeit einer Studentin. Sie plante im Stil einer Aktionsforschung, konfliktorientierten Unterricht durchzuführen und im Hinblick auf die Wahrnehmungen und Emotionen der Schüler/innen auszuwerten. Während einer Sitzung diskutierten wir mögliche Themen für den Unterricht. Dabei erwogen wir auch, den Streit über die Aufnahme von Moria-Flüchtlingen, deren Lage sich durch den Brand des Lagers im September 2020 weiterhin verschärft hatte, in der Unterrichtsreihe zu thematisieren. Eine Teilnehmerin des Kolloquiums, die nicht politische Bildung oder Politikdidaktik studiert hatte, aber eine Masterarbeit in diesem Bereich schrieb und bei einem außerschulischen Bildungsträger tätig war, äußerte sich ablehnend zu diesem Vorschlag. Sie lehnte eine Thematisierung des gesellschaftlichen Streits ab, weil damit politische und gesellschaftliche Positionen in den Mittelpunkt rückten und Legitimation erführen, die sie für unvertretbar hielt: Man könne die Möglichkeit einer Nichtaufnahme von Flüchtlingen im Unterricht nicht zur Diskussion stellen, weil dies von vornherein gegen die Menschenrechte verstieß.

Der Fall dokumentiert zunächst einmal ein Demokratieverständnis sowie ein Verständnis politischer Bildung, die stark moralisch geprägt sind. Der Fall steht dabei exemplarisch für eine Tendenz, „Haltung“ zum Nukleus professionellen Handelns zu machen. Gerahmt ist diese Entwicklung durch den neuen Begriff der Demokratiebil-



**Univ.-Prof. Dr. Michael May**  
Professur für Didaktik der Politik, Friedrich-Schiller-Universität Jena  
Institut für Politikwissenschaft

derung, der bildungspolitisch zu einiger Bedeutung gekommen ist (Kenner/Lange 2020). So geht es der Kultusministerkonferenz darum, dass Schüler/innen „ermuntert werden, für Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Gerechtigkeit, wirtschaftliche Sicherheit und Frieden einzutreten“ (KMK 2020).

Ursprünglich ist die Diskussion durch die Ansätze der (fachlich) orientierten politischen Bildung und der (überfachlich und lebensweltlich orientierten) Demokratiepädagogik geprägt gewesen. Beide Ansätze unterschieden sich nicht drastisch in den Zielen (politisches Wissen, Urteilskompetenz, Handlungskompetenz, Einstellungen), sondern vor allem in den Wegen. Während politische Bildung stärker (bei weitem aber nicht ausschließlich) inhaltliches Reflektieren und Urteilen über gesellschaftliche und politische Zusammenhänge im Fachunterricht fokussierte, maß die Demokratiepädagogik dem Erleben von Demokratie im Nahraum und dem fächerübergreifenden Projektunterricht größere Bedeutung zu, weil nur durch Erleben auch demokratische Kompetenzen und Einstellungen erzeugt und antidemokratische (Rechtsextremismus) verhindert werden könnten. Defizite sah die Demokratiepädagogik in der politischen Bildung nicht zuletzt in der Bildung von demokratischen Einstellungen (May 2008, 2018). Mittlerweile hat sich zwischen den Ansätzen eine arbeitsteilige Beziehung entwickelt (Grammes 2020). Sie ergänzen und stützen sich gegenseitig. Für das gemeinsame Vorhaben, an einer demokratisch orientierten politischen Bildung zu arbeiten, bietet der neue Begriff der Demokratiebildung ein gemeinsames Dach (Kenner/Lange 2020).

Insgesamt hat diese Entwicklung und die Orientierung an Demokratiebildung mit sich gebracht, dass – wie auch im Eingangsbeispiel deutlich wurde – die Bildungsbemühungen noch deutlicher an den normativen Fundamenten einer demokratischen Gesellschaft und Politik ausgerichtet werden. Nicht Politik, die demokratische und nichtdemokratische Formen annehmen kann, sondern explizit Demokratie sowie demokratische Prinzipien, zuvorderst die Menschenwürde, in Lebenswelt, Zivilgesellschaft und Staat sind Bezugsinstanzen. „Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität“ (Kenner/Lange 2020, S. 51) sind Richtwerte der Demokratiebildung. Mit der Begriffsverschiebung hin zu Demokratiebildung geht ein ausdrückliches Bekenntnis politischer Bildungsbemühungen zur Demokratie und zum Auftrag, die Bildungssubjekte an die Prinzipien der Demokratie zu binden, einher.

*Demokratie* und *Demokratiebildung* sind in dieser Lesart moralisch nicht blind, sondern gründen auf normativ gehaltvollen Prinzipien, die zwar eine Menge Deutungs- und Konfliktspielraum lassen, aber eben moralisch nicht beliebig sind. In *Politik und Gesellschaft* sichern die Prinzipien gleichzeitig den Zusammenhalt der Gesellschaft und ermöglichen den friedlichen Austrag von Konflikten. Dabei schließen sie auch bestimmte Praktiken aus, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung verstoßen (verfassungsfeindliche Bestrebungen). In der *Demokratiebildung* sind diese Prinzipien einendes Leitbild und Prozessstandard. Sie geben die Orientierung der Bildungsbemühungen vor und ermöglichen – übersetzt in die „Professionsethik“ (Reinhardt 2020, S. 204) des Beutelsbacher Konsenses – die Kontroverse im Klassenraum. Doch auch hier sind auf der Ebene der pädagogischen Ziele bestimmte Positionen und Praktiken ausgeschlossen (Hate Speech, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, Extremismus etc.).

Der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat ist auf Bürger/innen angewiesen, die seine Grundlagen tragen. Es ist erhellender, öffentlich organisierte Demokratiebildung (wie öffentliche Bildung und Erziehung überhaupt) als eine Funktion des freiheitlich-demokratische Rechtsstaates zu begreifen, als diese Dimension zu vernachlässigen. Die Erzählung von der Ablösung „affirmativer Konzepte [...] durch konfliktpädagogische und gesellschaftskritische Ansätze“ (Widmaier 2020, S. 17) beschreibt richtig die Tendenz der Entwicklung, sollte aber nicht verdecken, dass pädagogisches Handeln auch gesellschaftsstabilisierende Funktionen erfüllt.

In dankenswerter Klarheit hat Edwin Stiller (2020) unter Bezugnahme auf einschlägige erziehungstheoretische Literatur herausgearbeitet, dass es in der Demokratiebildung – nolens volens – auch um Spuren von Staatspädagogik und Affirmation geht, verstanden als die Zustimmungserzeugung zu den demokratischen Prinzipien und die Ablehnung von demokratiefeindlichen Positionen. Auch wenn wir für die politische Bildung einen Fortschrittsbericht hinsichtlich der Funktionsbestimmung von der Herrschaftslegitimation über die Mission zur Mündigkeit vorlegen können (Sander 2014) und Demokratiebildung nicht in Affirmation aufgeht, kann pädagogische Tätigkeit nicht ohne ein „Mindestmaß an Affirmation“ (Stiller 2020, S. 107) gedacht werden. Für öffentlich organisiertes pädagogisches Handeln ist die Erhaltung der vorgefundenen und als wertvoll erachteten Prinzipien einer Gesellschaft und damit Affirmation konstitutiv.

Für die Demokratiebildung bedeutet dies, dass es auch um das glaubwürdige Vorleben durch demokratisch gesinnte Rollenvorbilder, die Ermöglichung demokratischer Erfahrungen und die fachliche Plausibilisierung der Demokratie gehen muss (Stiller 2020, S. 113 f.): Schüler/innen brauchen in der Schule einen Erfahrungsraum, der sie in demokratische Verfahren *eingewöhnt*, der ihnen die Sozialisation in ein demokratisches Regelwerk und eine demokratische Lebensweise ermöglicht – auch wenn dies nicht in allen schulischen Belangen möglich sein wird und ein automatischer Transfer für das Verstehen der Makrostrukturen der Politik nicht gegeben ist. Zudem muss Demokratie fachlich in eine sinnstiftendes Narrativ eingebettet werden, das für Schüler/innen glaubhaft und attraktiv ist.

Diese funktionale Dimension pädagogischen Handelns und damit auch der Demokratiebildung zu ignorieren, verdeckt mehr als es deutlich macht: Die Verwicklungen und Widersprüche, die durch die unumgehbare affirmative Funktion staatlich organisierten pädagogischen Handelns entstehen (als extremes Lehrstück kann hierzu die DDR-Staatsbürgerkunde dienen: Grammes 2006; May 2019). Denn gleichzeitig bleibt Demokratiebildung als pädagogische Tätigkeit an der Eigenaktivität lernender Subjekte sowie, in demokratischen Gesellschaften, an deren Mündigkeit orientiert. Mündigkeit, verstanden als die Fähigkeit, sich seines Verstandes ohne die Anleitung eines anderen zu bedienen (Immanuel Kant), ist dabei Ziel und Prozessmerkmal der Demokratiebildung. Dies bedeutet: Der Unterricht muss immer wieder durch Versuche gekennzeichnet sein, das eigenständige, selbstreflexive Urteilen und Handeln der Schüler/innen zu ermöglichen. Dabei lässt Demokratiebildung nicht von der Orientierung an „Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität“ (Kenner/Lange 2020, S. 51) ab, muss aber die eigenwilligen Weltansichten, Denkwege und Holzwege der

Schüler/innen in Rechnung stellen – auch wenn Prinzipien der Demokratie dadurch zur Disposition gestellt werden. Mehr noch: Ein Lernprozess, der durch Mündigkeit eine Bindung an die Demokratie als Lebens-, Herrschafts- und Lebensform erreichen will, muss Schüler/innen Denkalternativen und damit zwangsläufig auch die grundsätzliche Infragestellung von Demokratie zugestehen. Sie bilden eine funktionale Voraussetzung für Demokratiebildung. Denn nur durch Distanzierung kann *aus eigenem Denken und Empfinden* eine demokratische Haltung entstehen. Die Einschätzung, dass die demokratischen Prinzipien „im Lernprozess nie zur Disposition stehen dürfen“ (Kenner/Lange 2020, S. 51), ist deshalb zumindest missverständlich. Aus didaktisch-pädagogischer Sicht ist das Gegenteil der Fall: Demokratiebildung zu betreiben, heißt für Lehrkräfte, mit demokratischer Haltung und Zielorientierung Demokratie zu hinterfragen, damit die Schüler/innen sie sich authentisch aneignen können. Demokratie muss im Lernprozess gedanklich riskiert werden, um sie gewinnen zu können. Die Ergebnisse bleiben kontingent.

An dieser Stelle werden die Probleme der eingangs geschilderten Szene deutlich. Die Frage, ob durch eine ablehnende Position zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Moria Menschenrechte ignoriert, zulässig eingeschränkt oder gar nicht berührt sind, muss im Bildungsprozess geklärt werden und kann nicht als bereits beantwortet gelten. Hier zeigen sich Gefahren der Demokratiebildung und der gestärkten normativen Ausrichtung, die offenbar zu Missverständnissen führen können: „Demokratische Haltung“ wird umstandslos vom Auftrag auf den Lernprozess übertragen. „Haltung“ ist aber noch keine didaktische Strategie! Gefährlich ist dies deshalb, weil offensichtliche und manchmal sogar behutsame Zustimmungsaufforderungen („Wir sind bunt!“), thematische Diskursbeschränkungen („Das verstößt gegen Menschenrechte und wird deshalb nicht diskutiert“) oder Diskurslenkungen („Wir sollten nicht über Migration, sondern über soziale Ungleichheit reden“) nicht nur mit Kontingenz rechnen müssen, sondern Blockadehaltungen wahrscheinlich machen und Mündigkeitschancen vergeben. Schüler/innen reagieren äußerst sensibel, wenn sie gewahrt werden, Zielobjekt pädagogischer Regulation zu sein (May/Heinrich 2020, S. 127-130). Wenn es um Lernprozesse geht, muss zur demokratischen Haltung eine pädagogische hinzutreten (Kessler 2020). Die bewährten didaktischen Prinzipien (z.B. Konfliktorientierung, Problemorientierung, politisch-moralische Urteilsbildung) zeigen Wege auf, wie lebensweltliche Weltdeutungen aufgegriffen und mit komplexeren Wissensbeständen konfrontiert und entwickelt werden können.

Fazit: Demokratiebildung – vor allem als *schulische* Querschnittsaufgabe – ist den demokratischen Prinzipien unserer Gesellschaft verpflichtet und geht als pädagogische Tätigkeit mit dem Auftrag der Zustimmungserzeugung zu diesen Prinzipien einher. Für diese normative Schärfung ist der Begriff der Demokratiebildung hilfreich. Gleichzeitig orientiert er sich an der Mündigkeit des Individuums und riskiert damit eine Infragestellung von Demokratie – mit offenem Ausgang (May 2020). Affirmation und Mündigkeit sind somit nicht als Alternativen zu denken (Kenner/Lange 2020, S. 49), sondern stecken das spannungsreiche Handlungsfeld der Lehrkräfte in der Demokratiebildung ab. Diese Spannungen können wir nicht auflösen, sondern nur reflexiv zugänglich machen. Problematisch und für Scheitern anfällig

lig sind Versuche, im Lernprozess Sichtweisen vorzugeben, Themen auszuschließen oder Problemwahrnehmungen aus Gesellschaft und Schülerschaft als wenig bedeutsam zu deklarieren.

## Literatur

- Grammes, Tilman/Schluß, Henning/Vogler, Hans-Joachim (2006): Staatsbürgerkunde in der DDR. Ein Dokumentenband. Wiesbaden.
- Grammes, Tilman (2020): Demokratiepädagogik. In: Achour, Sabine/Busch, Matthias/Massing, Peter/Meyer-Heidemann, Christian (Hg.): Wörterbuch Politikunterricht. Frankfurt/M. S. 51-53.
- Kenner, Steve/Lange, Dirk (2020): Demokratiebildung. In: Achour, Sabine/Busch, Matthias/Massing, Peter/Meyer-Heidemann, Christian (Hg.): Wörterbuch Politikunterricht. Frankfurt/M., S. 48-41.
- Kessler, Stefanie (2020): Demokratielehre in Politikunterricht und Schule. Eine qualitativ-rekonstruktive Studie zu den Lehrerorientierungen von Politiklehrern/innen. Jena.
- KMK (2020): Internetpräsenz „Demokratiebildung“. Online unter: <https://www.kmk.org/themen/allgemeinbildende-schulen/weitere-unterrichtsinhalte/demokratiebildung.html>, Zugriff: 5.12.2020
- May, Michael (2008): Demokratie lernen oder Politik lernen? Schwalbach/Ts.
- May, Michael (2018): Didaktik politisch-demokratischer Bildung als Gegenstand der Lehramtsausbildung im Jenaer Modell der Lehrerbildung. In: Deichmann, Carl/Partetzke, Marc (Hg.): Schulische und außerschulische politische Bildung. Qualitative Studien und Unterrichtsbeispiele hermeneutischer Politikdidaktik. Wiesbaden, S. 49-64. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-20618-5\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-20618-5_4)
- May, Michael (2019): Lernen aus der DDR-Staatsbürgerkunde. Eine hochschuldidaktische Analyse. In: Fröhlich, Manuel/Lembcke, Oliver W./Weber-Stein, Florian (Hg.): Universitas. Ideen, Individuen und Institutionen in Politik und Wissenschaft. Baden-Baden. S. 599-614. <https://doi.org/10.5771/9783845299822-599>
- May, Michael (2020): „Der Herausforderung entgegentreten“ – Zum Verhältnis von politischer Bildung und Rechtspopulismus. In: Panreck, Isabelle-Christine (Hg.): Populismus – Staat – Demokratie. Ein interdisziplinäres Streitgespräch. Wiesbaden. S. 111-133. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-30076-0\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-30076-0_6)
- May, Michael/Heinrich, Gudrun (2020): Rechtsextremismus pädagogisch begegnen. Handlungswissen für die Schule. Stuttgart.
- Reinhardt, Sibylle (2020): Politische Bildung für die Demokratie. In: GWP (69) 2/2020, S. 203-214. <https://doi.org/10.3224/gwp.v69i2.01>
- Sander, Wolfgang (2014): Geschichte der politischen Bildung. In: Sander, Wolfgang (Hg.): Handbuch politische Bildung. Schwalbach/Ts., S. 15-30.
- Stiller, Edwin (2020): Soll Politische Bildung Haltungen vermitteln? Zur Kontroverse um politische Erziehung. In: Haarmann, Moritz-Peter/Kenner, Steve; Lange, Dirk (Hg.): Demokratie, Demokratisierung und das Demokratische. Aufgaben und Zugänge der Politischen Bildung. Wiesbaden, S. 95-117. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-29556-1\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-29556-1_7)
- Widmaier, Benedikt (2020): Die „freiheitlich demokratische Grundordnung“ – ein Leitbegriff für die politische Bildung? In: POLIS 4/2020. S. 14-17.



Hans-Peter Burth  
Volker Reinhardt (Hrsg.)

## Wirkungsanalyse von Demokratie-Lernen

Empirische und theoretische Untersuchungen zur Demokratiedidaktik in Schule und Hochschule

*Freiburger Studien zur Politikdidaktik, Band 3*

2020 • 334 Seiten • Kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A)

ISBN 978-3-96665-005-2 • eISBN 978-3-96665-980-2

Spätestens seit den aktuellen politischen Erfolgen rechtspopulistischer und anti-pluralistischer Parteien und Bewegungen wird Demokratie-Lernen als zentrales und notwendiges Element politischer Bildung betrachtet. Damit verbinden sich große Hoffnungen hinsichtlich der Förderung politisch-demokratischer Beteiligung im späteren Erwachsenenalter. Dennoch fehlt es bislang an empirischen Analysen zur Überprüfung der Wirksamkeit von Demokratie-Lernen. An diese Forschungslücke knüpft der Band in interdisziplinärer Perspektive an.

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



# „Die sind doch eh alle gleich!?“ Über die (Un-)Unterscheidbarkeit von kommunalen Wahlangeboten

*Thomas Waldvogel und Michael Wehner*

## 1. Einleitung

„Die kommunalpolitischen Fragen lassen sich sehr viel schwerer unter dem Aspekt parteipolitischer Programme erfassen [...]. Es gibt keine christliche Straßenbeleuchtung und keine sozialistischen Bedürfnisanstalten“ (Eschenburg, 1967:139). Diese Notiz bereits zu Beginn der systematisch-forschenden Politikwissenschaft in Deutschland ist auch heute noch einer der wichtigsten Ankerpunkte in der kommunalpolitischen Forschung, Praxis und Bildung. Die Kontroverse vollzieht sich dabei zwischen den Polen einer rein auf Sachzwängen und -entscheidungen basierenden Politik in den Gemeinden und Städten einerseits, und einer von Ideologie geprägten, weltanschaulichen Parteipolitik in kommunalpolitischen Arenen andererseits (Nyhuis, 2016). Diese beiden gegensätzlichen Annahmen über den Charakter von Lokalpolitik postulieren unterschiedliche Erwartungen an den kommunalpolitischen Wettbewerb. Während eine von Sachzwängen gekennzeichnete Kommunalpolitik zu einer Konvergenz des politischen Angebots führen sollte, würde die Annahme über einen weltanschaulich, parteipolitisch geprägten Wettbewerb unterschiedliche Profile des Wahlangebots befördern. Divergenz stärkt die Unterschiede zwischen politischen Wettbewerbern; Konvergenz forciert hingegen deren programmatische Ähnlichkeit.

Der vorliegende Beitrag diskutiert vor diesem Hintergrund die Fragen, inwiefern sich kommunalpolitische Parteien, Wählervereinigungen und Wahllisten in Sachfragen tatsächlich unterscheiden und entlang welcher Dimensionen sich diese Unterschiede strukturieren. Um Antwort auf diese Fragen zu geben, analysieren wir beispielhaft die programmatischen Parteipositionen im sogenannten Kommunal-O-Mat aus Freiburg,



**Thomas Waldvogel**

Pädagogischer Fachreferent der Landeszentrale für politische Bildung, Baden-Württemberg sowie Wissenschaftlicher Mitarbeiter Albert-Ludwigs-Universität Freiburg



**Prof. Dr. Michael Wehner**

Leiter der Abteilung 5 „Regionale Arbeit“ und der Außenstelle Freiburg der Landeszentrale für politische Bildung, Baden-Württemberg sowie Lehrbeauftragter am Seminar für Wissenschaftliche Politik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

einem spielerischen Online-Wahlinformationsangebot der Landeszentrale für politische Bildung zur Kommunalwahl 2019 in Baden-Württemberg.

## 2. Der Kommunal-O-Mat

Der Kommunal-O-Mat<sup>1</sup> bietet seinen Nutzer\*innen die Möglichkeit, die eigenen Standpunkte mit denen der zur Kommunalwahl antretenden Parteien und Wahlvereinigungen zu vergleichen. Grundlage des Vergleichs bilden 31 Thesen, die gemeinsam mit einer Jugendredaktion entwickelt und von den Parteien und Wahlvereinigungen beantwortet wurden. Das Online-Instrument bietet auf dieser Datenbasis also nicht nur Informationen darüber, wie stark oder schwach einzelne Nutzer\*innen mit verschiedenen Wahlangeboten übereinstimmen. Vielmehr lassen sich aus den Daten beispielhaft auch Informationen über Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den zur Wahl stehenden Parteien, Wahllisten und Wählervereinigungen auf kommunaler Ebene gewinnen. Deren Extraktion in einem Politikraum und die inhaltliche Interpretation der Raumdimensionen sind die Ziele der nachfolgenden Analyse.

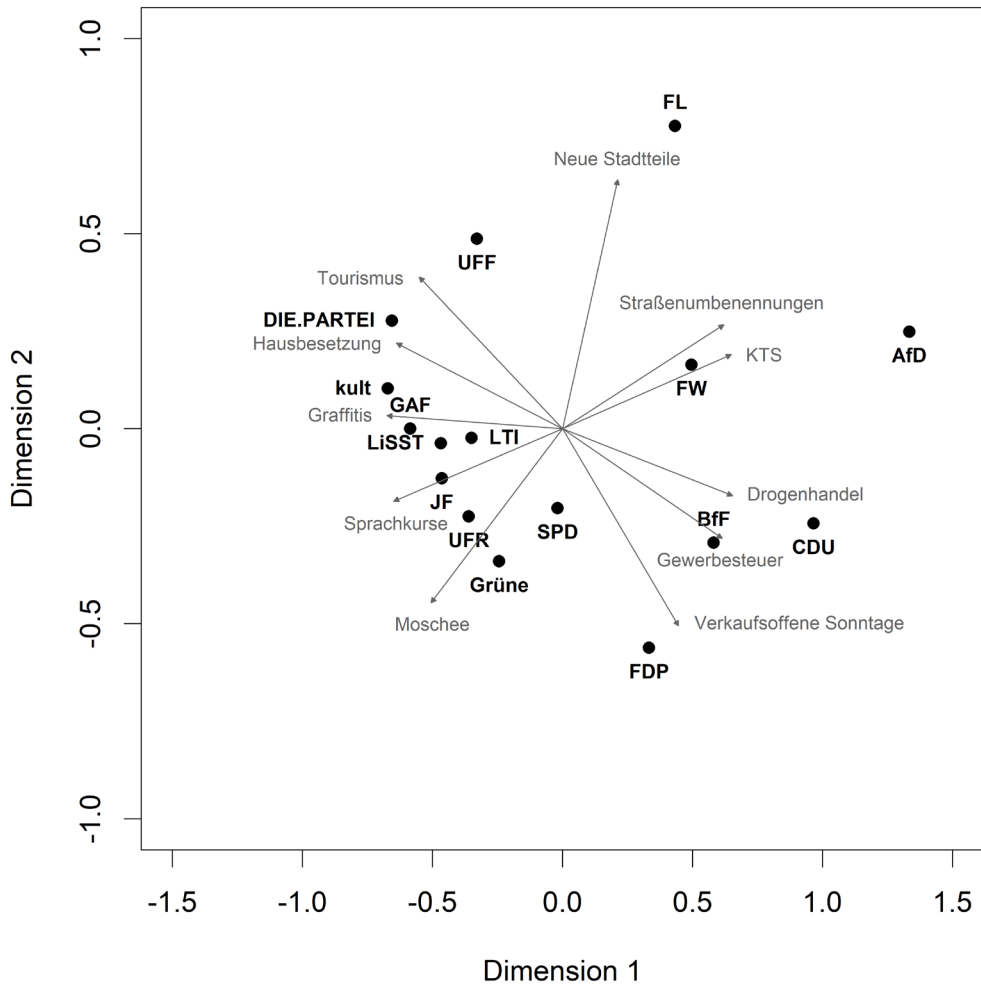
Als Rohdaten dienen die 31 Thesen des Kommunal-O-Mats, zu denen sich alle sechzehn Parteien, Wahllisten und Wählervereinigungen mit „stimme zu“, „neutral“, „stimme nicht zu“ positionierten. Für unsere Analyse haben wir diesen Antworten die Werte 2, 1 und 0 zugeordnet, was einer maximalen Differenz von 62 entspricht, wenn sich zwei Wahlangebote vollkommen gegensätzlich zu allen Sachfragen positionieren würden. Wir beschränken unsere Untersuchung auf die sechzehn erfolgreichen Wettbewerber, die nach der Wahl in den Stadtrat einzogen.<sup>2</sup>

## 3. Analyse

### 3.1. Räumliche Darstellung per multidimensionaler Skalierung

Der Kommunal-O-Mat enthält Informationen darüber, wie (un-)ähnlich sich die kommunalpolitischen Akteure in ihrem Antwortverhalten bezüglich der gestellten Thesen sind. Auf Grundlage dieser Information können die Daten verwendet werden, um mittels einer multidimensionalen Skalierung (MDS) das Gesamtmuster dieser (Un-)ähnlichkeiten zwischen den Parteien zu extrahieren und dieses Muster in einer zweidimensionalen, räumlichen Darstellung zu visualisieren (für eine nähere Beschreibung des Verfahrens siehe Borg et al. 2013).<sup>3</sup> Um die Raumdimensionen inhaltlich interpretieren zu können, haben wir darüber hinaus eine Auswahl an exemplarischen Politik-Items (Thesen) in den kommunalen Politikraum projiziert.

Abbildung 1: MDS-Konfiguration des kommunalen Politikraums



Dimension 1: Die soziokulturelle Konfliktlinie; Dimension 2: Die sozioökonomische Konfliktlinie

Wenn wir Abbildung 1 betrachten, können wir erkennen, dass sich die Dimensionen des Politikraums inhaltlich klar interpretieren lassen. So sehen wir im unteren, rechten Quadranten der Grafik wirtschaftsfreundliche Positionen; beispielsweise die Forderung, dass Unternehmen weniger Gewerbesteuer zahlen müssen oder dass verkaufsoffene Sonntage eingeführt werden sollten. Diese werden ergänzt durch die Wünsche nach einem Anwerbeprogramm für ausgebildete Fachkräfte aus dem Ausland und der Aufhebung der Sperrstunde für Bars und Clubs in Freiburg (nicht abgebildet). Demgegenüber stehen die Anliegen, die Tourismusförderung einzuschränken und die wirtschaftsfördernde Bauplanung neuer Stadtteile bis 2024 zu verbieten. Die vertikale Dimension spiegelt folglich eine sozioökonomische Konfliktlinie des kommunalpolitischen Wettbewerbs wieder. Die horizontale Achse scheint hingegen durch soziokul-

turelle Konflikte in der Kommunalpolitik geprägt. So sind auf der linken Seite der Grafik Positionen projiziert, die Hausbesetzungen als ein politisches Mittel akzeptieren, die sich gegen die Entfernung von illegalen Graffiti durch die Stadt aussprechen, kostenlose Sprachkurse auch für Asylbewerber\*innen ohne geregelten Aufenthaltsstatus befürworten und den Bau einer Moschee mit Minarett unterstützen. Diesen stehen auf der rechten Seite der Grafik Positionen gegenüber, die die Streichung von städtischen Mitteln für ein autonomes Zentrum, dem sogenannten Kulturtreff in Selbstverwaltung (KTS) fordern, sich für eine konsequente Verfolgung von Drogenhandel aussprechen und sich gegen weitere Umbenennungen von Straßen wenden, deren Namensgeber in nachweisbarer Verbindung mit Rassismus, Antisemitismus, Militarismus, Frauenfeindlichkeit und dem Nationalsozialismus stehen. Die Analyse macht deutlich, dass der Gegensatz von progressiv-liberalen und konservativ-autoritären Positionen auf gesellschaftliche Fragen bestimmender für den kommunalpolitischen Wettbewerb ist, als dies auf wirtschaftliche Fragen der Lokalpolitik zutrifft.

Wie positionieren sich nun aber die Parteien, Wahllisten und Wählervereinigungen innerhalb des in Abbildung 1 skizzierten Politikraumes? Mit Blick auf die sozioökonomische Dimension zeigt die FDP das eindeutigste Profil im Sinne einer wirtschaftsfreundlichen Lokalpolitik: Sie setzt sich für die Einführung verkaufsoffener Sonntage und die Absenkung der Gewerbesteuer ein, ebenso wie sie ein Anwerbeprogramm für ausgebildete Fachkräfte aus dem Ausland und die Aufhebung der Sperrstunde für Bars und Clubs in Freiburg (grafisch nicht abgebildet) unterstützt. Ein kommunalpolitischer Gegenpol auf der sozioökonomischen Konfliktlinie ist hingegen im extrahierten Politikraum nicht eindeutig auszumachen. Am ehesten kann dies noch für die Wahlliste „Freiburg Lebenswert“ gelten, die die beispielhaft angeführten Thesen weitgehend entgegengesetzt beantwortet. Neben diesem nicht eindeutigen Bild kommt hinzu, dass die Differenzierung entlang der vertikalen Achse nicht sehr stark ausgeprägt ist. So liegen die „Kulturliste Freiburg“, die „Grüne Alternative Freiburg“, die „Linke Liste – Solidarische Stadt“ und die Liste „Teilhabe und Inklusion“ auf dem Nullpunkt der Achse. Diese Notizen können als weiterer Hinweis interpretiert werden, dass die sozioökonomische Konfliktlinie weniger charakteristisch für den kommunalpolitischen Wettbewerb ist. Demgegenüber ist die Unterscheidbarkeit auf der horizontalen Achse zwischen den Wahlangeboten deutlich stärker ausgeprägt – allerdings in asymmetrischer Weise. So ist es zum einen insbesondere die CDU, die eine in gesellschaftspolitischen Fragen konservativ-traditionelle Positionierung einnimmt. Sie lehnt beispielsweise weitere Straßenumbenennungen ebenso ab wie eine städtische Finanzierung des autonomen Kulturzentrums (KTS) und befürwortet eine stärkere kommunalpolitische Law-and-Order-Politik mit einer konsequenten Bekämpfung des Drogenhandels. Lediglich die AfD positioniert sich auf der soziokulturellen Achse rechts von der CDU. So lehnt sie darüber hinaus eine weitergehende Förderung des Stadttheaters ab, genauso wie sie Unisex-Toiletten in öffentlichen Gebäuden verweigert und damit diametral zu den Forderungen der vielfältigen, linken Gegenseite steht. Während die SPD den Nullpunkt auf der horizontalen Achse markiert, ist die linke Hälfte der Grafik von einer großen Anzahl des kommunalen Wahlangebots besetzt. Diese Vielzahl an Listen (z.B. „Kulturliste Freiburg“, die „Grüne Alternative Frei-

burg“, die „Linke Liste – Solidarische Stadt“) eint, dass sie nicht nur Hausbesetzungen als politisches Mittel für legitim erachten, kostenlose Sprachkurse auch für Asylbewerber\*innen ohne geregelten Aufenthaltsstatus befürworten und den Bau einer Moschee mit Minarett unterstützen, sondern auch für eine höhere Inklusionsquote eintreten und den Fahrradstellplätzen Vorrang vor Autoparkplätzen bei Neubauten einräumen (grafisch nicht abgebildet).

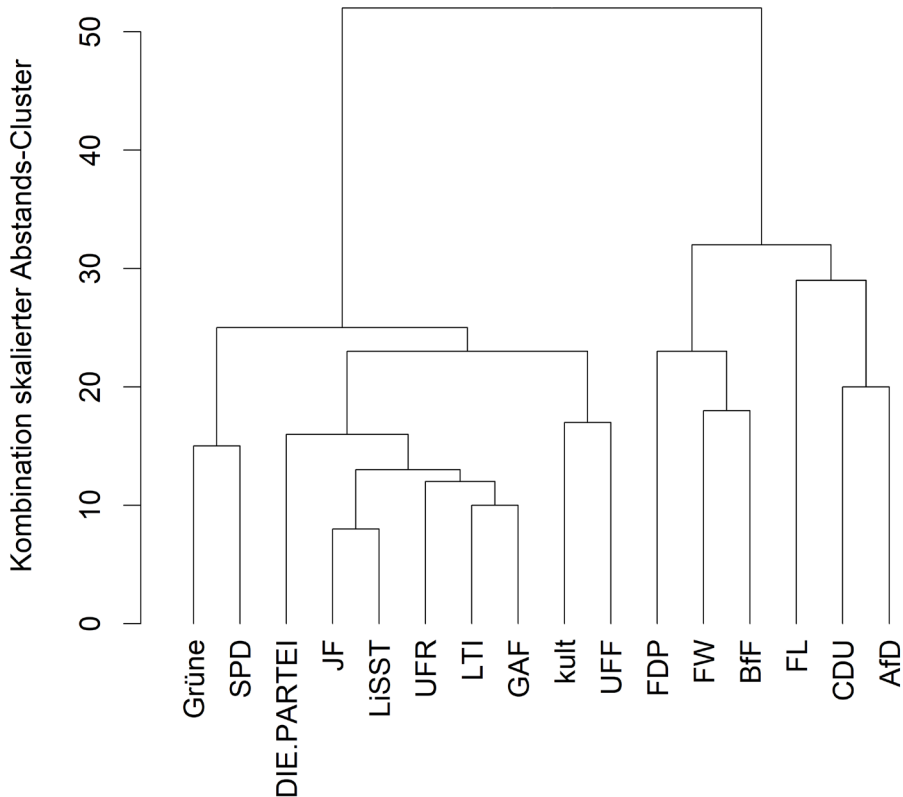
Es ist also vor allem die Alleinstellung der AfD, die den kommunalpolitischen Raum auf der rechten gegenüber der ausdifferenzierten Ausgestaltung auf der linken Seite der gesellschaftspolitischen Achse polarisiert. Dies wird auch ersichtlich, wenn wir die Information aus unserer Distanzmatrix zugrunde legen. So entspricht die Distanz zwischen der AfD und der Grünen Alternative Freiburg (GAF) 84 Prozent der maximal möglichen Distanz über alle Politik-Items hinweg. Ähnlich gilt dies auch für Junges Freiburg (76%), Urbanes Freiburg (74%), die Kulturliste Freiburg (74%), die Linke Liste – Solidarische Stadt (LISST; 73%), die Liste Teilhabe und Inklusion (LTI; 71%) und die PARTEI (71%). Innerhalb dieser Gruppe sind die Unterschiede wiederum sehr gering ausgeprägt. So entspricht die Distanz der LISST zu GAF und LTI lediglich 15 Prozent zu Junges Freiburg gar nur 13 Prozent der maximal möglichen Entfernung.

Bis hierhin zeigt unsere Analyse ein differenziertes Bild über die (Un-)Unterscheidbarkeit des kommunalpolitischen Wahlangebots. Während auf der sozioökonomischen Achse lediglich die FDP ein klares Profil ausbilden kann, zeigt sich auf der gesellschaftspolitischen Konfliktlinie eine klare Unterscheidbarkeit zwischen linksprogressiven und rechtskonservativen Positionen. Gleichzeitig deuten unsere Ergebnisse an, dass insbesondere die Wahlangebote auf der linken Seite der Grafik starke inhaltliche Übereinstimmungen aufweisen, die die Wahlentscheidung für die Wähler\*innen erschweren könnte.

### 3.2. Clusteranalyse

Die skizzierten Ergebnisse aus der MDS geben erste Hinweise auf die Unterscheidbarkeit des lokalpolitischen Wahlangebots auf Basis einer visuellen Interpretation des kommunalen Politikraumes. Das Skalierungsverfahren bietet jedoch keine statistisch begründete Aussage darüber, inwieweit Lager oder Gruppierungen auf der Basis der Ähnlichkeiten in den Daten vorliegen (Wagschal & König, 2015). Deshalb greifen wir mit der Clusteranalyse im Folgenden auf ein direkt datengetriebenes Verfahren zurück. Dieses statistische Verfahren zielt darauf ab, Strukturen in Daten aufzudecken, indem Objekte (hier: Parteien) derart in Gruppen eingeteilt werden, dass diese Gruppen in sich möglichst homogen, nach außen zu anderen Gruppen hin aber möglichst unterschiedlich sind (Wagschal & König, 2015). Dafür werden die Informationen über die Merkmalsausprägungen herangezogen und die Objekte gemäß ihren Ähnlichkeiten schrittweise gruppiert (fusioniert). Für die Berechnung der Ähnlichkeiten und die Gruppenbildung müssen ein geeignetes Distanzmaß sowie ein Fusionierungsalgorithmus zur schrittweisen Verschmelzung der Objekte festgelegt werden. Abbildung 2 zeigt das sogenannte Baumdiagramm des kommunalen Parteienwettbewerbs.

Abbildung 2: Dendrogramm der Clusteranalyse. Baumdiagramm des kommunalen Wettbewerbs



Darin lässt sich auf den ersten Blick eine Unterscheidung zwischen einem linken und einem rechten Cluster in der Grafik erkennen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich weiterhin, dass das sehr vielfältige Wahlangebot von insgesamt 16 Parteien, Wahllisten und Wählervereinigungen in sieben Untergruppen unterteilt werden kann. Auf der linken Seite der Grafik bilden die beiden, auf unterschiedlichen Ebenen des bundesdeutschen politischen Systems etablierten Parteien Bündnis 90/Die Grünen und die SPD eine gemeinsame Gruppe. Ein zweites Cluster wird von einer Vielzahl an kleineren Listen gebildet: Junges Freiburg, Linke Liste – Solidarische Stadt, Urbanes Freiburg, Liste Teilhabe und Inklusion sowie die Grüne Alternative sind weitgehend homogen in ihren politischen Positionen. Inhaltlich nahegelegen aber dennoch unterscheidbar ist das dritte Cluster, gebildet aus der Kulturliste und den Unabhängigen Frauen. Auf der rechten Seite des Dendrogramms weist die FDP ein weitgehend eigenständiges Profil auf, während Freie Wähler und die Liste Bürger für Freiburg zusammen gruppiert werden. Auch Freiburg Lebenswert, die CDU und die AfD, die am

rechten Rand der Abbildung liegt, sind weitgehend unterscheidbar in ihren inhaltlichen Positionierungen. Es zeigt sich, dass das linke Lager mit Blick auf die Vielzahl an Wahlangeboten einerseits sehr ausdifferenziert, gleichzeitig inhaltlich deutlich homogener ist, als dies im rechten Cluster der Fall ist, in welchem die politischen Wahlangebote weitgehend unterscheidbar bleiben.

## 4. Diskussion

Unsere Analyse liefert ein differenziertes Bild über die programmatische (Un-)Unterscheidbarkeit kommunalpolitischer Wahlangebote. Gleichzeitig unterliegt sie verschiedenen Einschränkungen. Erstens handelt es sich bei unserer Analyse um eine exemplarische Einzelfallstudie einer südbadischen Universitätsstadt, was die Generalisierbarkeit auf andere Kontexte einschränkt. Dies gilt schon allein deshalb, weil es bekannt ist, wie stark Kommunalpolitik an lokale Kontexte gebunden ist, und kontextuelle Faktoren, wie beispielsweise die Gemeindegröße erheblichen Einfluss auf die Parteiloyalisierung des lokalen Wettbewerbs haben. Zweitens sind die Informationen über die programmatischen Positionen der insgesamt 16 Parteien, Wahllisten und Wählervereinigungen auf die 31 Thesen des Kommunal-O-Mat limitiert, deren Ausdifferenzierung mit lediglich drei Antwortmöglichkeiten ebenfalls eingeschränkt ist. Drittens haben wir keine Information über die Salienz einzelner Themenfelder. So könnte es sein, dass beispielsweise das Themenfeld „Innere Sicherheit“ im Kommunal-O-Mat mit lediglich einer These deutlich unterrepräsentiert ist, gemessen an der Bedeutung für die unterschiedlichen Wahlangebote oder Wähler\*innen. Da uns diesbezüglich keine Informationen vorliegen, wurde auch keine Gewichtung der verschiedenen Thesen vorgenommen. Zukünftige Forschungsarbeiten sollten folglich versuchen, Analysen über weitere spielerische Wahlinformationsangebote zur Kommunalpolitik zu leisten (Brenker & Israel, 2016) und Ansätze zu verfolgen, die die Themengewichte berücksichtigen (König & Waldvogel, 2018).

Im Bewusstsein dieser Einschränkungen sind wir dennoch zuversichtlich, auf Basis der Ergebnisse unserer Analyse argumentieren zu können, dass kommunalpolitische Wahlangebote mitnichten als „postpolitisch“ bezeichnet werden können. Vielmehr können wir eine große Unterscheidbarkeit des lokalen Wahlangebots aufzeigen. Ziel politischer Bildung sollte es sein, diese Unterschiede für Wähler\*innen offenzulegen, um die politische Meinungsbildung und Urteilsfähigkeit zu fördern. Darüber hinaus ergänzen unsere Ergebnisse bestehende Befunde (Gross & Jankowski, 2020), die vor allem die Konfliktlinie von „nationalen“ vs. „lokalen“ Policies in den Programmen der kommunalen Wettbewerber betonen, in dem Maße, als dass wir einen detaillierten Einblick in die zweite identifizierte links-rechts-Achse bieten. Wir differenzieren diese klassische links-rechts-Semantik für die Kommunalpolitik aus und zeigen, dass die Analyse von lokalpolitischen Parteipositionen durch die Identifizierung einer sozioökonomischen und soziokulturellen Konfliktlinie anschlussfähig an die Heuristik empirisch-vergleichender Parteienforschung zu regionalen und nationalen Politikräumen ist.

## Anmerkungen

- 1 [www.kommunal-o-mat.de](http://www.kommunal-o-mat.de)
- 2 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Grüne), Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU), Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Linke Liste – Solidarische Stadt (LiSSt), FREIE WÄHLER e.V. (FW), Freiburg Lebenswert (FL), Freie Demokratische Partei (FDP), Kulturliste Freiburg (kult), Junges Freiburg (JF), Grüne Alternative Freiburg (GAF), Unabhängige Frauen Freiburg (UFF), Die PARTEI, Liste Teilhabe und Inklusion (LTIfr), Alternative für Deutschland (AfD), Urbanes Freiburg (UFR), Bürger für Freiburg (Bff).
- 3 Unsere statistischen Prüfergebnisse dieser Lösung legen nahe, dass eine zweidimensionale Darstellung adäquat ist.

## Literatur

- Borg, I., Groenen, P. J. F. and Mair, P. (2013) Applied Multidimensional Scaling. Berlin: Springer <http://link.springer.com/10.1007/978-3-642-31848-1>.  
[https://doi.org/10.1007/978-1-4757-2711-1\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-4757-2711-1_1)
- Brenker, M., & Israel, J. (2016). Mobilisierung von Jungwählern durch kommunale Online-Wahlhilfen. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 65(4). <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i4.06>
- Eschenburg, T. (1967). Rathausparteien, das Zukunftsmonopol der „Politiker“. *Eschenburg, Theodor: Kritische Betrachtungen, München*.
- Gross, M., & Jankowski, M. (2020). Dimensions of political conflict and party positions in multi-level democracies: Evidence from the Local Manifesto Project. *West European Politics*, 43(1), 74-101.  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1602816>
- König, P. D., & Waldvogel, T. (2018). Ni gauche ni droite? Positioning the candidates in the 2017 French presidential election. *French Politics*. <https://doi.org/10.1057/s41253-018-0059-8>
- Nyhuis, D. (2016). Partei oder Person? Parteispezifische Wahlmotive bei baden-württembergischen Kommunalwahlen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 657-669.  
<https://doi.org/10.5771/0340-1758-2016-3-657>
- Wagschal, U., & König, P. (2015). Die Links-Rechts-Positionierung der Parteien bei den Bundestagswahlen 2005 bis 2013: Eine empirische Analyse anhand des Wahl-O-Mat. In *Die Bundestagswahl 2013* (S. 185-210). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-02915-9\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-02915-9_9)



# Welche Rolle sollten Parlamente in der Corona-Krise spielen?

*Karsten Schäfer*

## Einleitung

Die Frage, wie mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie *richtig* umgegangen werden sollte, beherrscht die politischen Debatten in Deutschland bereits seit Anfang des Jahres 2020. Neben lebhaften Diskussionen über die *Angemessenheit* konkreter Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, die in der Regel auf Kosten verfassungsmäßig garantierter Freiheitsrechte erlassen werden, ist eine weitere Kernfrage ins Zentrum des politischen Interesses gerückt: Welche Rolle sollten Parlamente in der Corona-Krise spielen? Sollten sie als einziges direkt durch das Volk gewähltes Organ über alle Schutzmaßnahmen entscheiden dürfen, oder sollten die ParlamentarierInnen des Bundestages sowie der 16 Landtage den Regierungen einen Entscheidungsvorrang einräumen, um einen tendenziell schnelleren Entscheidungsprozess zu gewährleisten? Schlägt in der Krise also die vielbesagte „Stunde der Exekutive“, oder muss auch in diesem Fall das Entscheidungsrecht in allen Bereichen allein beim Parlament verbleiben? Entlang dieser Fragen ist in den vergangenen Monaten eine hitzige Diskussion

entbrannt, bei der sich VertreterInnen aus nahezu allen politischen Parteien und Lagern positioniert haben. Das zentrale Anliegen des vorliegenden Artikels ist, deren Äußerungen gegenüberzustellen, ohne eine finale Beurteilung der vorgebrachten Argumente vorzunehmen und diese stattdessen der sorgfältigen Abwägung des Lesers oder der Leserin zu überlassen. Um ein tiefergehendes Verständnis der kontroversen Argumentationslinien zu ermöglichen, werden zunächst die wesentlichen Aspekte der grundsätzlichen Debatte und insbesondere die Rechtsgrundlage, auf der die Corona-Schutzmaßnahmen erlassen werden, beleuchtet.

## Die gesetzliche Grundlage der Schutzmaßnahmen als Streitthema

In Krisenzeiten schlage die „Stunde der Exekutive“, heißt es immer wieder. Gemeint ist damit, dass es Regierungen möglich sein müsse, auf Krisensituationen selbstständig und vor allem schnell reagieren und konkrete Maßnahmen zur Kriseneindämmung erlassen zu können, ohne das Parlament bei jeder Entscheidung einbeziehen zu



**Karsten Schäfer**

Masterstudent Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Öffentliches Recht.  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

müssen. Konkret auf die Corona-Situation übertragen hieß das zuletzt: Die Bundesregierung um Kanzlerin Angela Merkel sowie die 16 MinisterpräsidentInnen tagten gemeinsam via Videokonferenz und einigten sich auf konkrete Schutzmaßnahmen, die im Anschluss nach einer Übergangszeit einiger weniger Tage zu verbindlichen Regelungen wurden. Die Rechtsgrundlage dieses Vorgehens ergibt sich größtenteils aus dem Bundes-Infektionsschutzgesetz (IfSG). Auf dessen Basis können die Länder Verordnungen erlassen, in denen konkrete Schutzmaßnahmen, Infektionsgrenzwerte und andere landesspezifische Regelungen festgelegt werden.<sup>1</sup> Problematisch ist allerdings, dass das IfSG in seiner ursprünglichen Fassung kaum *konkrete* Maßnahmen und Fälle regelt. Stattdessen mussten sich die Regierenden zur Begründung der getroffenen Maßnahmen seit Beginn der Pandemie häufig auf die Generalklausel berufen, in der es lediglich heißt, „die Behörden“ (gemeint sind allen voran die Gesundheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene) dürften die „notwendigen Maßnahmen“ treffen (...), die „zur Verhinderung und der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich“ sind (geregelt in Paragraph 28 IfSG).<sup>2</sup> Eine nähere Definition, was „notwendige Maßnahmen“ sind und wann sie Anwendung finden sollten, lieferte die Ursprungsfassung des Gesetzes jedoch nicht. *Konkrete* Schutzmaßnahmen, etwa die Verpflichtung zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes, die Einschränkung der Reisefreiheit oder Gastronomie-schließungen wurden also auf eine *allgemeine* und *nicht-konkrete* Vorschrift gestützt.

Aus den Reihen der RegierungsvertreterInnen auf Bundes- und Landesebene wurde dieses Vorgehen häufig als in der *besonderen Situation* „notwendig“ sowie „effizient“ bezeichnet und auf diese Weise gegen den Vorwurf der juristischen Ungenauigkeit verteidigt. In dieser Situation sei es das oberste Gebot, Schutzmaßnahmen effizient zu erlassen, war der einhellige Tenor. Der schnelle und umfangreiche Gesundheitsschutz der Bevölkerung müsse Vorrang haben und in erster Linie von den Regierungen veranlasst werden. Deshalb schlage die „Stunde der Exekutive“. Untermauert wurde diese Ansicht unter anderem mit den Ergebnissen von Meinungsumfragen, nach denen die Mehrheit der Bevölkerung mit den erlassenen

Schutzmaßnahmen sowie dem Auftreten der Regierungen im Umgang mit der Corona-Krise zufrieden war. Beispielsweise lagen die Zustimmungswerte für die Bundesregierung im repräsentativen „ARD-Deutschland-Trend“ im April 2020 auf einem Rekordhoch.<sup>3</sup> Darüber hinaus wurde vorgetragen, dass der Bundestag sowie die Landtage aufgrund besonderer Corona-Bestimmungen nur eingeschränkt ihrer Tätigkeit nachgehen konnten. Der Bundestag hatte Ende März 2020 durch die Schaffung des Paragraphen 126a seine Geschäftsordnung vorübergehend geändert. Dieser sieht, abweichend von der eigentlichen Regelung die Beschlussfähigkeit des Parlaments bereits vor, wenn „mehr als ein Viertel der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist.“ Darüber hinaus wurden auch für die Ausschüsse die Voraussetzungen für die Beschlussfähigkeit gesenkt.<sup>4</sup> Ähnliche Regelungen wurden vorübergehend auch in den Landtagen erlassen. Beispielsweise berichtet Matthias Fischbach, Parlamentarischer Geschäftsführer der FDP-Landtagsfraktion in Bayern, dass das Parlament zeitweise nur in zwanzigprozentiger Besetzung tagen konnte und die Ausschüsse lediglich per Livestream übertragen wurden.<sup>5</sup> Diese Umstände wurden vermehrt ins Feld geführt, wenn es darum ging, eine Daseinsberichtigung für die „Stunde der Exekutive“ zu schaffen.

Rechts- und demokratietheoretisch erweist sich diese Argumentationslinie jedoch als problematisch.<sup>6</sup> Denn das Grundgesetz kennt eine solche „Stunde der Exekutive“ nicht. Stattdessen sieht es vor, dass allein das Parlament als gewähltes Repräsentationsorgan des Volkes Gesetze erlassen darf. In besonderem Maße gilt dies für all jene Gesetze und Regelungen, die in irgendeiner Form Grundrechte einschränken, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner *Wesentlichkeitstheorie* festgehalten hat. Vereinfacht ausgedrückt besagt diese, dass allein das Parlament und nicht die Regierung über alle „wesentlichen“ Belange des Volkes entscheiden darf. Dass es sich bei den erlassenen Corona-Schutzmaßnahmen um solche „wesentlichen“ Aspekte handelt, steht außer Zweifel. Eingegriffen wird seit Beginn der Pandemie in eine Reihe grundgesetzlich geschützter Bereiche – beispielsweise in die Versammlungsfreiheit (garantiert in Art. 8 GG), die Religionsfreiheit (Art. 4 GG) oder die Berufsfreiheit (Art. 12 GG). Grund-

sätzlich sind derartige Eingriffe in die Grundrechte zum Zwecke des Gesundheitsschutzes zwar erlaubt, jedoch bedarf es nach der geltenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für jeden Eingriff eine gesonderte gesetzliche Grundlage. Dabei gilt der *Bestimmtheitsgrundsatz*. Dieser besagt, dass die Anforderungen an die Bestimmtheit eines Gesetzes, auf dessen Grundlage die Maßnahme getroffen wird, umso höher sind, je drastischer dadurch in ein Grundrecht eingegriffen wird. Die Ursprungfassung des IfSG werde diesem Grundsatz nicht gerecht, argumentierten Kritiker. Aus diesem Grund wurde das IfSG bereits Ende März 2020 erstmals ergänzt. Dabei wurde unter anderem eine Rechtsgrundlage für die Verordnung von Ausgangsbeschränkungen geschaffen. Allerdings blieb weitgehend undefiniert, unter welchen *genauen* Umständen diese Maßnahmen getroffen werden dürfen.<sup>7</sup> Diese erneut mangelnde Unbestimmtheit und die aus Sicht mancher BeobachterInnen undurchsichtige Gesetzesbegründung hat in der Folgezeit Kritik – zunächst vorwiegend aus der Wissenschaft – hervorgerufen. Gewarnt wurde auch vor einem „Durchregieren“ der Bundesregierung und dem Aufweichen der föderalen Strukturen.<sup>8</sup>

## Suche des Bundestages nach seiner eigenen Rolle

Zwar macht es den Anschein, dass die Kritik mit dem Abflauen der Infektionszahlen über die Sommermonate zunächst etwas leiser geworden ist. Doch spätestens mit dem Beginn der „zweiten Welle“ Anfang September 2020 wurden die kritischen Stimmen wieder präsenter und es begann erneut eine lebhaftere Debatte um die Frage, ob die Vorgehensweise der Regierung beim Erlassen der Schutzmaßnahmen mit demokratischen Grundsätzen vereinbar sein kann. Auffällig ist, dass diese nun deutlich stärker durch die Abgeordneten selbst geführt wurde. Der Kern der Kritik blieb dabei unverändert: Die Bundesregierung sowie die 16 Landesregierungen trafen Entscheidungen auf der Grundlage eines (zu) unbestimmten Gesetzes. Es sei nicht akzeptabel, dass die erlassenen Maßnahmen größtenteils nicht im Einzelnen vom Bundestag diskutiert und verabschie-

det, sondern lediglich auf Grundlage der Generalklausel des IfSG erlassen würden. Die Regierung arbeite ohne ausreichende Einbeziehung der Parlamente: „Seit fast einem Dreivierteljahr erlässt die Regierung in Bund, Ländern und Kommunen Verordnungen, die in einer noch nie dagewesenen Art und Weise im Nachkriegsdeutschland die Freiheiten der Menschen beschränken, ohne dass auch nur einmal ein gewähltes Parlament darüber abgestimmt hat“, sagte beispielsweise der SPD-Bundestagsabgeordnete Florian Post, dessen Partei selbst an der Regierung beteiligt ist, Mitte Oktober 2020. In dieselbe Richtung zielte die Aussage des Bundestagsfraktionsvorsitzenden der FDP, Christian Lindner: „Es kann nicht sein, dass das Parlament nur über den wöchentlichen Podcast von Frau Merkel und Pressekonferenzen über die Corona-Maßnahmen informiert wird. Der Bundestag wird nicht beteiligt, obwohl es sich hier um drastische Einschnitte in unsere Grundrechte und Freiheiten handelt“, sagte er im gleichen Zeitraum.<sup>9</sup>

Der Kritik vorausgegangen war der per Video-Konferenz abgehaltene „Bund-Länder-Gipfel“ am 28. Oktober 2020, bei dem die Bundesregierung gemeinsam mit den 16 Regierungen der Länder angesichts der massiv ansteigenden Infektionszahlen einen bundeseinheitlichen Teillockdown vereinbarte. Im Anschluss waren es die Landtage, die über die Ergebnisse des Gipfels und die Umsetzung in den Ländern final abzustimmen hatten. Jedoch bekamen auch deren Abgeordnete lediglich die bereits ausdiskutierten Maßnahmen zur Abstimmung vorgelegt. Angesichts dieser Vorgehensweise nahmen die kritischen Töne aus den Reihen der Opposition weiter zu. Britta Haßelmann, Parlamentarische Geschäftsführerin der Grünen im Bundestag, sagte: „Eine Ministerpräsidentenkonferenz ersetzt weder den Bundestag, der öffentlich tagt, noch die Landesparlamente und den Bundesrat.“ Jan Korte, Parlamentarischer Geschäftsführer der Linken im Bundestag, bemängelte grundsätzlich, dass „durch das Bund-Länder-Treffen in der vergangenen Woche quasi als große Ersatzregierung alle Entscheidungen an den Parlamenten vorbei“ getroffen worden seien.<sup>10</sup> Drastische Worte wählte vor diesem Hintergrund der AfD-Fraktionsvorsitzende im Bundestag, Alexander Gauland, der ebenfalls die aus sei-

ner Sicht mangelnde Legitimation des Entscheidungsgremiums aus Bundes- und Landesregierungen in Frage stellte: „Wir haben in diesem Land die Freiheit zu mühselig errungen, als dass wir sie an der Garderobe eines Notstandskabinetts abgeben. Eine Corona-Diktatur auf Widerruf ist keine Lösung. Wir müssen abwägen, auch um den Preis, dass Menschen sterben.“<sup>11</sup> Daraufhin schaltete sich in dieser Zeit auch Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble (CDU) in die Debatte ein. In einem Schreiben an die Fraktionen des Bundestages teilte er mit, „dass der Bundestag seine Rolle als Gesetzgeber und öffentliches Forum deutlich machen muss, um den Eindruck zu vermeiden, Pandemiebekämpfung sei ausschließlich Sache von Exekutive und Judikative.“ Schäubles Schreiben angefügt ist ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, in dem die Fraktionen darauf hingewiesen werden, dass „Bedenken bestehen, die äußert intensiven und breit wirkenden Grundrechtseingriffe in der Corona-Pandemie auf eine bloße Generalklausel wie § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG gestützt werden können.“ Es bestehe deshalb Anlass zu Maßnahmen, die den Bundestag stärker in den Entscheidungsprozess einbinden.<sup>12</sup>

Auf dieser Grundlage nahm in der Folgezeit die Debatte um eine Ergänzung des IfSG, durch die sowohl die Kompetenzen der einzelnen Organe als auch die konkret umsetzbaren Schutzmaßnahmen genauer geregelt werden sollten, an Fahrt auf. Die Fraktionsvorsitzende der Grünen im Bundestag, Katrin Göring-Eckardt, machte sich für eine gemeinsame Entscheidung von Bundestag und Bundesrat stark. Die Beschränkungen müssten „endlich auf solide gesetzgeberische Füße gestellt werden.“ Die Fraktionschefin der Linken im Bundestag, Amira Mohamed Ali, erklärte „für die Akzeptanz der Maßnahmen sei es wesentlich besser, wenn die Debatte vor der Entscheidung im Bundestag stattfindet.“<sup>13</sup>

Anfang November 2020 einigten sich die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD auf eine grundlegende Novellierung des Infektionsschutzgesetzes. Der Entwurf<sup>14</sup> mit dem offiziellen Titel „Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ sah die Schaffung eines Paragraphen 28a vor, in dem insgesamt 14 konkrete

Schutzmaßnahmen genannt sind, darunter beispielsweise „Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum“, die behördliche Anordnung eines Abstandsgebots oder die Maskenpflicht.<sup>15</sup> Darüber hinaus sollte in der Neufassung des IfSG die sogenannte Sieben-Tage-Inzidenz von 35 bzw. 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner pro Woche festgeschrieben werden, bei deren Erreichen die vorgesehenen Schutzmaßnahmen erlassen werden können. Daneben sah der Entwurf klare Regelungen hinsichtlich zeitlicher Befristungen der Maßnahmen vor.<sup>16</sup> Erklärtes Ziel der Regierungsparteien waren vor dem Hintergrund der lauter werdenden Kritik an der „wackligen“ Gesetzesgrundlage zwei Aspekte: Die Schaffung einer „bundeseinheitlicheren“ Regelung sowie eine stärkere Legitimation der Maßnahmen durch den Bundestag.<sup>17</sup>

In der Folgezeit wurde der Gesetzentwurf in schnellem Tempo für die entscheidende Debatte im Parlament vorbereitet. Diese fand schließlich – begleitet von Demonstrationen und Protesten im Berliner Regierungsviertel – am 18. November 2020 statt. Dabei entlud sich die angespannte Stimmungslage, die sich in den vorangegangenen Monaten aufgebaut hatte. VertreterInnen der Regierungsparteien verteidigten die Einführung des Paragraphen 28a als notwendig und zielgerichtet. Unterstützung erhielt das Kabinett von der Grünen-Fraktion: „Wir legen damit heute die Grundlage dafür, dass gut begründete, evidenzbasierte Maßnahmen auch einer gerichtlichen Kontrolle standhalten“, erklärte deren Abgeordnete Manuela Rottmann. Ablehnung schlug dem Vorhaben hingegen aus den Reihen der Linken, FDP und AfD entgegen. Neben der Kritik an einzelnen inhaltlichen Aspekten wurde dabei sichtbar, wie unterschiedlich die Neufassung des Gesetzes hinsichtlich des *Legitimationsgedankens* wahrgenommen wird. Konträr zur Ansicht der Regierung bemängelte die Opposition auch nach der Gesetzesänderung eine mangelhafte Beteiligung des Bundestages: „Wir können und müssen die Entscheidungen der Regierungen lenken und ihnen klare Leitplanken geben, wenn in Grundrechte eingegriffen wird. Das neue Gesetz gibt der Regierung aber keine Leitplanken vor, sondern stellt ihr einen Freifahrtsschein aus“, sagte der FDP-Fraktionsvorsitzende Christian Lindner.<sup>18</sup> Der Parla-

rische Geschäftsführer der Linken, Jan Korte, sagte, die Regierung habe „den Sommer verpennt, statt die Lage zu analysieren.“ Das Verhalten der Bundesregierung und der Landesregierungen in den vorangegangenen Monaten habe nahezu „monarchische Züge“ gehabt. Die Novellierung des Gesetzes bringe zwar eine Verbesserung mit sich, doch sei nach wie vor eine gesonderte Debatte im Bundestag für jeden Eingriff in Grund- und Freiheitsrechte notwendig: „Die schreckliche Corona-Krise darf nicht zu einer schleichenden Demokratiekrise werden“, mahnte er an.<sup>19</sup> Heftige Kritik wurde von der AfD-Fraktion vorgetragen. Der Fraktionsvorsitzende Alexander Gauland sagte: „Das Infektionsschutzgesetz ist die größte Grundrechtseinschränkung in der Geschichte der Bundesrepublik.“<sup>20</sup> Begleitet wurde die verbale Attacke auf das geplante Gesetz durch das Hochhalten von Plakaten und zahlreichen Zwischenrufen, weswegen die AfD-Abgeordneten zwischenzeitlich von Bundestagspräsident Schäuble ermahnt werden mussten. Ein zu Beginn der Sitzung gestellter Antrag der AfD zur Verschiebung der Abstimmung wurde von den anderen Fraktionen geschlossen abgelehnt. Letztlich stimmten bei der namentlichen Abstimmung 413 ParlamentarierInnen für den Gesetzentwurf der Regierungsparteien, 235 dagegen und acht enthielten sich. Drei zwischenzeitlich eingebrachte Änderungsanträge wurden jeweils abgelehnt.<sup>21</sup>

## Die Kontroverse bleibt

Die emotional geführte Diskussion über die Einführung des Paragraphen 28a in das IfSG hat verdeutlicht, wie groß das Bedürfnis nach einer parlamentarischen Debatte über die Corona-Schutzmaßnahmen fraktionsübergreifend ist. Insbesondere die Oppositionsfaktionen sehen sich von der Regierung übergangen.<sup>22</sup> Ihr Hauptargument lautet, dass die Bundesregierung gemeinsam mit den Landesregierungen konkrete Schutzmaßnahmen erlasse und damit in Grundrechte eingreife, ohne die Parlamente ausreichend zu beteiligen. Dieses „Durchregieren von oben“ schmälere die Legitimation der erlassenen Maßnahmen und schade langfristig der Demokratie. Das Entscheidungsrecht über alle wesentlichen Belange müsse allein

bei den Parlamenten verbleiben. Zur Untermauerung dieser Auffassung wird auf die *Wesentlichkeitstheorie* sowie den *Bestimmtheitsgrundsatz* des Bundesverfassungsgerichts verwiesen. Die Überarbeitung des IfSG im November 2020 sei „ein Anfang“, reiche jedoch nicht aus, um die aus Sicht der Opposition bestehende Legitimationslücke zu schließen.

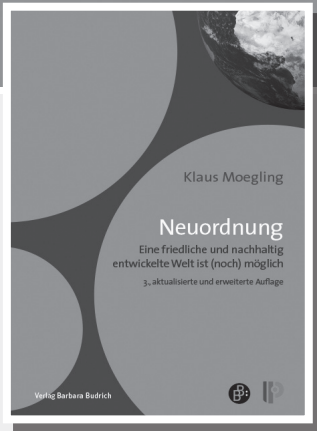
Demgegenüber argumentieren VertreterInnen der Regierung, die große gesundheitliche Bedrohung durch die Corona-Pandemie erfordere schnelle, effiziente und zielgerichtete Maßnahmen – dafür brauche es eine handlungsfähige Exekutive. Verviesen wird in diesem Zusammenhang auf die beständig große Zustimmung zu den Maßnahmen seitens der Bevölkerung.<sup>23</sup> Mit Bezug auf die Gesetzeslage erklärt die Regierung, durch die Überarbeitung des IfSG seien die Schutzmaßnahmen beschränkt, befristet und begründet und damit gerichtsfest. Durch die intensive Debatte im Bundestag bestehe darüber hinaus keine Legitimationslücke, wie von der Opposition angeprangert. Zusammenfassend lässt sich die Grundhaltung der RegierungsvertreterInnen mit den Worten des SPD-Fraktionsvorsitzenden im Bundestag, Rolf Mützenich: „Die Zeit, in der wir eine maximale Flexibilität der Exekutive benötigen, ist noch nicht vorbei.“<sup>24</sup>

## Anmerkungen

- 1 Beispielhaft ist die aktuelle Fassung der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung unter folgendem Link abrufbar: <https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2020-684/> (Stand: 07.12.2020)
- 2 Das IfSG in seiner aktuellen Fassung ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/> (Stand: 03.12.2020)
- 3 Infratest-dimap: *ARD-DeutschlandTrend April 2020*, 01.04.2020, online abrufbar unter: [https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user\\_upload/DT2004\\_Bericht.pdf](https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT2004_Bericht.pdf) (Stand: 09.12.2020)
- 4 Deutscher Bundestag: *Drucksache 19/18126*, 25.03.2020, online abrufbar unter:

- <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/181/1918126.pdf> (Stand: 09.12.2020)
- 5 Fischbach, Matthias: *Fischbach fordert mehr Parlamentsbeteiligung und zielgerichtetere Corona-Maßnahmen*, 9.11.2020, online abrufbar unter: <https://matthias-fischbach.de/2020/11/09/fischbach-fordert-mehr-parlamentsbeteiligung-und-zielgerichtetere-corona-massnahmen/>
  - 6 Zimmermann, Felix: *Kommentar – Selbstverschuldete Untätigkeit der Parlamente*, in: [www.zdf.de](http://www.zdf.de), 19.10.2020, online abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-massnahmen-kommentar-parlamente-100.html> (Stand: 03.12.2020).
  - 7 Klafki, Anika: *Corona-Krise: Wie weit dürfen Grundrechtseinschränkungen geben?*, in: Bundeszentrale für Politische Bildung, 03.04.2020, online abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/coronavirus/307395/grundrechte> (Stand: 04.12.2020)
  - 8 Kaufmann, Annelie: *Ist die Demokratie in Gefahr? Interview mit Juraprofessor Christoph Möllers*, in: Legal Tribune Online, 25.03.2020, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-grundrechte-parlamente-versammlungen-sterbebegleitung-handydaten-interview/> (Stand: 05.12.2020)
  - 9 Deutsche Welle: *Pandemie und Parlamente: Höhlt Corona die Demokratie aus?*, 20.10.2020, online abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/pandemie-und-parlamente-h%C3%B6hlt-corona-die-demokratie-aus/a-55333358> (Stand: 05.12.2020)
  - 10 Ebd.
  - 11 Kölnische Rundschau: *Merkel verteidigt harte Einschnitte gegen Corona*, 29.10.2020, online abrufbar unter: <https://www.rundschau-online.de/news/politik/merkel-verteidigt-harte-einschnitte-gegen-corona-37551200?cb=1607436667104> (Stand: 08.12.2020)
  - 12 Deutscher Bundestag: *Schäuble: Rolle als Gesetzgeber in der Pandemie-Bekämpfung deutlich machen*, 20.10.2020, online abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw43-parlamentsbeteiligung-corona-800010> (Stand: 08.12.2020)
  - 13 Berliner Morgenpost: *Merkel verteidigt harte Einschnitte gegen Corona*, 29.10.2020, online abrufbar unter: <https://www.morgenpost.de/politik/inland/article230785952/Merkel-verteidigt-harte-Einschnitte-gegen-Corona.html> (Stand: 09.12.2020)
  - 14 Deutscher Bundestag: *Drucksache 19/23944*, 03.11.2020, online abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/239/1923944.pdf> (Stand: 10.12.2020)
  - 15 Die Zeit Online: *Gesetzliche Grundlage für Corona-Maßnahmen wird präzisiert*, 03.11.2020, online abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-11/rolf-muetzenich-corona-massnahmen-gesetzliche-grundlagen-bundestag> (Stand: 10.12.2020)
  - 16 Legal Tribune Online: *Die IfSG-Reform kommt*, 18.11.2020, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/infektionsschutzgesetz-bundestag-bundesrat-gesetzgebung-corona-massnahmen/> (Stand: 10.12.2020)
  - 17 Legal Tribune Online: *Änderung des Infektionsschutzgesetzes kommt*, 03.11.2020, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/aenderung-infektionsschutzgesetz-ifsg-ermaechtigungsgrundlage-parlamentsvorbehalt-bundestag-corona/> (Stand: 10.12.2020)
  - 18 Deutscher Bundestag: *Bundestag stimmt für Drittes Bevölkerungsschutzgesetz*, 18.11.2020, online abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw47-de-bevoelkerungsschutz-804202> (Stand: 10.12.2020)
  - 19 Ebd.
  - 20 ZDF: *Kommt das neue Infektionsschutzgesetz?*, 18.11.2020, online abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/video/bundestag-debatte-infektionsschutzgesetz-100.html> (Stand: 10.12.2020)
  - 21 Die vollständige Dokumentation der Debatte mit allen Wortbeiträgen ist unter folgendem

- Link abrufbar:  
<https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19191.pdf> (Stand: 10.12.2020)
- 22 Dieser Befund gilt gleichermaßen für den Bundestag sowie die Landtage. Vgl. beispielhaft: NDR: *Corona-Politik – Niedersachsens Landtag fordert mehr Einfluss*, 27.10.2020, online abrufbar unter:  
<https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Corona-Politik-Niedersachsens-Landtag-fordert-mehr-Einfluss,corona4966.html> (Stand: 11.12.2020)
- 23 Infratest-dimap: *ARD-DeutschlandTREND Dezember 2020*, 01.12.2020, online abrufbar unter:  
[https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user\\_upload/DT2012\\_Bericht.pdf](https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT2012_Bericht.pdf) (Stand: 11.12.2020)
- 24 Berliner Morgenpost: *Merkel verteidigt harte Einschnitte gegen Corona*, 29.10.2020, online abrufbar unter:  
<https://www.morgenpost.de/politik/inland/article230785952/Merkel-verteidigt-harte-Einschnitte-gegen-Corona.html> (Stand: 11.12.2020)



Klaus Moegling

## Neuordnung

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

*3., aktualisierte und erweiterte Auflage 2020 • 358 Seiten • Kart.*  
34,90 € (D) • 35,90 € (A) • ISBN 978-3-8474-2383-6 • eISBN 978-3-8474-1542-8

Krieg, soziale Ungleichheit, Klimaerwärmung. Die Welt steht täglich vor neuen Herausforderungen, die, so Klaus Moegling, nur durch eine radikale Neuordnung bewältigt werden können. Seine Botschaft lautet:

Eine friedliche und am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierte Welt ist noch möglich. Allerdings kann die Menschheit sich damit nicht mehr viel Zeit lassen. Daher muss die Neuordnung bereits jetzt mit den ersten notwendigen Schritten beginnen.

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



# Fiatgeld und Corona-Krise

*Jens van Scherpenberg*

Die Corona-Krise hat zu einer beispiellosen, sonst nur aus Kriegszeiten bekannten Zunahme der weltweiten Verschuldung von Staaten und Unternehmen geführt. Die großen Industriestaaten nehmen immer neue Billionenbeträge an Schulden auf, um ihre Wirtschaft zu stützen. Und ihre Zentralbanken fluten seit Beginn der Coronakrise die Wirtschaft mit Billionen neuen Geldes, indem sie immer größere Teile der neu emittierten Schulden aufkaufen. Alle bisherigen Warnmarken für Schuldenquote, Haushaltsdefizite und Geldmengenerweiterung haben ihre Gültigkeit verloren.

Viele fragen angesichts dieser riesigen Summen daher besorgt und verständnislos „können wir uns das leisten?“ Auch unter Wirtschaftswissenschaftlern besteht erstaunliche Unsicherheit darüber, wie diese Entwicklung zu beurteilen sei, stehen sich mahnende und abwiegelnde Stimmen gegenüber. Daher lohnt es sich, zu untersuchen, was die Billionen neuer Staatsverschuldung und Zentralbankgeldschöpfung über die Natur dessen, was wir heute unter „Geld“ verstehen, verraten und was über unser Wirtschaftssystem. Daraus

ergibt sich auch eine Antwort darauf, „wie lange das noch gut gehen kann“, wo die Risiken der riesigen Corona-bedingten Geldflut liegen.

## 1. Das „Mysterium“ der Geldschöpfung

„Dixitque Deus fiat lux et facta est lux“ – „Und Gott sprach es werde Licht und es ward Licht“. So lautet der zweite Satz der lateinischen Vulgata-Bibel. Und so wie laut Bibel allein durch die Kraft des Gotteswortes das Licht erschaffen wurde, so hört man heute die Präsidenten und Gouverneure der führenden Zentralbanken mit ihren Direktoren sprechen: Es werde Geld – „fiat money“ – und es ward Geld, und zwar in einer Menge, die von nichts als ihrer freien Entscheidung abzuhängen scheint, eine „creatio ex nihilo“ – Geldschöpfung aus dem Nichts, beruhend allein auf der hinter ihnen stehenden Macht des Staates.

Die Zeiten, als Währungen mit Gold gedeckt waren, also mit einer real existierenden, durch er-



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

heblichen Arbeitsaufwand gewonnenen Wertschöpfung, sind spätestens seit Ende des Bretton Woods-Systems 1971 mit der Aufhebung der Goldgarantie des Dollar passé. Längst schon waren die realen Goldvorräte weit hinter den wachsenden Zahlungsbedürfnissen und der in Geld sich realisierenden Akkumulation des Kapitals in der Welt zurückgeblieben. Heutiges Geld, ob in Papier- oder elektronischer Form, repräsentiert Wert allein durch die staatliche Garantie bzw. das rechtsförmige staatliche Gebot, dass es als gesetzliches Zahlungsmittel (legal tender) zu gelten hat. Das ist das Zentralbankgeld. Darauf beruhend schaffen die Banken ihrerseits in noch weit größerem Umfang Geld, indem sie ihren Kunden Kredite einräumen oder Schuldtitel erwerben und dem Kreditnehmer oder Verkäufer den entsprechenden Geldbetrag auf seinem Konto gutschreiben.

Auch sind die Banken zugleich Schuldner; sie verwalten das Geld der Gesellschaft, das ihnen nicht gehört, auf ihren Kundenkonten, um es in profitables Geldkapital für sich verwandeln. Und wenn sie Zahlungen zu leisten haben, für die nicht genug sofort verfügbares Geld (Liquidität) da ist, können sie auf den „lender of last resort“, den Kreditgeber der letzten Instanz, zurückgreifen und sich gegen Hinterlegung oder Verkauf von Anleihen und anderen Schuldverschreibungen, vorzugsweise des Staates, bei ihrer Zentralbank verschulden. Diese leitet damit – aus dem Nichts – über die Banken zusätzliches Geld in den Geldkreislauf der Wirtschaft.

Das ist die Normalität, in der die staatliche Geldschöpfung sich am Geldbedarf der Banken zur Finanzierung der Kreditnachfrage einer wachsenden Wirtschaft orientiert.

## 2. Die Corona-Krise ökonomisch betrachtet

Seit der Finanzkrise von 2008/9, erst recht aber in der gegenwärtigen Krise seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie ist diese Normalität in sehr grundsätzlicher Weise außer Kraft gesetzt.

Die Zentralbanken der großen Industriestaaten hatten bereits im Gefolge der Finanzkrise eine Politik der massiven Geldschöpfung bei gleichzei-

tigem Absenken des Zinsniveaus auf nahezu Null betrieben, durch Ankäufe von Staatsanleihen und anderen Wertpapieren. Mit dem so in die Wirtschaft gepumpten zusätzlichen quasi zinslosen Zentralbankgeld sollten die Banken in die Lage versetzt werden, ihrerseits der Wirtschaft und den privaten Haushalten günstige Kredite zu vergeben und so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Investitionstätigkeit anzukurbeln.

Allerdings versagte diese Politik, ihr Ziel, das Wiederanspringen eines kreditfinanzierten Wachstums, wurde nicht erreicht. Was wuchs, das waren allein die Liquiditätsreserven der großen Unternehmen und die Zentralbankguthaben der Banken. Die Zentralbanken hatten ihr geldpolitisches Pulver verschossen.<sup>1</sup> Klar war damit, dass in der nächsten Krise die Staaten selbst mit ihrer Fiskalpolitik gefordert seien. Und dieser Fall ist mit der Corona-Krise eingetreten.

Die Pandemie hat jedoch zunächst keine Finanzkrise ausgelöst. Es geht diesmal nicht mehr um die Folgen eines Platzens von Spekulationsblasen, um die Liquidität der Banken oder den Zugang von Unternehmen zu Krediten. Beides ist durch die expansive Geldpolitik der Zentralbanken seit der Finanzkrise gesichert. Das durch die Pandemie aus Gründen der Volksgesundheit erzwungene Herunterfahren zahlreicher ökonomischer Aktivitäten, vor allem im Dienstleistungssektor, das Ausbleiben von Investitionen, der mit der weltweiten Dimension der Krise einhergehende Einbruch der Auslandsnachfrage, resultiert in der Summe in einem enormen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall und damit einer globalen wirtschaftlichen Depression. Der IWF rechnet damit, dass die Weltwirtschaft bis 2025 gegenüber den Erwartungen vor Ausbruch der Coronakrise von einem Wohlstandsverlust in Höhe von 28 Billionen Dollar getroffen wird.

Erst sekundär drohen infolge massenhafter Firmenpleiten auch Kreditausfälle der Banken. Eine Hauptbedrohung nicht nur für die gesamte Volkswirtschaft, sondern für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft ist allerdings der Verlust von Millionen von Arbeitsplätzen. Diesen Circulus Vitosus von Nachfrageeinbruch – Beschäftigungs- und damit Einkommensverlust – weiterer Nachfrageeinbruch zu durchbrechen, war und ist eine Aufgabe nicht für die Zentralbanken,

sondern für die Staatshaushalte. Es muss darum gehen, mit den Mitteln der Fiskalpolitik, mit staatlichen Geldzuschüssen das Überleben der Wirtschaft zu sichern, und das heißt für die unterschiedlichen Abteilungen der Wirtschaft verschiedene:

Für diejenigen, die von ihrer Arbeit leben müssen, sei es als abhängig beschäftigte Arbeitnehmer, sei es als kleine Selbständige oder Kunstausübende, gibt es Kurzarbeitergeld oder kleine Sonderzahlungen, die buchstäblich *ihre Überleben als Menschen* sichern, das Abgleiten in völlige Verelendung verhindern sollen. Den Unternehmen wird durch staatliche Zuschüsse oder Kapitalbeteiligungen ihr *Überleben als Unternehmen*, also ihre Zahlungsfähigkeit, ihr Kredit gesichert. Das erfordert naturgemäß höhere Beträge, wie etwa die 9 Milliarden Euro für die Lufthansa oder die Milliardenbeträge für den Tourismuskonzern TUI.

Insgesamt erreicht der Betrag, den die großen Industriestaaten im Zuge der Corona-Krise bis Ende 2020 zur Stützung ihrer Wirtschaft bereitgestellt haben, nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) 12 Billionen Dollar, zum größten Teil finanziert durch eine Ausweitung der öffentlichen Verschuldung. Diese extrem expansi-

ve Fiskalpolitik wird vom IWF, dem früheren Exekutor einer harten Sparpolitik für Krisenländer, inzwischen aktiv unterstützt, ja gefordert.<sup>2</sup> Die jährlichen Defizite für die sieben größten Industriestaaten (G7) stiegen allein im Jahr 2020 von 4,2% auf 16,2% des BIP, ihr Schuldenstand erreichte 2020 141% des BIP, nach 118% in 2019; für Deutschland stieg er innerhalb eines Jahres von 59,5 auf 73,3% des BIP.<sup>3</sup>

Und die vier bedeutendsten Zentralbanken, die amerikanische Fed, die Europäische Zentralbank (EZB), die Bank of Japan (BoJ) und die Bank of England (BoE), haben ihre ohnehin schon von der Finanzkrise her aufgeblähten Bilanzen allein in 2020 um weitere Billionenbeträge neuen Geldes erhöht, so dass sie heute sechs- bis elfmal so hoch sind wie 2008 (s. Tabelle).

Dies sind bezogen auf das BIP die höchsten Werte seit 1945, so dass viele sich an die Verhältnisse der damaligen Kriegswirtschaft erinnert fühlen. In der Tat steigt die Staatsschuldenquote der USA im am 1. Oktober 2020 begonnenen Haushaltsjahr 2021 erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg wieder weit über 100% des BIP, auf voraussichtlich 131%.<sup>4</sup>

Entwicklung der Zentralbankbilanzen der USA, der Eurozone, Japans und des Vereinigten Königreichs (vor und nach Ausbruch der Finanzkrise, vor und nach Ausbruch der Corona-Krise)

	1.1. 2008	1.1.2010	1.1.2020	1.1.2021	Zunahme 2008 bis 2019 (%)	Zunahme in 2020 (%)
US Federal Reserve (Mrd. \$)	922	2235	4174	7335	353 %	76 %
Europ. Zentralbank (Mrd. €)	1286	1905	4664	6979	263 %	50 %
Bank of Japan (Bill. ¥)	113	122	557	703	393 %	26 %
Bank of England (Mrd. £)	78	167	607	902	678 %	49 %

Der noch während der Finanzkrise von Angela Merkel beschworenen „Lebensweisheit der schwäbischen Hausfrau“, man könne „nicht auf Dauer über seine Verhältnisse leben“, gelten zwar noch gelegentliche Lippenbekenntnisse. In der Praxis aber ist sie mit bemerkenswerter Radikalität verworfen worden, die Klarstellung des amerikanischen Ökonomen John K. Galbraith vor über 40 Jahren bestätigend, man könne nicht das Großgebilde Nationalstaat mit den privaten Haushalten vergleichen, die auf die – zudem höchst ungleiche – begrenzte Einkommenssumme angewiesen sind, die ihnen aus ihrem Beitrag

zur Wirtschaft zufließt.<sup>5</sup> Denn ein Staat, der sich in seinem eigenen Geld verschuldet, das er selbst aus eigener Machtvollkommenheit zu drucken vermag, kann per Definition nicht pleite gehen.

Was die Zahlen der allgemeinen Schuldenexpansion angeht, mag die Analogie zur Kriegswirtschaft naheliegen. Hinsichtlich der ökonomischen Grundlagen geht sie jedoch fehl. Schließlich hat es nicht wie im Krieg eine physische Zerstörung von Kapitalstock oder zumindest eine massive Umlenkung von Investitionen vom zivilen in den Rüstungssektor gegeben. Stattgefunden hat nur eine *Entwertung* des vorhandenen physischen Kapitals

(etwa Flugzeuge, Hotelimmobilien u.a.). Das ist aber im Kapitalismus mindestens genauso schlimm: Es bleiben Überkapazitäten an investiertem Kapital, das keinen Ertrag mehr abwirft, weil die Nachfrage fehlt, während nach einem Krieg jede Menge Investitionsbedarf und gewinnträchtiger Nachfrageüberhang besteht.

Tatsächlich fällt die Corona-Krise nicht nur wegen der Pandemie so schwer aus, sondern weil der Effekt der Pandemie elf Jahre nach der Finanzkrise auf eine ohnehin bereits von Stagnation und Überakkumulation gekennzeichnete Wirtschaft in den großen Industriestaaten trifft, verschärft durch den tiefgreifenden Strukturwandel, den die Klimaerwärmung erzwingt.

Das wirft ein Dilemma für die Politik auf: Soll sie um jeden Preis die Coronakrisen-geschädigten Unternehmen finanziell stützen, damit aber möglicherweise den notwendigen Strukturwandel bremsen? Das könnte sogenannte Zombieunternehmen entstehen lassen, wie viele Ökonomen befürchten, Unternehmen also, die nur mehr durch die staatliche Unterstützung am Leben gehalten werden, unter sich wandelnden Marktbedingungen aber auch ohne die Einschränkungen der Pandemie keine Chance mehr hätten. Oder soll sie stattdessen durch das Zulassen „schöpferischer Zerstörung“, wie sie der österreichische Ökonom Schumpeter gegen strukturhaltende Subventionen postulierte, den Strukturwandel beflügeln? Die Ökonomen-Lehre von den langfristig positiven Wirkungen „schöpferischer Zerstörung“ ignoriert jedoch, was die politische Praxis in Demokratien auf keinen Fall ignorieren kann: die Verelendung in der Bevölkerung, die auf einem solchen zerstörerischen Weg in die schöne neue Welt künftiger wachstumsträchtiger Strukturen und Unternehmen liegt und demokratiezerstörende populistische Bewegungen hervorbringen kann.

### 3. Die Rolle der Zentralbanken

Auch wenn mit der Corona-Krise die Krisenpolitik nun eine Sache der Staatshaushalte geworden ist, die großen Industriestaaten rücksichtslos gegenüber allen bisherigen Vorstellungen von Begrenzung der Staatsschulden zu fiskalpolitischer Expansion greifen, stehen die Zentralbanken, wie

gezeigt, keineswegs an der Seitenlinie dieses fiskalpolitischen Großensatzes: Im Gegenteil, sie machen ihn durch den Ankauf von Staatsschuldpapieren in großem Umfang, durch die faktische weitgehende Monetarisierung der Staatsschuld, erst möglich. Tatsächlich haben die Zentralbanken der großen Industrieländer 2020 etwa die Hälfte der Neuverschuldung der Staatshaushalte übernommen, also im Gegenwert dafür neues Zentralbankgeld geschaffen. Damit befolgen sie pro forma immer noch den geldpolitischen Zweck, die Zinsen niedrig zu halten. Aber Ziel ist es nicht mehr, die inländische Kreditnachfrage zu fördern. Inzwischen folgen die Zentralbanken einem ganz eigenen absoluten Sachzwang, der aus der bisherigen Geldvermehrung und der Ausweitung der Staatsschulden folgt: Würden sie die Niedrig- bzw. Nullzinspolitik aufgeben und einen Anstieg der Kapitalmarktzinsen zulassen, könnten die Staatshaushalte unter der Last des wachsenden Schuldendienstes zusammenbrechen und eine neuerliche Wirtschaftskrise würde ausgelöst. Umgekehrt ist eine immer stärker steigende Staatsverschuldung bei einem dauerhaft niedrigen Zinssatz um Null Prozent oder knapp darüber fiskalisch unbedenklich, da praktisch kein laufender Schuldendienst anfällt und die Schulden bei Fälligkeit immer wieder erneuert werden können.

Inzwischen sind die großen Zentralbanken über die Teilmonetarisierung der Staatsschulden hinaus dazu übergegangen, in großem Umfang auch Unternehmensanleihen, ja sogar über Indexfonds auch Aktien anzukaufen. Damit stützen sie die Kapitalbeschaffung von Unternehmen für Expansion und Unternehmenskäufe, die durch schrumpfende Kapitalmärkte und fallende Aktienkurse gefährdet wäre, tragen aber auch bei zur Inflationierung monetärer Vermögenswerte, vor allem Aktien.

Insgesamt lässt sich eine fortschreitende Erosion der bisherigen Schranken zwischen Geld- und Fiskalpolitik feststellen, und damit der Unabhängigkeit der Zentralbanken – nicht durch politische Eingriffe in diese Unabhängigkeit, sondern aufgrund der Sachzwänge, denen sich die Zentralbanken ausgesetzt sehen.

Ein Konzept, dass diese Schranke vollständig zum Verschwinden brächte – und daher bislang noch politisch abgelehnt wird –, ist das sogenann-

te *Helikoptergeld*, wie es der amerikanische Ökonom und Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman schon in den 1990er Jahren für Japan empfahl: Metaphorisch gesprochen, solle die Zentralbank vom Helikopter aus frisches Geld auf die Bevölkerung herabregnen lassen. Konkret gemeint ist damit, dass die Zentralbank neues Geld nicht mehr auf dem Umweg über den Kapitalmarkt und damit den Bankensektor schöpft, sondern indem sie es direkt an die privaten Haushalte auszahlt. Hintergrund dieses Konzepts ist die Feststellung, dass das bislang von den Zentralbanken neu geschaffene Geld nicht wirklich im Wirtschaftskreislauf bleibt und dort für private Nachfrage sorgt, sondern mangels anderweitiger rentabler Verwendbarkeit von den Banken überwiegend auf ihren Konten bei der Zentralbank gehalten wird. Die USA kommen diesem Konzept inzwischen sehr nahe, wenn im Rahmen des von Präsident Joe Biden vorgelegten Stützungsprogramms in Höhe von fast 2 Bill. \$ an jeden Haushalt 1400 \$ ausbezahlt werden sollten, natürlich aus zusätzlichen Staatsschulden finanziert, die von der Fed voraussichtlich weitgehend monetarisiert werden.

#### 4. Paradigmenwechsel der Wirtschaftspolitik und „Modern Monetary Theory“ – „Voodoo Economics“ oder die passende Theorie zur neuen fiskalpolitischen Realität?

Jede große Wirtschaftskrise, lässt sich im Rückblick auf die letzten 100 Jahre sagen, bringt eine neue Wirtschaftspolitik hervor. In Deutschland führte die Hyperinflation Anfang der 1920er Jahre dazu, dass sich das Konzept einer Unabhängigkeit der Zentralbank durchgesetzte. Die Reichsbank verfolgte ab 1924 unter ihrem Präsidenten Hjalmar Schacht eine grundsätzlich unabhängige Geldpolitik und konnte sich bis zu Schachts Entlassung im Januar 1939 dem Kommando des NS-Regimes entziehen. Die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre brachte den Keynesianismus hervor, in den USA in den großen Ausgabenprogrammen des New Deal umgesetzt. Aus den Trümmern und riesigen Verlusten an Menschenleben infolge des Zweiten Weltkriegs entstand der moderne Wohl-

fahrtsstaat. Die Ölkrise der 1970er Jahre und die mit ihr einhergehende Inflation ließen den Monetarismus und Neoliberalismus zum wirtschaftspolitischen Dogma werden, bis dieser in der Finanzkrise von 2008/9 sein Waterloo erlebte. Als Reaktion auf die Finanzkrise und die Euro-Staats-schuldenkrise wurde eine strenge Sparpolitik zur wirtschaftspolitischen Leitlinie nicht nur in Europa, sondern auch beim IWF.

Und nun, als Reaktion auf die desaströsen Folgen der Sparpolitik und ihrer krisenverschärfenden Wirkung, erfolgt unter dem Eindruck der Pandemie eine erneute Wendung hin zu einem aktivistischen, fiskalisch expansiven Staat,<sup>6</sup> der sich nicht davor scheut, mit massiven Subventionen in die Wirtschaft einzugreifen und mit staatlichen Unternehmensbeteiligungen Industriepolitik zu betreiben.

Der aktuellste Ausfluss dieses wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels ist die Aufmerksamkeit, die die *Modern Monetary Theory* (MMT) jüngst erfahren hat. Die MMT, in den letzten zwanzig Jahren als konjunkturunabhängige Fortentwicklung des zur Überwindung einer Wirtschaftskrise konzipierten keynesianischen „Deficit Spending“ entwickelt, treibt das Prinzip des „Fiat-Geldes“ zu seiner letzten Konsequenz: Das vom Staat mit seiner Recht setzenden Gewalt geschaffene nationale Zahlungsmittel kann vom Staat auch in beliebigem, seinem Bedarf entsprechendem Ausmass vermehrt werden, indem er sich bei der Zentralbank verschuldet und von dieser für seine dergestalt monetarisierten Schulden neues Geld erhält, mit dem er seine politischen Zwecke verfolgen kann.

Eine der aktuell namhaftesten Vertreterinnen der MMT, die amerikanische Ökonomin Stephanie Kelton, brachte es mit ihrem im Juni 2020 erschienenen Buch „The Deficit Myth“ innerhalb kurzer Zeit auf die Bestsellerliste der New York Times.<sup>7</sup> Sie widerlegt sechs „Mythen“ zum Thema Staatsdefizite:

1. Gegen die bei uns unter dem Signum „Weisheit der schwäbischen Hausfrau“ bekannte Gleichsetzung von Staats- und privatem Haushalt stellt sie klar: Der private Haushalt *(ver)braucht* Geld, der Staat *schafft* Geld aus eigener Macht – Fiat-Geld.

2. Gegen den Mythos vom öffentlichen Defizit als Ausdruck von über-die-Verhältnisse-leben weist sie darauf hin, dass dem öffentlichen Defizit entsprechende Sparüberschüsse der privaten Wirtschaft gegenüberstehen.
3. Gegen den Mythos von der Belastung künftiger Generationen durch wachsende Staatsschulden bestreitet sie, dass Defizite künftige Generationen ärmer, der Abbau von Staatsschulden sie reicher machten. Vielmehr stiften Staatsschulden Wohlstand und machen die Gesellschaft insgesamt reicher.
4. Auch würde öffentliche Schuldenaufnahme keineswegs, wie behauptet, private Kreditnehmer aus dem Markt verdrängen, vielmehr privates Wachstum schaffen.
5. Auch sei es falsch, dass durch Schuldenexpansion erzeugte Handelsbilanzdefizite ein Land abhängig machen würden von anderen. Die USA etwa erhielten vielmehr reale Importgüter, während das exportierende Land, etwa China, für seinen Handelsüberschuss mit Dollars bzw. amerikanischen Staatsschulden (Treasuries) abgepeist werde.
6. Schließlich sei es auch ein Irrtum, dass steigende staatliche Verpflichtungen für Rentenzahlungen und Gesundheitskosten zu einer Krise der Staatsfinanzen führten. Der Staat könne jederzeit durch seine Geldschöpfungsmacht alle entsprechenden Zahlungsverpflichtungen erfüllen.

Grundsätzlich müsse zwar auf ein annäherndes Gleichgewicht von realen Produktionsressourcen und monetärer Nachfrage geachtet werden, da sonst Inflationsgefahr bestehe. Doch diese Gefahr sei derzeit angesichts der unzureichenden Nachfrage von Verbrauchern und investierenden Unternehmen weit entfernt. So könne die Regierung endlich die wahren Defizite angehen: Unterbeschäftigung, Unterversorgung im Gesundheits- und Bildungswesen, unzureichende Infrastrukturinvestitionen, das Defizit an grüner Klimapolitik, ohne fiskalpolitische Rücksichten nehmen zu müssen.<sup>8</sup>

Es ist kein Wunder, dass dieses Konzept vor allem links der politischen Mitte Popularität genießt. In den USA etwa ließ sich der demokratische Präsi-

dentschaftsbewerber Senator Bernie Sanders von Kelton beraten, und die populäre Kongressabgeordnete Alexandria Ocasio-Cortez stützte darauf das Finanzierungskonzept für den von ihr vorgelegten ambitionierten Plan eines „Green New Deal“.

Aus den Reihen der etablierten Wirtschaftswissenschaft erfährt die MMT hingegen teilweise heftige Kritik. Sie geht von „grotesk“ und „Voodoo Economics“, wie der frühere US-Finanzminister und Harvard-Ökonom Larry Summers die MMT charakterisierte,<sup>9</sup> bis zu differenzierten, aber doch grundsätzlichen theoretischen Einwänden, wie sie Paul Krugman in einer Debatte mit Kelton formulierte.<sup>10</sup>

Gleichwohl erkennt auch Krugman,<sup>11</sup> ebenso wie andere Ökonomen, darunter der frühere Chefvolkswirt des Internationalen Währungsfonds (IWF), Olivier Blanchard, dass unter den Bedingungen langfristig extrem niedriger Zinsen ein erheblicher Spielraum für eine schuldenfinanzierte Expansion der Staatsausgaben besteht.<sup>12</sup> Und selbst Larry Summers spricht inzwischen von einer „neuen Revolution“ in der Fiskalpolitik, um die private Nachfrage stagnation durch staatliche Nachfrage zu kompensieren.<sup>13</sup>

Auch in Deutschland beschäftigt diese Kontroverse führende Ökonomen und wird von ihnen in der breiteren Öffentlichkeit ausgetragen. Der während der Eurokrise als Befürworter einer strikten Sparpolitik hervorgetretene frühere Chef des Münchner Ifo-Instituts, Prof. H.W. Sinn, mahnt auch diesmal wieder vor „Zombifizierung und Stagflation“ als den Risiken immer weiterer Schuldenexpansion und deren Monetarisierung durch die Zentralbanken.<sup>14</sup> Sein Kollege Prof. Friedrich Heinemann vom ZEW-Institut fordert dringend, die Corona-bedingte Schuldenexpansion müsse eine absolute Ausnahme bleiben und baldmöglichst zurückgefahren werden.<sup>15</sup> Der frühere „Wirtschaftsweise“ Prof. Bert Rürup hingegen verweist auf die neue wirtschaftliche Realität, die „den etablierten ökonomischen Theorien wieder einmal vorausgeeilt ist.“<sup>16</sup>

## 5. Von der Dominanz der Fiskalpolitik zur „finanziellen Repression“?

Jenseits aller wirtschaftstheoretischen Dispute hat faktisch ein fundamentaler wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel hin zur Dominanz der von den Regierungen betriebenen Fiskalpolitik über die Geldpolitik als Instrument der bislang unabhängigen Zentralbanken stattgefunden. Sparpolitik und „Schuldenbremse“ vor allem in Europa im Gefolge der Finanz- und Eurokrise, ganz zu schweigen von der zur Schimäre gewordenen deutschen „Schwarzen Null“, sehen inzwischen selbst manche ihrer früheren Propagandisten als Fehler, wie etwa die Financial Times selbstkritisch bemerkt.<sup>17</sup>

Hohe und wachsende öffentliche Haushaltsdefizite, zu minimalen, Null- oder gar Negativzinsen finanziert, werden in den westlichen Industriestaaten noch lange Zeit Bestand haben.

Diese Perspektive vor Augen lassen sich zwei Szenarien formulieren, ein pessimistischeres und ein bedingt optimistischeres.

1. Pessimistische Beobachter der Weltwirtschaft sehen die „säkulare Stagnation“ als neuen Dauerzustand vor allem der Wirtschaft der westlichen Industriestaaten, die durch die fiskalpolitische Schuldenaufblähung und ihre Monetarisierung durch die Zentralbanken eher verschärft wird, mit dem Resultat von Zombifizierung und Stagflation der Wirtschaft, wie es H.W. Sinn befürchtet. Diese neue „säkulare Stagnation“ hat allerdings ihren Grund gerade im stürmischen Wachstum zur Hochzeit der Globalisierung, das in eine durch die verschärfte Konkurrenz um Marktanteile getriebene Überakkumulation von Kapital, mit riesigen Überkapazitäten in vielen Industriezweigen, geführt hat und nun seit der Finanzkrise in massiven Druck auf Produktionskosten und Einkommen mit entsprechenden deflationären Effekten mündet. Konsequenterweise gehört in dieses Szenario auch die Überlegung, in großem Umfang Staatsschulden zu streichen. Geschähe das über den gesamten ausstehenden Bestand an Staatsschulden eines Landes, würde es wahr-

scheinlich zu einem Zusammenbruch des Bankensektors führen. Aber denkbar wäre die Streichung nur der von der Zentralbank gehaltenen Staatsschulden. Die daraus resultierenden Bilanzverluste der Zentralbank hätten keine gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Allerdings würde damit die Zentralbank der wichtigsten Mittel beraubt, um durch Verkauf der von ihr gehaltenen Schuldpapiere der Wirtschaft Geld zu entziehen und so später einmal die umlaufende Geldmenge zu reduzieren.

2. Optimisten rechnen hingegen mit einem tiefgreifenden, technologiegetriebenen Strukturwandel, der begleitet von einer zunehmenden Disruption der bisherigen Globalisierung eine neue Wachstumsphase in den westlichen Industrieländern anstoßen könnte, mit einem neuen Boom der privaten Nachfrage.<sup>18</sup> Der stünden in diesem Szenario allerdings auf der Angebotsseite steigende Produktionskosten gegenüber, da zum einen die Kostensenkungseffekte aus der Globalisierung schwinden, zum anderen klimapolitisch gewollt die Energiepreise steigen. Und dann könnte sich die überschüssige Geldmenge in eine sich beschleunigende Inflation übersetzen, die schließlich auf ihre Weise für ein Abschmelzen der Staatsschulden durch ihre Entwertung sorgt, wenn nicht der Staat durch deutliche Steuererhöhungen rechtzeitig die private Nachfrage beschränkt.

Im Rahmen dieses Szenarios wäre es allerdings auch möglich, dass die Staaten zur „finanziellen Repression“ übergehen, wie die USA und Großbritannien es nach dem Zweiten Weltkrieg praktiziert haben: einer zwangsweisen Begrenzung der Kapitalmarktzinsen, nötigenfalls begleitet von Kapitalverkehrsbeschränkungen, bei gleichzeitiger Inkaufnahme einer höheren Inflationsrate, so dass die Realzinsen deutlich negativ sind. Auf diese Weise entwerten sich die Staatsschulden – zu Lasten der Gläubiger – ohne dass das Wachstum durch hohe Zinsen abgewürgt wird. Das wäre ein drastischer staatlicher Eingriff in die Märkte und damit in die ordnungspolitischen Grundsätze der Marktwirtschaft. Aber die großen marktwirtschaftlichen

Industriestaaten wenden sich ohnehin ab von der neoliberalen Verabsolutierung der Märkte hin zu einer dauerhaft stärkeren Rolle des Staates gegenüber dem Markt. Die finanzpolitische Begleitung dieses Kurses durch finanzielle Repression der Kapitalmärkte wäre da eine durchaus logische Verlängerung.<sup>19</sup>

## 6. Warum die großen Weltwährungen durch die Geldflut keinen Wertverlust erleiden – Die Rolle der Staatsgewalt und der Dollar als dominante Weltwährung

Gegen die MMT wird eingewandt, dass sie die Außendimension der Volkswirtschaften nicht berücksichtige. So moniert etwa Larry Summers, eine Politik, die sich auf die Zentralbankfinanzierung von staatlichen Defiziten stütze, würde zu einem Zusammenbruch des Wechselkurses, damit zu Inflation, sinkenden Reallöhnen, steigenden Zinssätzen und Kapitalflucht führen.<sup>20</sup> Davon kann zwar derzeit keine Rede sein. Allerdings, ließe sich einwenden, steigt der Wert von scheinbar inflationssicheren Wertaufbewahrungsmitteln wie Gold und die Kryptowährung Bitcoin in der letzten Zeit unaufhörlich. Nur sind diese Anlagen der Menge nach vernachlässigenswert gering im Vergleich zu den Billionenbeträgen zusätzlich geschöpften Geldes. Vor allem die Kryptowährungen, von denen Bitcoin die mit Abstand wichtigste ist, fungieren derzeit abgesehen von überwiegend kriminellen Nischenmärkten weniger als Zahlungsmittel oder Medium der Kapitalakkumulation, denn als Spekulationsobjekt. Und der Wert einer Währung hängt nicht von den Goldreserven ihrer Zentralbank ab, sondern von dem Maß erfolgreichen kapitalistischen Wachstums, das in dieser Währung bilanziert wird und das Ausdruck der Kreditwürdigkeit dieses Währungsraumes ist. Die Gewalt eines Staates über seine Bevölkerung und Ökonomie reicht eben nur bis an seine Grenzen. Das durch diese Gewalt garantierte Geld steht international in Konkurrenz zu den Währungen anderer Länder, über die er keine Macht hat. Damit droht gefährliche Spekulation gegen eine Währung.

Die wird derzeit für die großen westlichen Wirtschaftsmächte von den Finanzmärkten jedoch nicht in Zweifel gezogen. Hier bewährt sich im wortwörtlichen Sinn die „Werte“-Gemeinschaft der westlichen Industriestaaten. Ihre Zentralbanken, Federal Reserve, EZB, BoJ, BoE, kooperieren miteinander und garantieren einander im Krisenfall, ihre Währungen vor abruptem Wertverfall zu schützen. Diese Garantie gilt aber eben nur für die großen Weltreservewährungen, US-Dollar, Euro, Yen, Pfund, in geringerem Maße für ihre westlichen „Satellitenwährungen“, Schweizer Franken, kanadische, australische und neuseeländische Dollar. Sie gilt nicht – oder nur unter engen politischen Auflagen – für schwächere Staaten, Entwicklungs- und Schwellenländer, deren Währungen daher erst recht zum Gegenstand der Spekulationen werden, zumal sie sich nicht nur in eigener Währung, sondern auch massiv in Dollar oder Euro verschuldet haben. Damit verschärft sich auch auf dieser makroökonomischen Ebene die Ungleichheit zwischen den Staaten, die immer größere Schere zwischen Arm und Reich.

Die vier großen Zentralbanken wissen, dass eine ernsthafte Zahlungskrise in einem Land, ausgelöst etwa durch massive Spekulation gegen die Währung dieses Landes, auch die Finanzsysteme der anderen Länder mit sich reißen könnte. Können etwa Dollarschulden in einem anderen Land nicht mehr zurückgezahlt werden, weil die betreffenden Schuldner mangels Kreditwürdigkeit ihrer Währung keine Dollar mehr auf dem Devisenmarkt besorgen können, trifft das unmittelbar auch die amerikanischen Kreditgeber. Daher räumt vor allem die Federal Reserve den anderen Zentralbanken seit der Finanzkrise von 2008/9 umfangreiche Kreditlinien (Swaps) ein, zuletzt erneut im Zuge der Corona-Krise im März 2020, durch die sie im Notfall Zugriff auf Dollar haben. Das tut sie aus wohlverstandener Eigeninteresse, wie die Financial Times schreibt:

„Wenn künftige Finanzhistoriker die Covid-19-Krise studieren, werden sie feststellen, dass die Intervention der Fed auf den ausländischen Dollarmärkten durch Swap-Geschäfte mit anderen Zentralbanken einer ihrer wichtigsten politischen Züge war. Nicht nur hat die Fed damit die Märkte beruhigt; sie hat auch die Hegemonie des



dollarbasierten globalen Finanzsystems auf Jahre hinaus untermauert.<sup>21</sup>

Eine der Weltreservewährungen ist allerdings von diesem wechselseitigen Garantieregime der Zentralbanken ausgenommen, der chinesische Renminbi. Und die chinesische Regierung tut alles dafür, ihre ohnehin geringe Abhängigkeit vom US-Dollar weiter zu reduzieren und auch international die Rolle des Dollar zurückzudrängen. Als China im März 2020 plötzlich in größerem Umfang dem Treasuries-Markt den Rücken kehrte und andere Investoren mit sich zog, kam es zu einem jähen Zinsanstieg der Treasuries, der die Fed nötigte, innerhalb von drei Wochen ihrerseits Treasuries in Höhe von 1 Bio \$ anzukaufen, um den Markt wieder zu beruhigen und die Zinsen wieder zu drücken.<sup>22</sup>

Die weltpolitische Rivalität zwischen den nunmehr zwei Supermächten wird auch auf währungspolitischem Gebiet ausgetragen werden – und es ist offen, ob die Politik der grenzenlosen Verschuldung und Geldschwemme in den westlichen Industriestaaten sich in dieser Rivalität als erfolgreich erweist.

## Anmerkungen

- 1 S. Jens van Scherpenberg, Zentralbanken – vor dem Ende der Geldschwemme oder am Ende ihres Lateins?, *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP)* Heft 1/2018, S. 33-39, S. 36.
- 2 Gita Gopinath, Global liquidity trap requires a big fiscal response. Central banks have taken unprecedented steps, but now demand needs a lift, *Financial Times (FT.com)*, 2.11. 2020, <https://www.ft.com/content/2e1c0555-d65b-48d1-9af3-825d187eec58>. Gita Gopinath ist die Chefökonomin des IWF.
- 3 International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Monitor*, October 2020, S. 69 u. 75.
- 4 IMF, ebd. und Congressional Budget Office, *Options for Reducing the Deficit: 2021 to 2030*, December 9, 2020, <https://www.cbo.gov/publication/56783>.
- 5 John K. Galbraith, *Geld. Woher es kommt, wohin es geht*, München 1976.
- 6 Vgl. International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, October 2020. S. auch „Dawn breaks on a new age of economic thinking. IMF analyses point to more co-operation between governments and the private sector“, *Financial Times (FT.com)*, 11.10.2020, <https://www.ft.com/content/70e3fd73-6fb8-4363-8530-dee01665d978>.
- 7 Stephanie Kelton, *The Deficit Myth. Modern Monetary Theory and How to Build a Better Economy*, New York 2020. In Deutschland finden sich die Thesen der MMT unter anderem bei Maurice Höfgen, *Mythos Geldknappheit: Modern Monetary Theory oder warum es am Geld nicht scheitern muss*, Stuttgart 2020.
- 8 Kelton, a.a.O.; hier zusammengefasst nach Hans G. Despain, *Book Review: The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People’s Economy* by Stephanie Kelton, London School of Economics, <https://blogs.lse.ac.uk/lsereviewofbooks/2020/06/22/book-review-the-deficit-myth-modern-monetary-theory-and-the-birth-of-the-peoples-economy-by-stephanie-kelton/>
- 9 Lawrence H. Summers, *The left’s embrace of modern monetary theory is a recipe for disaster*, *Washington Post* 5.3.2019, [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-lefts-embrace-of-modern-monetary-theory-is-a-recipe-for-disaster/2019/03/04/6ad88eec-3ea4-11e9-9361-301ffb5bd5e6\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-lefts-embrace-of-modern-monetary-theory-is-a-recipe-for-disaster/2019/03/04/6ad88eec-3ea4-11e9-9361-301ffb5bd5e6_story.html)
- 10 Paul Krugman, *Running on MMT (Wonkish)*, *New York Times*, 25.2.2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/25/opinion/running-on-mmt-wonkish.html>, und Stephanie Kelton, *Paul Krugman Asked Me About Modern Monetary Theory. Here Are 4 Answers. Deficit levels, interest rates and the tradeoff between fiscal and monetary policy*, *Bloomberg*, 1.3.2019, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-03-01/paul-krugman-s-four-questions-about-mmt>
- 11 Paul Krugman, *Learn to Stop Worrying and Love Debt. Why you should ignore the coming Republican deficit rants*. *New York Times*, 3. 12.2020,

- <https://www.nytimes.com/2020/12/03/opinion/biden-republicans-debt.html>.
- 12 Olivier Blanchard, "Public Debt and Low Interest Rates." *American Economic Review* 109(4), 2019, S. 1197-1229.
  - 13 „We are entering another period of revolution“, Bloomberg 17.10.2020, <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-10-17/we-are-entering-another-period-of-revolution-says-summers-video?sref=g5fC9ouL>
  - 14 Hans-Werner Sinn, Corona und die wunder-same Geldvermehrung in Europa, Online-Vortrag am Ifo-Institut, 14. Dezember 2020, online abrufbar unter: <https://www.ifo.de/node/60642>.
  - 15 Friedrich Heinemann, Über das Ziel hinausgeschossen. Europas billionenschwere Corona-Hilfspakete bergen große Risiken, *Süddeutsche Zeitung*, 11.1.2021, S.16.
  - 16 Bert Rürup, Die Unabhängigkeit von Geldpolitik und Notenbanken könnte von der Realität überholt werden, *Handelsblatt*, 21.12.2020.
  - 17 A fiscal policy for all seasons, FT.com, 13.1.2021, <https://www.ft.com/content/7b6242c5-8a25-4d98-ba0a-f9d9bd046085>.
  - 18 The roaring 20s? Why a dawn of technological optimism is breaking, *The Economist*, 16.1.2021.
  - 19 Zur „finanziellen Repression“ kann auch das Verbot des privaten Handels mit Gold bis hin zum Verbot privaten Besitzes von Anlagegold gehören, bei gleichzeitiger Fixierung eines – niedrigen Goldpreises. Zu Inflation, Schuldenstreichung und finanzieller Repression s. auch „Kommt nach der Seuche die Inflation? Explodierende Staatsschulden und eine hyperaktive Geldpolitik wecken Sorgen vor Geldentwertung. Dazu muss es nicht kommen. Die Politik kann die Geldwertstabilität immer sichern - und sei es um den Preis von Staatsbankrotten“, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 10.5.2020. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/geldentwertung-kommt-nach-der-corona-seuche-die-inflation-16762161.html?premium>.
  - 20 Summers, a.a.O.
  - 21 Federal Reserve's swaps intervention will preserve dollar's reach. Japanese lenders especially likely to benefit from the new Covid-19 safety net, *Financial Times (FT.com)* 21.5. 2020, (Übersetzung J. v. S.).
  - 22 Beijing's Bid for Financial Supremacy, *Wall Street Journal*, 5. Januar 2021, S. A15.

# Von Trump zu Biden: Wohin gehen die USA nach der Anti-Trump Wahl vom 3. November 2020?

*Martin Thunert*

Für viele war es eine ‚Schicksalswahl‘, doch man kann die Präsidentschaftswahl vom 3. November 2020 auch als einen seltenen, aber durchaus klassischen Fall betrachten, bei dem ein amtierender und eine zweite Amtszeit suchender Präsident aufgrund der Zeitumstände und schwerer eigener Fehler beim Regieren von einer Mehrheit der im Wahlleutegremium bereits nach vier Jahren abgewählt wurde. Zuletzt widerfuhr dies in der klassischen Form 1980<sup>1</sup> dem Präsidenten Jimmy Carter. Er war innerparteilich stark umstritten, erhielt in Senator Edward M. Kennedy einen starken parteiinternen Herausforderer, den er knapp, aber angeschlagen besiegte und verlor dann nicht zuletzt aufgrund der das gesamte Jahr 1980 andauernden Geiselnahme amerikanischer Botschaftsangehöriger in Teheran einschließlich eines missglückten militärischen Befreiungsversuches mit acht toten US-Soldaten sowie einer schwachen Wirtschaftsbilanz gegen seinen republikanischen Herausforderer Ronald Reagan. Auch Trumps Niederlage beruhte ähnlich wie die Carters auf den Zeitumständen, auf schweren Regierungsfehlern bei der Reaktion auf die Anfang 2020 ausbrechende Covid-19 Pandemie, aber auch auf rückläufiger Unterstützung aus einer klassischen Wählerschicht, den überwiegend weißen Menschen in Amerikas Vorstädten und einer enormen Gegenmobilisierung unter schwarzen Wählern und progressiven Weißen. Carters Niederlage 1980 war besonders folgenreich, leitete sie doch eine konservative Wende in den USA vor allem in den Bereichen der Wirtschafts- und Steuerpolitik, aber auch in der Haltung gegenüber der Sowjetunion und dem Sowjetkommunismus ein. Werden der Wahlsieg Joe Bidens und die Kontrolle beider Kammern des Kongresses durch die



**Dr. habil. Martin Thunert**

Senior Research Lecturer Political Science  
Heidelberg Center for American Studies  
Universität Heidelberg

Demokratische Partei ähnlich weitreichende Auswirkungen haben? Das Wahlergebnis gibt keine eindeutigen Antworten und lässt gegenläufige Interpretation zu.

## Die Präsidentschaftswahl 2020

Das Wahlleutegremium (*Electoral College*) trat am 14. Dezember 2020 zusammen und bestätigte die Ergebnisse der Einzelstaaten: von den 538 Wahlleuten entfielen 306 Stimmen auf Joe Biden und 232 Stimmen auf Donald Trump. Das ist in etwa die Umkehrung des Vorsprungs, mit dem Donald Trump im Jahr 2016 gewonnen hatte. Alle 538 Wahlleute hielten sich an den Auftrag der Wähler<sup>2</sup> in den jeweiligen Bundesstaaten. Trump nannte sein 2016 erzielt Ergebnis zwar einen „massiven Erdrutschsieg“, doch in Wahrheit handelt es sich in beiden Fällen – 2016 und 2020 - um einen soliden Vorsprung, der niedriger ausfiel als der Vorsprung, mit dem Barack Obama zweimal zum US-Präsidenten gewählt wurde, aber höher als der jeweilige Vorsprung George W. Bushs in den Jahren 2000 und 2004. Im Vergleich zu 2016 gelang es Joe Biden, fünf US-Bundesstaaten, die vier Jahre zuvor für Trump gestimmt hatten, ‚umzudrehen‘ und ins Lager der Demokraten zu ziehen: Arizona, Georgia, Michigan, Pennsylvania, und Wisconsin. Arizona und Georgia hatten seit 1996 nicht mehr für einen Demokraten gestimmt.

Ob abgestoßen, aufgewühlt oder inspiriert von Donald Trumps harscher Rhetorik und unkonventioneller Regierungspraxis, die Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2020 sahen ein hochmotiviertes – und gespaltenes – Amerika. 159,690,457 Amerikaner gaben 2020 ihre Stimme ab. Die Wahlbeteiligung im Jahr 2020 war die höchste seit 120 Jahren, gemessen als Prozentsatz der wahlberechtigten Bevölkerung: 66,7 Prozent. Man muss bis ins Jahr 1900 zurückgehen, um eine höhere prozentuale Wahlbeteiligung zu finden (73,7 Prozent). Die Corona-Pandemie trug dazu bei, die vorzeitige Stimmabgabe und die Briefwahl noch populärer zu machen. 101.453.111 Amerikaner oder 64,1 Prozent gaben vorzeitige Stimmen ab. Die Gesamtzahl der Briefwahlstimmen betrug 65.642.049. Trotz einiger Einsprüche von republikanischen Abgeordneten und Senatoren zertifizierte der US-Kongress am 6. Januar 2021 – unterbrochen durch die Stürmung des Kapitols durch Trump-Anhänger – das Wahlergebnis und erklärte damit Joe Biden offiziell zum 46. Präsidenten der USA. Joe Biden erhielt eine Gesamtstimmenzahl von 81.283.098<sup>3</sup>, was 51,3 Prozent der abgegebenen Stimmen entspricht. Er ist der erste Präsidentschaftskandidat der USA, der mehr als 80 Millionen Stimmen erhalten hat. Trump gewann 74.222.958 Stimmen, das sind 46,8 Prozent der abgegebenen Stimmen. Auch das sind mehr Stimmen als jeder andere Präsidentschaftskandidat jemals erhalten hatte, mit Ausnahme von Biden, und mehr als 10 Millionen Stimmen mehr, als Trump 2016 gewonnen hatte.

Joe Biden hat die Präsidentschaftswahl komfortabel gewonnen, wenn man die im gesamten Land abgegebenen Stimmen (*popular vote*) zum Maßstab nimmt. In den letzten sechs Präsidentschaftswahlen hat nur Barack Obama im Jahr 2008 mit einem größeren Stimmenvorsprung gewonnen als der Vorsprung von 7.060.140 Stimmen, den Biden erzielt hat. Aber faktisch ist die ‚*popular vote*‘ nicht mehr als ein Stimmungstest und

für die tatsächliche Entscheidung, wer US-Präsident wird, irrelevant. Wenn man sich also die kleinste Verschiebung in der Wählergunst anschaut, die nötig gewesen wäre, um Trump einen Sieg im Wahlleutegremium zu beschern, war die Wahl 2020 erneut knapp. Wenn Trump in drei Bundesstaaten nur 42.921 mehr Stimmen erhalten hätte - in Arizona (10.457), Georgia (11.779) und Wisconsin (20.682) – hätte das im *Electoral College* zu einem Patt von 269:269 Stimmen geführt, was zu einer Abstimmung im Repräsentantenhaus geführt hätte, bei der aber nicht jeder Abgeordnete abstimmt, sondern jede Delegation der 50 Bundesstaaten mit einer Stimme. Die Republikaner verfügen über eine knappe Mehrheit der Delegationen der Bundesstaaten und sie hätten sich zweifellos für Trump entschieden. Hätte Trump auch die eine Wahlmännerstimme im zweiten Kongressbezirk von Nebraska geholt, die er mit 22.091 Stimmen an Biden verloren hat, hätte er im *Electoral College* mit dem Minimum von 270 Stimmen hauchdünn gewonnen. Mit anderen Worten: 2016 hätte Hillary Clinton 78.000 Stimmen in Michigan, Pennsylvania und Wisconsin gebraucht, um zu gewinnen. 2020 hätten für Trump knapp 65.000 anders verteilte Stimmen gereicht, um mit 270 Wahlleutestimmen Präsident zu bleiben.

## Wahlanalyse<sup>4</sup>

Joe Biden versammelte eine ausreichend große Koalition von Wählern in den umkämpften Schlüsselstaaten<sup>5</sup> (*swing states*) hinter sich, um Präsident Donald Trump abzulösen. Seine erfolgreiche Kandidatur beruhte auf ausreichenden bis sehr guten Gewinnmargen bei jungen und nicht-weißen Wählern, bei College-Absolventen, sogenannten „unabhängigen Wählern“, die für keine der beiden Parteien registriert sind, und denjenigen, zu deren Prioritäten die Themen Rassenungleichheit und die Eindämmung der Corona-Pandemie gehören. Unter den Biden-Wählern sagen 57 Prozent, dass sie glücklich sind, dass ihr Kandidat gewonnen hat, aber noch mehr (73 Prozent) sind glücklich, dass Trump verloren hat. (Vgl. Monmouth University 2020) Das bedeutet, dass es bei dieser Wahl nahezu ausschließlich um den Amtsinhaber ging, nicht um die politischen Vorhaben Joe Bidens. In der Tat hatten beide Seiten die Wahl zu einem Referendum über Donald Trump erklärt – nicht nur über Erfolg oder Misserfolg seiner Politik, sondern über die Person des Präsidenten selbst und über seine Charaktereigenschaften, seine Eignung für das Amt und natürlich über seine Führungsqualitäten während der Corona-Pandemie. Dieses Referendum über seine Person hat Donald Trump verloren. Basierend auf den Nachwahlbefragungen verlor Donald Trump die Wahl aufgrund einer leichten Erosion seiner alten Wählerbasis von 2016. Bei weißen Männern verschlechterte sich sein Anteil von 62 auf 58 Prozent. Auch bei den Wählern mit Hochschulabschlüssen sank die Zustimmung für Trump, während er bei den weißen Frauen um drei Prozent zulegte und sich von 52 auf 55 Prozent verbesserte. Überraschend erzielte Donald Trump 2020 den höchsten Anteil nicht-weißer Stimmen eines Kandidaten der Republikaner seit 60 Jahren. Ein Drittel der Latino-Stimmen entfielen auf ihn, es gelang die Verdoppelung der schwarzen Stimmen, er erzielt auch höhere Stimmenanteile bei der LGBT Community. Im Ein-

zelen: Bei den schwarzen Männern legte Trump um fünf Prozent zu und verbesserte sich von 13 auf 18 Prozent. Er verdoppelte seinen Anteil bei schwarzen Frauen von vier auf acht Prozent. Dies sind bei den Afro-Amerikanern weiterhin sehr niedrige Werte, aber seit langer Zeit war es vor Trump keinem Republikaner mehr gelungen, mehr als zehn Prozent der schwarzen Stimmen zu erhalten. Erhielt Trump 2016 nur ein knappes Drittel der Latino-Männer (32 Prozent), so waren es 2020 36 Prozent, bei den Latinas verbesserte er sich von 25 auf 28 Prozent. Auch bei den hier nicht explizit aufgeführten ethnischen Gruppen, hinter denen sich insbesondere Amerikaner asiatischer Herkunft verbergen, verbesserte sich Trump von 31 auf 37 Prozent. Noch fallen die Erfolge, die Trump und die Republikaner 2020 bei den Minderheiten erzielt haben, sehr bescheiden aus, aber der Abwärtstrend, der seit 2004 bei den Kandidaten McCain und Romney anhielt, ist gestoppt, vielleicht sogar revidiert. Die Minderheiten bei ihren spezifischen wirtschaftlichen Interessen ansprechen und nicht bei ihrer Identität als Minderheiten war zumindest 2020 eine erfolgversprechende Strategie für die Republikaner.

## Die Wahlen zum Kongress

Im Repräsentantenhaus, das die Demokratische Partei 2018 zurückeroberte hatte, schrumpfte deren vorher komfortable Mehrheit auf nur fünf Sitze oberhalb der absoluten Mehrheit von 217 Sitzen zusammen. Gerade moderate Abgeordnete der Demokraten verloren ihre erst 2018 neu gewonnenen Sitze im Haus an Neulinge der Republikaner, darunter überraschend viele Frauen und Minderheiten. Bei den Kongresswahlen erwies es sich für die Republikaner als eine erfolgreiche Strategie, gerade die gemäßigten Amtsinhaber und Kandidaten der Demokraten als in Wahrheit an „linken“ Ideen wie dem Green New Deal, dem kostenlosen College-Besuch, einer einzigen staatlichen Krankenversicherung (*Medicare for All*) und der Abschaffung der Polizei (*defund the police*) interessierte Sozialisten zu brandmarken. Auf nationaler Ebene hatte sich diese Strategie gegen Joe Biden als weitgehend wirkungslos erwiesen. Komplizierter ist die Lage in der oberen Kammer, dem US-Senat: Mit Siegen in Arizona und Colorado und einem Verlust in Alabama erzielten die Demokraten zunächst einen Nettogewinn von einem Sitz. Da das Wahltableau des Senats – 35 Sitze von 100 standen 2020 zur Wiederwahl – für die Republikaner extrem ungünstig schien, da sie viel mehr Sitze verteidigen mussten als die Demokraten, war der magere Demokratenzuwachs zunächst als ein Erfolg der Republikanischen Partei zu werten. Doch durch den Gewinn beider Stichwahlen in Georgia am 5. Januar 2021 entstand im US-Senat ein Patt von 50:50. Da durch die das Patt auflösende Stimme von Vizepräsidentin Kamala Harris eine Senatsmehrheit der Demokraten unterstellt wird, gehen nunmehr alle Ausschussvorsitze sowie wichtige und weitgehende Geschäftsordnungs-kompetenzen an die neue Mehrheitsfraktion der Demokraten unter der Leitung von Charles Schumer, Senator aus New York. Dennoch wird Joe Biden aufgrund der knappen Kongress-Mehrheiten nicht einfach „durchregieren“ können, denn nach wie vor gilt im Senat das Dauerrederecht jedes Mitglieds (*filibuster*), das nur von einer qua-

lizierten Mehrheit von 60 Stimmen beendet werden kann. Erreicht man diese Zahl nicht, kann ein Filibuster zahlreiche Gesetzesvorhaben, nicht aber Personal- und Haushaltsentscheidungen, blockieren. Da es sich beim Filibuster nicht um eine Verfassungsnorm, sondern lediglich um eine Geschäftsordnungsregel des Senats handelt, könnte sie mit einfacher Mehrheit gekippt werden.

Der 117. Kongress, der am 3. Januar 2021 zum ersten Mal zusammentrat, weist eine Rekordzahl von etwa 25 Prozent weiblicher Mitglieder auf. Die weiblichen Kongressmitglieder verteilen sich jedoch nicht gleichmäßig auf die beiden Parteien. Die Demokraten werden 104 weibliche Kongressabgeordnete haben, die Republikaner fünfunddreißig. Neun der dreizehn Sitze im Repräsentantenhaus, die die Republikaner 2020 dazu gewannen, wurden von Frauen gewonnen. Eine Rekordzahl von einundfünfzig weiblichen *people of colour* sind im 117. Kongress vertreten. Die Republikaner brachen ihren parteiinternen Rekord für die meisten Minderheiten-Frauen im Kongress (fünf). Sechsendvierzig *women of color* werden die Demokraten vertreten. Insgesamt werden *people of colour* etwa 28 Prozent des neuen Repräsentantenhauses ausmachen. Im 117. Kongress wird eine Rekordzahl von elf LGBTQ+ Gesetzgebern vertreten sein.

Am 3. November 2020 fanden auch für 86 bundesstaatliche Legislativkammern<sup>6</sup> in 44 Bundesstaaten ‚Landtagswahlen‘ statt. In den fünfzig Bundesstaaten standen etwa 65 Prozent aller Senatssitze und 85 Prozent aller Unterhaussitze der Landtage zur Wahl. Diese Wahlen hatten insofern Bedeutung für die zukünftigen bundespolitischen Machtverhältnisse, da in den Bundesstaaten alle zehn Jahre – basierend auf dem letzten Zensus von 2020 – eine Neueinteilung der Wahlbezirke für Wahlen zum US-Repräsentantenhaus für die nächsten 10 Jahre vorgenommen wird. Aufgrund der Auswirkungen, die die Neueinteilung der Wahlbezirke auf die parteipolitische Kontrolle des Repräsentantenhauses haben wird, hatten die Demokraten, die seit 2010 nicht mehr die Mehrheit der Landtage in den 50 Bundesstaaten kontrolliert hatten, gehofft, die Kontrolle über die wichtigsten Kammern zurückzuerlangen, bevor die Wahlkreiseinteilung für die Kongresswahlen zwischen 2022 und 2030 vorgenommen wird. 2020 gelang es den Demokraten wider Erwarten nicht, die Mehrheitsverhältnisse in auch nur einem Landtag zu ihren Gunsten zu ändern. Die Republikaner werden die Kontrolle über die Neueinteilung der Wahlkreise in zwanzig Bundesstaaten mit insgesamt 188 Wahlbezirken im Repräsentantenhaus ausüben, während die Demokraten die Kontrolle über Bundesstaaten mit insgesamt 73 Wahlbezirken haben werden. Das bedeutet, dass bis zu 261 von 435 Wahlkreisen des Repräsentantenhauses nach parteipolitisch günstigen Grenzen (*gerrymandering*) zugeschnitten werden können, mit deutlichen Vorteilen für die Republikaner.

Bei Volksabstimmungen auf Landesebene konnten sich unter anderem progressive Positionen zur Liberalisierung der Drogengesetze und im Trump-Staat Florida zur Anhebung des Mindestlohns auf 15 Dollar pro Stunde klar durchsetzen. Doch andererseits lehnten Wählermehrheiten in Kalifornien, dem vielleicht führenden „progressiven“ Einzelstaat der USA, Initiativen zur Wiedereinführung von *Affirmative Action* (bevorzugte Berücksichtigung von Minderheiten bei Studium oder öffentlicher Auftragsvergabe), zur Einführung von Mietpreiskontrollen und für die arbeitsrechtliche Einstufung von Mitfahr- und Lieferdienstmitarbeitern als angestellte Arbeitnehmer ab.

## Das Biden-Team und die Biden Agenda: Erfahrungsgesättigtes Regieren in der Komfortzone oder engagierte Reformpolitik?

Der Vorsprung der Demokraten im Repräsentantenhaus und im Senat könnte nicht dünner sein, und bei Zwischenwahlen – im Jahr 2022 – verliert in der Regel die Regierungspartei. Das gibt den Demokraten lediglich zwei Jahre zum Regieren, denn die Rückeroberung zumindest einer Kammer des Kongresses liegt für die Republikaner durchaus in Reichweite.

Joe Bidens Ansprache zur Amtseinführung am 20. Januar 2021 wurde als Aufruf zur Einheit und Versöhnung interpretiert, da er versprach, ein Präsident für alle Amerikaner zu sein. Doch die Zusammenstellung seines Regierungsteams, seine ersten Amtshandlungen als Präsident und vor allem die Prioritäten der Demokratischen Partei und die Forderungen ihres Umfelds senden höchst ambivalente Botschaften aus. Joe Biden muss einen Drahtseilakt vollführen zwischen den Progressiven in seiner eigenen Partei, die strukturelle Veränderungen einfordern, und seinem Anspruch, das Land zu vereinen, was ein Zugehen auf einen Teil der republikanischen Wählerschaft und deren Vertreter im Kongress impliziert. Bei der Zusammenstellung seines außen- und sicherheitspolitischen Teams, zu dem u.a. der neue Außenminister Anthony Blinken, Sicherheitsberater Jake Sullivan, Geheimdienstkoordinatorin Avril Haines, CIA-Chef William Burns und vor allem der pensionierte Armeegeneral Lloyd Austin, der erste afroamerikanische Verteidigungschef, gehören, konnte Biden bereits breitere Zustimmung im US-Senat erzielen. Für die Leitung des Gesundheitsministeriums und des Heimatschutzministeriums nominierte Biden mit Xavier Becerra und Alejandro Mayorkas zwei Latinos. Die Wahl eines hispanischen Einwanderers für die Leitung des Heimatschutzministeriums, dem auch die Einwanderungspolitik untersteht, ist aus Sicht der Demokraten besonders passend, aber aus dem Blickwinkel der Trump-Anhänger eine Provokation sondergleichen. Gleiches gilt für einen dezidierten Verteidiger des Rechts auf Abtreibung als Gesundheitsminister, so dass es nicht wenige Republikaner im Senat geben dürfte, die darauf aus sind, diese Nominierungen zu torpedieren, was nach dem Verlust der Senatsmehrheit aber schwierig werden dürfte. Insgesamt setzt Biden bei seinem Team auf Erfahrung im Regierungsgeschäft, was sich z.B. an der Berufung des ehemaligen Außenministers John Kerry zum ‚Klimazaren‘, des ehemaligen Landwirtschaftsminister Tom Vilsack für dasselbe Ressort oder auch des Veteranenministers Dennis McDonough, einem ehemaligen Stabschef Obamas ablesen lässt. Auch die neue Finanzministerin Janet Yellen ist ein gutes Beispiel für Bidens abwägenden Ansatz. Die Progressiven bekamen nicht die Person, die sie bevorzugten, Senatorin Elizabeth Warren (D-MA), aber sie bekamen jemanden, die sie respektieren, denn Janet Yellen, die ehemaligen Chefin der US-Zentralbank Federal Reserve teilt die progressive Besorgnis über zunehmende Einkommensungleichheit und die Folgen des Klimawandels. Unter den von Biden nominierten 25 Kabinettsmitgliedern und wichtigen ernannten Leitungsfunktionen im Weißen Haus waren ungewöhnlich viele bereits in ähnlichen Funktionen in der Obama-Administration tätig oder arbeiteten im Kampagnenumfeld des ehemaligen Präsidenten. Auch Joe Biden arbeitete mit den meisten jetzt für Schlüsselpositionen im Weißen Haus und im Kabi-



nett ernannten Person als Vizepräsident Obamas oder als Senator eng zusammen. Trump hingegen hatte hat einige Leute in höchste Regierungspositionen berufen, die er kaum kannte, und von denen er dennoch persönliche Loyalität einforderte, die manche nicht zu geben bereit waren. Dieses Auswahlprinzip führte nicht zu Beständigkeit, sondern zu einer ungeheuren Fluktuation im Regierungsteam Trumps, denn kein Präsident vor ihm verlor in nur einer Amtszeit so viele Kabinettsmitglieder und hohe politische Beamte durch Rücktritt oder Entlassung. In Bidens Kabinett sowie im Weißen Haus kann man deutlich mehr Stabilität erwarten als bei seinem Vorgänger. Außenseiter des Washingtoner Politikbetriebs finden sich in Bidens Regierungsmannschaft nur sehr wenige. Man kann den Washington-Insider Biden vermutlich nicht dafür kritisieren, dass er seine Regierungsmannschaft nahezu ausschließlich mit archetypischen Washingtoner Insidern, die von populistischen Kritikern als Monster des hauptstädtischen Politiksumpfes verspottet werden, bestückt. Die eigentliche Gefahr, die von Bidens als klug erscheinenden Ernennungen ausgeht, lautet Bequemlichkeit, denn die Regierungsmannschaft gleicht einer Komfortzone<sup>7</sup>. Eine Regierungsmannschaft als Komfortzone des Präsidenten wäre nicht genug, um die Progressiven zu befriedigen, die geholfen haben, Biden zu wählen, oder um der Aufgabe gewachsen zu sein, die großen Probleme anzugehen, denen die USA gegenüberstehen. Möglicherweise kommen die innovativen und kreativen Elemente der Regierungskunst der Biden-Administration daher von Regierungsmitgliedern, die keine jahrzehntelange Vergangenheit in der Hauptstadt vorweisen können wie Justizminister Merrick Garland oder die ihre politischen Gehversuche in anderen Landesteilen gemacht haben. Zu dieser Gruppe gehören auch Vize-Präsidentin Kamala Harris, die zwar in Washington DC studiert hat, die aber erst seit vier Jahren ihren Heimatbundesstaat Kalifornien im Senat vertrat und davor auf eine langjährige politische Karriere im größten Bundesstaat der USA zurückblickt, sowie der ehemalige innerparteilich Konkurrent Pete Buttigieg aus South Bend, Indiana als Verkehrsminister, der ehemalige Bostoner Bürgermeister Marty Walsh als Arbeitsminister oder die ehemalige Gouverneurin wie Jennifer Granholm aus Michigan im Energieministerium.

Zu den ersten Amtshandlungen Präsident Bidens gehörte die Rücknahme von mehr als einem Dutzend Erlasse der Trump-Administration, mit dem Ziel, die Hinterlassenschaften Trumps wie die Konstruktion einer Grenzmauer zu Mexiko, die Genehmigung der Keystone XL-Pipeline, die Öl aus dem kanadischen Alberta zu den Raffinerien an der US-Golfküste bringen sollte, oder den Einreisestopp für Menschen aus sechs mehrheitlichen muslimischen Staaten, Wiedereintritt in das Pariser Klimaabkommen und den Austritt aus der Weltgesundheitsorganisation usw. möglichst früh auszuradieren. Trump hatte dasselbe mit dem Erbe der Obama-Administration getan – speziell in der Einwanderungs- und Klimapolitik, hatte dafür aber etwas mehr Zeit benötigt. Beide, der abgewählte und der neue Präsident, können sich bei diesen Dekreten, die frühere Verordnungen mit einem Federstrich aufheben, auf ihre Wahlkampfversprechen berufen. Sie sind ein klares Zeichen an die eigene Wählerbasis, aber keine Maßnahmen zur Überwindung der politischen Spaltung. Ähnliches gilt für den generellen Abschiebestopp irregulärer Einwanderer während der ersten 100 Tage der Biden-Administration oder für die geplante Rücknahme der Unternehmenssteuer-

reform von 2017. Auch die verfassungsrechtlich umstrittene Fortsetzung des zweiten Amtsenthebungsverfahrens gegen den bereits aus dem Amt geschiedenen Ex-Präsidenten Donald Trump dürfte kaum als eine Geste der Versöhnung wahrgenommen werden und überschattete die ersten Wochen der Amtszeit Präsident Bidens.

Biden müsste es stattdessen gelingen, bei einem Teil seiner ambitionierten programmatischen Prioritäten - Beherrschung der Covid-19 Pandemie, Eindämmung des Klimawandels, die Reduzierung sozialer und ethnischer Ungleichheiten sowie die Herbeiführung eines nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwungs - im Kongress Unterstützung aus dem oppositionellen Lager zu erhalten. Vermutlich stehen die Chancen dazu bei der ersten und vierten Priorität am besten. Weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit formierte sich bereits 2017 im Repräsentantenhaus die parteiübergreifende ‚Problemlösergruppe‘ (*Problem Solvers Caucus*), die aus 50 Abgeordneten beider Parteien besteht, die nach sachpolitischen Kompromissen suchen. Allerdings löst diese Gruppe nicht Bidens Probleme im Senat. Die Biden Administration kündigt an, aggressiv – zunächst mit Dekreten sowie einer Test- und Impfoffensive – gegen die Corona-Pandemie vorgehen. Vor allem muss Biden frühzeitig sein Versprechen einlösen und sich um die wirtschaftlichen Probleme kümmern, mit denen finanziell bedrängte Amerikaner konfrontiert sind. Doch Bidens Konjunkturpaket von 1,9 Billionen Dollar, um die Impfkampagne zu beschleunigen und gegen die Wirtschaftskrise anzukämpfen, benötigt die Zustimmung beider Häuser des Kongresses, was im Senat schwierig werden könnte, weil vielen Republikanern der Gesamtbetrag zu hoch ist. Es ist aber denkbar, dass dieses Paket die punktuelle Unterstützung einiger Republikaner erhalten wird. Eine zurückgehende Pandemie und eine wirtschaftliche Erholung des Landes im ersten Amtsjahr würden Biden und seiner Partei im Hinblick auf die Zwischenwahlen 2022 politisch zu Gute kommen.

International steht Bidens Team für die Wiedererlangung amerikanischer Führungsrolle gemeinsam mit den Alliierten und Freunden, Stärkung der regelbasierten internationalen Ordnung sowie Ablehnung eines rein transaktionalen Ansatzes, der jede Beziehung der USA zur Außenwelt einer bilateralen, eng kaufmännischen Kosten-Nutzen-Rechnung unterzieht. Bidens außenpolitisches Team wird Trumps harte Haltung gegen China ebenso fortsetzen – mit anderen Instrumenten und in Konsultation mit Verbündeten – wie eine robuste Russlandpolitik. Dies dürfte gerade die deutsche China-Politik in die eine oder andere Erklärungsnot bringen. Ähnliches könnte für die Russlandpolitik gelten (ausführlicher vgl. Thunert 2021)

## Wohin gehen die amerikanischen Parteien nach Trump?

Aufgrund der Kapitol-Erstürmung durch Trump-Anhänger am 6. Januar 2021, die für fünf Menschen tödlich endete und viele weitere bedrohte und verletzte, befindet sich die Republikanische Partei früher als erwartet in einer Debatte darüber, mit welchem Personal und mit welchen Inhalten die Partei eine lang anhaltende Phase der Dominanz der Demokraten in der US-Politik, denen nach Aussagen von Fachleuten (vgl. Teixeira 2020) die demographischen Veränderungen zugunsten einer jüngeren

und „bunteren“ Wählerschaft in die Hände spielen, verhindert werden kann. Die politische Verantwortung Donald Trumps für den gescheiterten Aufstand führte zu dramatisch fallenden Umfragewerten im Januar 2021 – kurz vor seinem Auszug aus dem Weißen Haus waren nur noch knapp 30 Prozent mit seiner Amtsführung einverstanden (vgl. Pew 2021). Die Ereignisse vom Dreikönigstag 2021 schwächen auch Trumps künftige Rolle in der Partei. Mit seiner wochenlangen Weigerung, seine Niederlage anzuerkennen, hat Trump nicht nur sich selbst und der amerikanischen Demokratie, sondern auch seiner Partei geschadet. Fast alle Republikaner machen Trumps Verhalten wie seine wirren und vehementen Angriffe auf Vertreter der Landespartei in Georgia für die ungemein folgenreiche doppelte Wahlniederlage in der dortigen Senatsstichwahl verantwortlich. Einmal mehr erwies sich Trump nicht als Teamplayer, dem das Wohl seiner Partei, geschweige denn das des Landes am Herzen liegt, sondern als ein erraticer Egomane, dem es nur um die eigene, persönliche Machtperspektive geht. Dennoch sollte man nicht davon ausgehen, dass der entbrannte Richtungsstreit automatisch zugunsten der ‚Traditionsrepublikaner‘ ausgeht, denn die Partei verfügt über Personal, das die inhaltlichen Anliegen des ‚Trumpismus‘ besser und konsistenter artikulieren kann als Donald Trump selbst. Eine am 13. Januar 2021 durchgeführte Umfrage von Washington Post und ABC News ergab, dass 6 von 10 Anhängern der Republikaner der Meinung sind, dass die Partei der politischen Linie von Trump folgen sollte, anstatt einen neuen Weg einzuschlagen<sup>8</sup>. Programmatisch hieße dies z.B., dass eine unnachgiebige Haltung gegen irreguläre Einwanderung zum Mainstream der Partei gehört, aber nicht unbedingt der Bau einer physischen Mauer an der Südgrenze, sondern die Verbesserung elektronischer Überwachung der Grenze und der Kontrolle von Arbeitsmigranten. Eine harte und unnachgiebige Haltung gegenüber der kommunistischen Regierung in China scheint eine Mehrzahl der Parteianhänger, wie der US-Bürger überhaupt, zu befürworten, auch wenn sie den wirtschaftlichen Interessen mancher globaler US-Unternehmen widerspricht. Auch ein kritischer Blick auf die Notwendigkeit globaler Militärinterventionen der USA und der weiteren US-Präsenz auf Schauplätzen der sog. ‚Endloskriege‘ in Afghanistan und im Nahen Osten gehören dazu. Trumps ‚Bewegung‘ ist in vielen Gegenden der USA die Basis der neuen Republikanischen Partei, doch gleichzeitig sind viele über die machtpolitischen Niederlagen Trumps seit November 2020 enttäuscht und verbittert.

Auf Seiten der Demokraten sieht der starke progressive Flügel der Partei das Hauptproblem Biden darin, dass er es mit einer Republikanischen Partei zu tun haben wird, die mehrheitlich nicht daran interessiert ist, das vermeintlich Beste für das Land zu tun und damit den neuen Präsidenten zu stärken, sondern nur daran, die Macht in Washington möglichst schnell wieder zu erlangen. Statt auf Kompromisse mit den Republikanern setzen diese innerparteilich, aber auch im Parteiumfeld stark verankerten progressiven Gruppierungen darauf, der US-Bevölkerung auch mit sehr knappen Mehrheiten, mit Exekutiverlassen und anderen Mitteln zu zeigen, dass radikal anmutende, strukturelle und nachhaltige Reformen etwa in der Umwelt- und Klimapolitik (Green New Deal), in der Gesundheitspolitik, aber auch in der Fiskal- und Innenpolitik in einem technischen Sinne funktionieren werden und auch die Interessen von Bevölkerungsteilen fördern, welche die progressiven Ansätze heute noch nicht unterstützen.

Die Progressiven verweisen darauf, dass Joe Biden einen amtierenden Präsidenten mit gut sieben Millionen Stimmen Vorsprung schlug. Für diesen beachtlichen Vorsprung in der wahlrechtlich obsoleten *popular vote* zeichnet insbesondere die hohe Mobilisierung von Wählerinnen und Wählern in den urbanen Hochburgen der Demokraten verantwortlich, also sowohl Angehörige der Minderheiten als auch der politisch radikaleren weißen Progressiven. Biden, so deren Auffassung, sollte daraus ein Mandat für die Umsetzung eines ambitionierten Programmes ableiten und wie ein großer Gewinner regieren – so, wie es sich Obama vorgenommen hatte, aber es nicht umsetzen konnte und wollte. Statt auf eine vorgetäuschte Zweiparteienherrschaft setzen die progressiven Kräfte auf die normative Kraft faktischer Veränderungen in der US-Politik. Machtpolitisch heißt dies, dass der Druck auf Biden und auf skeptische Mandatsträger der Partei, wie Senatoren, die aus Trump-wählenden Bundesstaaten stammen und dort wiedergewählt werden wollen, zunehmen dürfte, strukturellen Veränderungen des politischen Prozesses und institutionellen Reformen in den USA zuzustimmen, als da wären: Abschaffung des Senats-Filibusters mit einfacher Mehrheit und der Stimme der Vizepräsidenten, die Hauptstadt Washington DC zu einem Bundesstaat aufwerten, was den US-Senat um zwei weitere Sitze, die mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit von den Demokraten gestellt würde, auf 102 Senatoren erweitern würde. Eine ähnliche Lösung könnte für Puerto Rico angestrebt werden. Schließlich ist auch die Zahl von neun Richtern im Obersten Gerichtshof keine Verfassungsnorm, sondern könnte z.B. durch Aufstockung jederzeit geändert werden, um die derzeit bestehende Mehrheit von konservativen Richtern zu kontern. Politikwissenschaftlich nennt man dies die Reduzierung von parteipolitischen Veto-Spielern, um effektives Regieren der Mehrheit zu ermöglichen<sup>9</sup>.

Angesichts der Trag- und Reichweite der anstehenden Entscheidungen spricht vieles dafür, dass die USA auch in den ersten Monaten und Jahren der Biden-Präsidentschaft eine politische extrem aufgewühlte Nation im ‚kalten Bürgerkrieg‘ (Lütjen 2020) bleiben werden. Spätestens in zwei Jahren werden wir wissen, welche Linie sich durchgesetzt hat und wie es um den Erfolg der gewählten Strategie bestellt ist.

## Anmerkungen

- 1 Auch 1992 verlor der amtierende Präsident George H.W. Bush gegen Bill Clinton, doch hier lag der Hauptgrund für Bushs Niederlage am guten Abschneiden des Drittkandidaten Ross Perot, dem überwiegend Stimmen aus dem Lager der Republikaner zuflossen.
- 2 In diesem Beitrag wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum benutzt. Damit sind jedoch stets alle Geschlechter gemeint.
- 3 Es gibt noch kein offizielles Endergebnis der Federal Election Commission. Daher werden die Endergebnisse aus den Einzelstaaten und dem District of Columbia aufaddiert. Siehe: United States Election Project <http://www.electproject.org/2020g>
- 4 Die folgenden Zahlen beruhen auf Nachwahlbefragungen (Exit Polls) und setzen sich aus einem nationalen Exit Poll und 22 bundesstaatlichen Exit Polls zusammen, die von Edison Research für den National Election Pool (ABC, CBS, CNN, NBC) durchgeführt wurden. Für die nationale Umfrage wurden insgesamt 15.590 Wähler, die am Wahltag ihre Stimme abgegeben haben, in 115 Wahllokalen beim Verlassen der Wahllokale befragt. In dieser Umfrage sind auch 4.919 Briefwähler und/oder vorzeitige Wähler enthalten, die per Telefon befragt wurden. Die Daten wurden dann gewichtet, um re-

- präsentativ für die Bevölkerung zu sein und wurden weiter angepasst, nachdem die Stimmen ausgezählt wurden.
- 5 Zu diesen zählten u.a. Arizona, Florida, Georgia, Iowa, Michigan, Nevada, Minnesota, Michigan, North Carolina, Pennsylvania, Wisconsin.
  - 6 Mit einer Ausnahme (Nebraska) bestehen die Legislativkammern („Landtage“) der Einzelstaaten aus zwei Kammern, einem Senat und einer unteren Kammer, Unterhaus.
  - 7 Eine ausführliche Analyse der neuen Regierungsmannschaft mit einer positiven Gesamtbewertung findet sich bei Tamm 2021.
  - 8 Vgl. [https://www.washingtonpost.com/context/jan-10-13-2021-washington-post-abc-news-poll/ab470cba-8e05-4692-af78-4949613740cc/?itid=lk\\_inline\\_manual\\_25](https://www.washingtonpost.com/context/jan-10-13-2021-washington-post-abc-news-poll/ab470cba-8e05-4692-af78-4949613740cc/?itid=lk_inline_manual_25). Eine Umfrage des Instituts Rasmussen (2020) kam im Dezember 2020 zu einem ähnlichen Ergebnis.
  - 9 Zur Logik institutioneller Reform als Instrument zur Bekämpfung populistischer Strömungen in den USA ausführlich Howell/Moe 2020.

## Literatur

- British Broadcasting Corporation BBC (2020): US Election 2020: Results and exit poll in maps and charts, 13. November 2020, <https://www.bbc.com/news/election-us-2020-54783016?xtor=AL-72>
- Howell, William G. und Terry M. Moe (2020): Presidents, Populism, and the Crisis of Democracy, Chicago: University of Chicago Press.
- Lütjen, Torben (2020): Amerika im kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Monmouth University (2020): “More Americans Happy About Trump Loss Than Biden Win”, Monmouth University Poll, West Long Branch, NJ:  
[https://www.monmouth.edu/polling-institute/documents/monmouthpoll\\_us\\_111820.pdf](https://www.monmouth.edu/polling-institute/documents/monmouthpoll_us_111820.pdf)  
<https://doi.org/10.47886/9781934874424.ch9>
- Pew Research Center (2021): “Biden Begins Presidency With Positive Ratings; Trump Departs With Lowest-Ever Job Mark“, 15. Januar,  
[https://www.pewresearch.org/politics/wp-content/uploads/sites/4/2021/01/PP\\_2021.01.15\\_biden-trump-views\\_REPORT.pdf](https://www.pewresearch.org/politics/wp-content/uploads/sites/4/2021/01/PP_2021.01.15_biden-trump-views_REPORT.pdf)
- Rasmussen Reports (2020): 72% of Republicans See Trump As Model for Party’s Future,  
[https://www.rasmussenreports.com/public\\_content/politics/general\\_politics/december\\_2020/72\\_of\\_republicans\\_see\\_trump\\_as\\_model\\_for\\_party\\_s\\_future](https://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/general_politics/december_2020/72_of_republicans_see_trump_as_model_for_party_s_future)
- Tamm, Sascha (2021): „Erfahrung, Diversität, Expertise – Das Kabinett von Präsident Biden“, Friedrich-Naumann-Stiftung, 21.1.2021, <https://www.freiheit.org/de/erfahrung-diversitaet-expertise-das-kabinett-von-praesident-biden>
- Teixeira, Ruy (2020): „Demography Is Not Destiny“, Persuasion, 16. Juli 2020,  
<https://www.persuasion.community/p/demography-is-not-destiny>
- Thunert, Martin (2021): Von Trump zu Biden: Kehrtwende mit Fragezeichen, ifo-Schnelldienst, 1-2021, 74. Jahrgang, 20. Januar 2021, 22-25.
- Washington Post (2020): Exit poll results and analysis for the 2020 presidential election, 14. Dezember 2020,  
<https://www.washingtonpost.com/elections/interactive/2020/exit-polls/presidential-election-exit-polls/> <https://doi.org/10.4135/9781452234410.n4>

# Die halbherzige Reform: wider den aufgeblähten Bundestag

*Eckhard Jesse*

## Zusammenfassung

Ein demokratischer Verfassungsstaat wie die Bundesrepublik Deutschland basiert auf demokratischen Wahlen. Der Beitrag analysiert einen Wahlrechtsaspekt, der schon seit einiger Zeit in aller Munde ist: Wie kann die Aufblähung des Deutschen Bundestages unterbleiben? Dabei wird ein Reformansatz erörtert: Die radikale Reduktion der Zahl der Wahlkreise gewährleistet die Einhaltung der Soll-Größe von 598 Abgeordneten.

## 1. Einleitung

War das hiesige Wahlverfahren auch vor den Eingriffen im letzten Jahrzehnt nicht ganz einfach zu verstehen (Behnke 2007), so ist es seither noch „schlimmer“ geworden. Seit mehr als einer Dekade steht in der (Politik-)Wissenschaft, der Publizistik und der Politik das Wahlrecht auf der Agenda, und zwar ein spezifischer Aspekt. Dieser bewegt die Gemüter. Das Bundesverfassungsgericht hat angesichts des Streits mehrfach dazu Stellung bezogen (Meyer 2015). Seit längerem wird darüber diskutiert, wie sich ein weiteres personelles Aufblähen des Deutschen Bundestages verhindern lässt. Mehrere Versuche des früheren Bundestagspräsidenten Nobert Lammert und des jetzigen Wolfgang Schäuble führten zu keinem Erfolg, obwohl beide sogar mit eigenen Vorschlägen aufwarteten.

Wenngleich alle Parteien prinzipiell die Notwendigkeit eingesehen haben, die Zahl der Bundestagsabgeordneten zu verringern, hadert(e) der Deutsche Bundestag mit ei-



**Prof. Dr. Eckhard Jesse**

Bis 2014 Professor im Fach Politikwissenschaft an der TU Chemnitz

ner Reform. Die politische Klasse muss den Vorwurf hinnehmen, offenkundig eigene Interessen über das Gesamtwohl zu stellen, wie das halbherzige Reförmchen vom Oktober 2020 belegt. Das unausgesprochene Motto: Wenn wir schon Stimmen verlieren, wollen wir uns möglichst viele Mandate sichern. An dieser Stelle soll nach einer kurzen terminologischen Klärung und Hinweisen auf einzelne Wahlrechtsänderungen in der Vergangenheit die Rede davon sein, wie das Problem mit dem aufgeblähten Parlament entstanden ist, was die Parteien an Initiativen zur Lösung unterlassen bzw. unternommen haben und welcher Ausweg aus der Sackgasse führen könnte.

## 2. Terminologie: Wahlrecht und Wahlsystem, Überhang- und Ausgleichsmandate

Oft werden die Begriffe „Wahlrecht“ und „Wahlsystem“ nicht nur von politisch interessierten Bürgern synonym verwandt, sondern auch von Forschern, die sich mit der Materie befassen, weil die Übergänge fließend sind (Jesse 1985; Nohlen 2014; Dehmel 2020: 100-113. Wer zwischen „Wahlrecht“ und „Wahlsystem“ trennscharf zu unterscheiden gedenkt, hat zwei Möglichkeiten. Im ersten Fall gilt Wahlrecht als Oberbegriff für alle einschlägigen Aspekte. Der Begriff Wahlsystem ist somit ein Teil des Wahlrechts. Im zweiten Fall betrifft das Wahlsystem die Umsetzung von Stimmen in Mandate. Die bekannteste Unterscheidung ist die zwischen dem Mehrheitswahl- und dem Verhältniswahlsystem. Eine Mehrheitswahl strebt die Diskrepanz von Stimmen- und Mandatsanteil an, eine Verhältniswahl den Proporz von Stimmen- und Mandatsanteil. Eine Reihe von Wahlsystemen ist dazwischen angesiedelt („Mischwahlsysteme“). Wahlrecht bezieht sich dann auf alle übrigen Wahlregularien, z.B. mit Bezug auf die Wahlrechtsgrundsätze oder die Wahlkreiseinteilung. Der Verfasser hält an der Trennung von Wahlrecht und Wahlsystem fest, präferiert also die zweite Variante.

Bei der komplexen Materie tauchen immer wieder zwei Begriffe auf, die sich, anders als Wahlrecht und Wahlsystem, klar voneinander abgrenzen lassen: Überhangmandate und Ausgleichsmandate (Dehmel 2020: 527-621). Überhangmandate fallen den Parteien zu, die in einem Bundesland mehr Direktmandate erreichen als ihr nach den Zweitstimmen zustehen. Die Ursachen für Überhangmandate sind höchst vielfältig. Je höher der prozentuale Anteil von Direktmandaten ist, umso eher können Überhangmandate die Folge sein. Starke Drittparteien, die keine Direktmandate gewinnen, begünstigen das Auftreten von Überhangmandaten. Bei einem Zweistimmensystem wie bei Bundestagswahlen kommt es auch durch starkes Splitting zu Überhangmandaten. Allerdings ist die unterschiedliche Abgabe von Erst- und Zweitstimme nicht die einzige Ursache.<sup>1</sup> Bei den Wahlen zum Bundestag wurden bis zum Jahre 2009 diese Überhangmandate, die in der Regel nur große Parteien erreichen, nicht kompensiert. So konnten Schwarz-Gelb 1994 dank der Überhangmandate für die CDU und Rot-Grün 2002 dank der Überhangmandate für die SPD die jeweils knappe Regierungsmehrheit ausbauen („it’s the overhang, stupid!“).

Seit den Bundestagswahlen 2013 ist es anders: Von nun an verfügen die Parteien, die Überhangmandate erzielt haben, über keine Vorteile mehr.<sup>2</sup> Überhangmandate

werden durch Ausgleichsmandate kompensiert. Wer diese befürwortet, muss nicht prinzipiell die oft komplizierte Art des Ausgleichs rechtfertigen. Möglich ist auch – wie beim neuen Wahlgesetz – der Ausgleich nur eines Teiles der Überhangmandate. Hier steckt der Teufel im (Wahlrechts-)Detail. So gingen 2013 die 29 Ausgleichsmandate nicht auf die vier Überhangmandate der CDU zurück, sondern auf die CSU, der bei der bundesweiten Oberverteilung drei Mandate weniger zustanden als sie erhalten hatte. Daraus erklärt sich dann der Ausgleich für die anderen Parteien (Behnke 2014: 30f.).

### 3. Wahlrechtsreformen in der Vergangenheit

Reformen des Wahlrechts spielten in der Vergangenheit dann und wann eine Rolle (Jesse 2003). Meistens gab es, anders als bei der Frage des Wahlsystems, ungeachtet mancher Debatten einen großen Konsens bei den Parteien, etwa bei der Abschaffung der Nachwahlen (1953), der Verschärfung der Fünfprozentklausel (1953/1956), der Einführung des Zweistimmensystems (1953), der Etablierung der Briefwahl (1957), der Senkung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre (1970), der Änderung des Auszählverfahrens von d'Hondt zu Hare/Niemayer (1985) und von Hare/Niemayer zu Sainte-Laguë (2008). Über andere Fragen (Decker/Jesse 2020) wird nach wie vor diskutiert, so zur Senkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre (wie in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein), so zur Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre (wie mittlerweile in allen Bundesländern bis auf den Stadtstaat Bremen).

Besonders umstritten ist die Frage des derivaten Elternwahlrechts: Sollen Familien das Wahlrecht für ihre Kinder solange wahrnehmen, bis diese 18 Jahre alt sind? In allen Fraktionen gibt es Anhänger dieses Modells. Der Streit entzündet sich an der Interpretation der Wahlrechtsgrundsätze „allgemein“ und „gleich“. Wer ein „Familienwahlrecht“ befürwortet, übt Kritik daran, dass jetzt das Prinzip „allgemein“ nicht umgesetzt ist; wer es verwirft, sieht in ihm eine Verletzung des Prinzips „gleich“. Die Aussichten, ein solches „Familienwahlrecht“ einzuführen, sind nicht hoch – ganz unabhängig davon, ob ein solches überhaupt verfassungsgemäß wäre. „Ein Stellvertreterwahlrecht verletzt den demokratischen Grundsatz der Gleichheit der Wahl schon allein, weil ihm die Möglichkeit eines Pluralwahlrechts und der Stimmenkumulierung innewohnt“ (Dehmel 2020: 669).

*Tabelle 1:* Zahl der Mandate seit der Bundestagswahl 1990

Wahljahr	Regelgröße	Direktmandate	Listenmandate	Bundestagsgröße
1990	656	328	334	662
1994	656	328	344	672
1998	656	328	341	669
2002	598	299	304	603
2005	598	299	315	614
2009	598	299	323	622
2013	598	299	332	631
2017	598	299	410	709

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Statistiken.



Was die Frage nach der Gesamtzahl der Bundestagssitze betrifft, bestand weithin Konsens. Betrug die Regelgröße, also ohne Überhangmandate, bei der ersten Bundestagswahl 400, stieg sie 1953 auf 484 und 1957 auf 494 (durch die Eingliederung des Saarlandes). Zwischen 1965 und 1990 betrug sie 496. Durch den Beitritt der neuen Bundesländer wurde die gesetzliche Mitgliederzahl 1990 zunächst auf 656 erhöht, dann auf 598 reduziert (vgl. Tabelle 1). Dies geschah bereits 1996, trat aber erst für die übernächste Bundestagswahl 2002 in Kraft. Ein derartiger Zeitverzug machte den Abgeordneten ein solches Votum leichter. Klare Kriterien für die angemessene Zahl der Parlamentarier sind zwar schwer zu ermitteln (Zeh 2018), aber dass der Wähler vorher nicht weiß, wie viele Abgeordnete in das Parlament ziehen, mutet seltsam an und irritiert.

#### 4. Der Streit um das negative Stimmgewicht: 2005-2013

Für das Verständnis der jetzigen Problematik des aufgeblähten Bundestages ist es notwendig, bis auf das Jahr 2005 zurückzublicken. Wenige Tage vor der Bundestagswahl verstarb eine Wahlkreiskandidatin der NPD. Daraufhin fand nach Maßgabe des Wahlgesetzes in diesem Wahlkreis – Dresden I – 14 Tage später eine Nachwahl statt, damit die Partei einen anderen Direktkandidaten – es war ausgerechnet Franz Schönhuber, der frühere Chef der „Republikaner“ – ins Rennen schicken konnte. Nach Bekanntgabe des Bundestagswahlergebnisses wurde der Effekt des paradox anmutenden negativen Stimmgewichts – ein anderer Terminus ist der inverse Erfolgswert – für jedermann erkennbar.<sup>3</sup> Mehr Zweitstimmen für die CDU in diesem Wahlkreis hätten unter dem Strich zu einem Mandat weniger führen können – das ist die Paradoxie –, und zwar durch den Verlust eines Überhangmandates. Repräsentanten der CDU wollten das vermeiden und ermunterten ihre Wähler, mit der Erststimme für den eigenen Kandidaten zu votieren und mit der Zweitstimme für die FDP. So errang ihr Direktkandidat das Wahlkreismandat, und das Zweitstimmenresultat fiel für sie erfreulich niedrig aus. Das Bundesverfassungsgericht erklärte als Reaktion auf Wahlprüfungsbeschwerden im Jahre 2008 – der in der Endnote 3 erwähnte Martin Fehndrich gehörte zu den Initiatoren – ein derartiges negatives Stimmgewicht für null und nichtig (Fehndrich 2013) und erlegte dem Parlament auf, bis zum 30. Juni 2011 ein verfassungsgemäßes Wahlgesetz zu verabschieden.

Die Parlamentarier ließen bis Ende September 2011 Zeit verstreichen, bevor die Regierungsfractionen (CDU/CSU und FDP) ein Wahlgesetz verabschiedeten, ohne die Opposition einzubeziehen. Dies war ein Novum und rief Gegner der neuen Regelung auf den Plan. Das Bundesverfassungsgericht gab der Klage der Opposition 2012 Recht, erklärte auch dieses Gesetz für verfassungswidrig und verlangte für die Bundestagswahl 2013 ein korrektes Wahlverfahren. Zum einen beanstandeten die Richter den nach wie vor bestehenden inversen Erfolgswert, zum andern die Gefahr des Aufkommens von Überhangmandaten in ausuferndem Maße. Nur bis zu 15 Überhangmandate seien rechtmäßig. Das bis 2020 geltende Wahlgesetz von 2013, nun mit den Stimmen aller Bundestagsparteien verabschiedet, sah für Überhangmandate Ausgleichsmandate vor (Fehndrich 2013; Dehmel/Jesse 2013). Um allen Einwänden des

Gerichts in puncto inverser Erfolgswert Rechnung zu tragen, ist das Wahlgesetz kompliziert und intransparent ausgefallen, nicht zuletzt aufgrund des dreistufigen Zuteilungsverfahrens. Und bereits seinerzeit war aufgrund der Schwäche der großen Parteien ein aufgeblähtes Parlament absehbar.

Wie eine Untersuchung zum Diskurs über die Reformen 2011 und 2013 erhellt, erfuhr das Thema Wahlrecht in der Öffentlichkeit nur wenig Resonanz. „Dass Fragen wie das Wahlrecht, das womöglich stellvertretend für die Frage steht, wie wir unser politisches System ausgestalten wollen, selbst an Kreuzungspunkte wie einer gerichtlich erzwungenen Reform nicht intensiver diskutiert werden – und durch eine breite Debatte auch Legitimität sowohl hinsichtlich des Reformprozesses als auch mit Blick auf das Resultat gestiftet werden kann – muss als vergebene Chance gewertet werden“ (Linhart/Bahnsen 2020: 864). Als mildernder Umstand lässt sich anführen, dass ein trockenes Thema wie Wahlrecht nur bedingt als geeignet erscheint, demokratische Legitimität zu fördern, obwohl die Wahl ein konstitutives Element des demokratischen Verfassungsstaates ist.

## 5. Attentismus der Parteien: 2013-2020

Da es bei der Bundestagswahl 2013 „nur“ zu vier Überhangmandaten gekommen war (und – irrigerweise, wie erwähnt, – zu 29 Ausgleichsmandaten), fühlten sich die Parlamentarier nicht zu Initiativen in eigener Sache bemüht, obwohl die Wissenschaft immer wieder auf die Notwendigkeit zum Handeln hingewiesen hatte (Behnke 2017; Grotz 2014; Jesse/Nohlen 2016). Die Parlamentarier unternahmen keine Reformanstrengungen, ließen alles schleifen. Lediglich Bundestagspräsident Norbert Lammert bemühte sich um Initiativen, sei es wegen der fehlenden Transparenz des Wahlverfahrens, sei es wegen der Befürchtung, die Größe des nächsten Bundestages könne aus den Fugen geraten. So geschah es dann auch: Die Zahl der Abgeordneten stieg gegenüber der Regelgröße 2017 um 111 auf 709, und zwar durch 46 Überhang- und 65 Ausgleichsmandate (vgl. Tabelle 2). Der Hauptgrund: Die Union hatte zwar massiv an Zweitstimmen verloren, aber zugleich den Löwenanteil an Direktmandaten eingeheimst.

*Tabelle 2:* Überhangmandate seit der Bundestagswahl 1990

Wahljahr	CDU	CSU	SPD	Summe
1990	6			6
1994	12		4	16
1998	13			13
2002	1		4	5
2005	7		9	16
2009	21		3	24
2013	4			4 (plus 29 Ausgleichsmandate: CDU 13, SPD 10, Die Linke 4, Grüne 2)
2017	36	7	3	46 (plus 65 Ausgleichsmandate: SPD 19, FDP 15, AfD 11, Die Linke 10, Grüne 10)

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Statistiken.

Der neue Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble trat in die Fußstapfen des alten und setzte 2018 eine mit je einem Vertreter der Bundestagsparteien bestückte Arbeitsgruppe ein. Auch er war sich der Problematik eines Aufwuchses des Parlaments bewusst: Unverständnis bei der Bevölkerung, steigende Kosten für den Steuerzahler, Erschwernis der Kommunikation im Parlament, fehlende Sitzplätze für Abgeordnete und Räume für ihre Mitarbeiter. Die Arbeitsgruppe sollte in aller Vertraulichkeit ein Reformmodell ausarbeiten, doch im April 2019 musste sie ihr Scheitern eingestehen.

Von nun an agierten die Parteien mehr oder weniger auf eigene Faust. Die drei Oppositionsparteien FDP, Die Linke und Bündnis 90/Grüne einigten sich immerhin auf einen Gesetzentwurf, der eine Gesamtzahl von 630 Mandaten vorsah und die Zahl der Wahlkreise auf 250 reduzierte.<sup>4</sup> Allerdings konnte dieses Modell mit etwa 60 Prozent Listenmandaten und 40 Prozent Direktmandaten die Höchstzahl von 630 nicht garantieren. Für den Gesetzentwurf der AfD war die Regelgröße von 598 Mandaten jedoch gesichert.<sup>5</sup> Die Zahl der von einer Partei in einem Land gewonnenen Direktmandate dürfe dabei nicht die Zahl der Landeslistenmandate übersteigen. Die mögliche Konsequenz: Wer seinen Wahlkreis mit einem eher schwachen Resultat gewinnt, ist nicht im Bundestag vertreten (verwaiste Wahlkreise). Wartete die SPD mit einem Vorschlag auf, die Zahl der Abgeordneten – ohne einen Neuzuschnitt der Wahlkreise – auf 690 zu begrenzen (notfalls mit einer Kappung für Direktmandate wie bei der AfD), präsentierte die Union nach längerem Hin und Her den Vorschlag, die Zahl der Wahlkreise auf 280 zu reduzieren und sieben Überhangmandate nicht auszugleichen. Damit wäre das Ziel einer Verkleinerung des Bundestages nicht erreicht worden. Weder die Union noch die SPD brachte einen solchen Gesetzentwurf in das Parlament ein. Die Regierungsparteien spielten abermals auf Zeit.

Ein flammender Appell von 102 deutschen Staatsrechtslehrern, die unterschiedliche politische Richtungen repräsentierten, richtete sich im September 2019 an die Bundestagsabgeordneten. Er beklagte das kompliziert gewordene Wahlverfahren wie die Übergröße des Bundestages und schloss mit den folgenden Sätzen: „In Sorge um das Ansehen der Demokratie appellieren wir deshalb an den Deutschen Bundestag, die Reform des Bundeswahlgesetzes alsbald in Angriff zu nehmen. Die Zeit drängt. Auf keinen Fall darf der Eindruck entstehen, viele Abgeordnete würden die dringenden Änderungen verzögern, weil das eigene Hemd ihnen wichtiger sei als der Gemeinwohlrock. Das würde das Vertrauen der Menschen in unsere Demokratie schwer erschüttern.“<sup>6</sup> Doch auch dieser Aufruf verpuffte, und exakt der Eindruck, der nach dem Appell vermieden werden sollte, trat ein.

## 6. „Reform“ in letzter Minute: 2020

Dem neuen Wahlgesetz ging eine Einigung im Koalitionsausschuss voraus. Sie sah folgendermaßen aus: Das Gesetz hält weiterhin an der Verteilung nach festen Sitzkontingenten für die Länder fest, verrechnet aber zum Teil Wahlkreismandate einer Partei mit deren Listenmandaten in anderen Ländern, um Überhangmandate zu begrenzen. Die ersten drei Überhangmandate erfahren keinen Ausgleich. Gelten diese Bestim-

mungen bereits für die Bundestagswahl am 26. September 2021, so soll vom 1. Januar 2024 an die Zahl der Direktmandate auf 280 reduziert werden. § 55 des neuen Wahlgesetzes sieht eine Reformkommission vor: „Beim Deutschen Bundestag wird eine Reformkommission eingesetzt, die sich mit Fragen des Wahlrechts befasst und Empfehlungen erarbeitet. Sie befasst sich auch mit der Frage des Wahlrechts ab 16 Jahren, der Dauer der Legislaturperiode und entwickelt Vorschläge zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Bundestag zu erreichen. Die Kommission soll spätestens bis zum 30. Juni 2023 ihre Ergebnisse vorlegen. Das Nähere regelt ein vom Bundestag unverzüglich zu verabschiedender Einsetzungsbeschluss.“<sup>7</sup> Über den Kopf dieser Reformkommission wurde aber bereits die – magere – Reduktion der Direktmandate auf 280 festgelegt. Kann es wirklich sein, dass einer solchen Kommission in einer zentralen Frage die Hände gebunden sind? Oder setzt sie sich darüber hinweg?

Bei einer Anhörung des Innenausschusses am 5. Oktober 2020 ließen die Sachverständigen aus den Reihen der Mathematik, der Politik-, der Rechts- und der Wirtschaftswissenschaft (Joachim Behnke, Friedrich Pukelsheim, Sophie Schöneberger, Robert Vehrkamp, Ulrich Vosgerau) kein gutes Haar an diesem unausgegorenen Gesetzentwurf (Behnke 2020). Er erreiche nicht seinen Zweck, die Reduktion der Zahl der Abgeordnetensitze, verstoße durch die drei unausgeglichenen Überhangmandate gegen das Proportionalprinzip und beseitige nicht das negative Stimmgewicht. Die Düsseldorfer Juristin Sophie Schöneberger etwa beklagte zu Recht die Unverständlichkeit des Gesetzentwurfs. Nur der Staatsrechtslehrer Bernd Grzeszick verteidigte ihn.

Am 8. Oktober 2020 verabschiedete der Bundestag mit den Stimmen der Union und der SPD gegen die der Oppositionsparteien das Gesetz. Bei der namentlichen Abstimmung enthielten sich immerhin sechs Abgeordnete der CDU, darunter Wolfgang Schäuble: „Die vorgesehenen Maßnahmen sind zu der dringend notwendigen Reform kaum geeignet und reichen nicht aus.“<sup>8</sup> Dies ist offenkundig. Die Parteien, zumal Union und SPD, müssen die Frage hinnehmen, ob die Halbherzigkeit in der Wahlrechtsfrage ihre generelle Reformunfähigkeit signalisiert. Wer die Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 in einer Simulation zugrunde legt, kommt immerhin auf 686 Sitze, also auf 88 Überhang- und Ausgleichsmandate (Behnke 2020: 769f.).

Die Reformkommission, die öffentlich tagen soll, hat zu Anfang des Jahres 2021 ihre Arbeit noch immer nicht aufgenommen, obwohl § 55 des Wahlgesetzes einen „unverzüglich zu verabschiedenden Einsetzungsbeschluss“ vorsieht. Gedacht ist an 18 Personen, neun Politiker (Union mit drei und SPD mit zwei Mitgliedern; alle anderen im Bundestag vertretenen Parteien mit jeweils einem Mitglied) und neun Sachverständigen. Ferner soll ein „Rat der Bürgerinnen und Bürger“ gebildet werden, ausgelöst, aus 160 Personen bestehend. Geplant ist ein Zwischenbericht noch in dieser Wahlperiode.<sup>9</sup>

In der nächsten Wahlperiode dürfte dieses Gesetz keinen Bestand haben, sei es, weil es das Bundesverfassungsgericht nicht für verfassungsgemäß erklärt<sup>10</sup>, sei es, weil eine neue, parteipolitisch anders zusammengesetzte Regierung als die alte, abermals

ein Gesetz auf den Weg bringt. Sollten erneut viele Überhang- und Ausgleichsmandate entstehen, dürfte der öffentliche Druck ohnehin so groß sein, dass die Parlamentarier nicht umhinkommen, Aktivitäten zu entfalten.

## 7. Reformvorschlag: Reduzierung der Zahl der Wahlkreise

Viele Ideen, wie sich ein aufgeblähtes Parlament vermeiden lässt, waren und sind im Gespräch, zum Beispiel Zweipersonenwahlkreise (Behnke u.a. 2017). Alle weisen sie mehr oder weniger den einen oder anderen Pferdefuß auf. Die vielzitierte „eierlegende Wollmilchsau“ ist ein Phantom. Der folgende Reformvorschlag mag radikaler Natur sein, aber sein Vorteil liegt auf der Hand: Die Zahl der Direktmandate, bisher 50 Prozent, wird auf ein Viertel reduziert, also auf 150. Nach menschlichem Ermessen entstehen keine Überhangmandate und somit keine Ausgleichsmandate. Der Wählerwille kommt ohne Aufstockung der Mandate ungefiltert zur Geltung. Keine Partei muss Nachteile befürchten. Die Union büßt dadurch zwar zahlreiche Direktmandate ein, aber der Proporz bleibt durch den größeren Anteil an Listenmandaten gewahrt.

Der gravierende Einwand lautet, dadurch bröckele die Verbindung zwischen Abgeordneten und Wählern. Doch stimmt das? Erstens ist fraglich, ob eine solche enge Beziehung überhaupt besteht. Zweitens basiert der Vorbehalt weithin auf einem Missverständnis, da die Listenabgeordneten, die in der Regel auch im Wahlkreis kandidiert haben, ebenso „Wahlkreispflege“ betreiben. Im Internetzeitalter gibt es ohnehin genügend Möglichkeiten der unmittelbaren Kommunikation zwischen Abgeordneten und Wählern – das „Corona-Jahr“ 2020 hat die Digitalisierung weitergefördert. Und im Bundestag spielt der Unterschied zwischen Wahlkreis- und Listenabgeordneten keine sonderlich große Rolle, wenngleich ein direkt Gewählter dank seiner Hausmacht wohl über eine größere Unabhängigkeit verfügt.

Eine Reform muss mehr oder weniger sicher die Regelgröße von 598 Mandaten garantieren. Das wäre bei einer drastischen Reduzierung der Direktmandate – wie erwähnt – der Fall. Wem an einem Erhalt der Zahl der Direktmandate in der bisherigen Höhe gelegen ist, muss konsequent sein und Hans Meyers Vorschlag wohl oder übel akzeptieren: Es darf nicht mehr Direktmandate für eine Partei geben als dieser nach dem Zweitstimmenanteil zustehen (Meyer 2018). Die Crux: Die siegreichen Wahlkreisbewerber gelangen nicht in das Parlament. Dies hatten SPD und AfD bei ihren Vorschlägen in Kauf genommen.

Das Parlament sollte zu Beginn der nächsten Legislaturperiode eine „Entscheidung in eigener Sache“, so die erstmals von Hans Herbert von Arnim (1970: 48f.) geprägte Terminologie, fraktionsübergreifend beschließen. Zu diesem Komplex, bei dem die Abgeordneten auf besondere Fairness achten müssen, zählen nicht nur die Diäten, sondern auch die Regelungen zum Wahlrecht (Arnim 2009). Die politisch interessierte Öffentlichkeit müsste selbst dann Druck ausüben, wenn der Wahlausgang 2021 nicht erneut zu dem befürchteten Aufblähen führt, z.B. durch ein sehr gutes Zweitstimmenergebnis der Union und/oder durch zahlreiche Direktmandate für die anderen Parteien. Die übergreifende Reformagenda dürfte nicht nur die Parlaments-

größe betreffen, sondern auch andere Punkte, etwa die Dauer der Wahlperiode oder die Alternativklausel, wonach eine Partei mit weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen beim Gewinn von mindestens drei Direktmandaten ins Parlament zieht (Grotz 2017; Dehmel 2020; Decker/Jesse 2020).

Was dabei wichtig wäre: Grundprinzipien des Wahlsystems sollten hinfort im Grundgesetz verankert sein. Das bedeutet nicht, es sei damit ein für allemal festgeschrieben. Eine als notwendig empfundene Reform würde dann auf dem Konsens der tragenden politischen Kräfte beruhen, darf doch ein Wahlsystem niemals ein Spielball politischer Interessen sein.

## 8. Fazit und Ausblick

Wahlrechtsfragen sind nicht nur Machtfragen, sondern auch Legitimationsfragen. Schließlich entscheidet der Souverän bei der Wahl darüber, wer zur Regierungsübernahme demokratisch legitimiert ist. Der Beitrag sollte verdeutlicht haben: Das Verhalten der Parteien in der komplizierten Wahlrechtsmaterie stellt kein Ruhmesblatt dar. Sie haben viel Vertrauen verspielt. Schließlich waren lange Zeit keine ernsthaften Bemühungen erkennbar, um die offenkundigen Missstände abzustellen, obwohl immer wieder mit Nachdruck auf das expandierende Parlament hingewiesen wurde. Der jetzigen lauen Reform fehlt es daher an Legitimität. Sie überzeugt weder die Öffentlichkeit noch die Wissenschaft.

Wie sieht die Zukunft aus? Angesichts der hohen Wählerfluktuationen (Niedermayer 2018; Jun/Niedermayer 2020) sind Vorhersagen über die Zusammensetzung des Bundestages schwierig. Vieles spricht aber dafür, dass die im Oktober 2020 verabschiedete Reform eine erneute und grundlegende Reform erfährt, zumal dann, wenn eine Fortsetzung der Großen Koalition ausbleibt. Das verdient Zustimmung, denn das jetzige Gesetz beseitigt wahrlich nicht das Übel. Im Grunde wissen das auch die Politiker. Aber sie sperren sich gegen eine Verkleinerung des Parlaments auf die Normgröße von 598. Doch nach der nächsten Bundestagswahl führt kein Weg an einer entschiedenen Reform vorbei.

## Anmerkungen

- 1 So entstanden bei der Bundestagswahl 1949 unter den Bedingungen eines Einstimmensystem zwei Überhangmandate.
- 2 Bei Landtagswahlen werden Überhangmandate prinzipiell ausgeglichen.
- 3 Bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten hatte der Physiker Martin Fehndrich, einer der Verantwortlichen des überparteilichen Internetangebots „Wahlrecht.de“, auf diese Wahlrechtsparadoxie hingewiesen (Fehndrich 1999). Siehe schon Meyer (1994).
- 4 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/14672 vom 6. November 2019.
- 5 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/22894 vom 29. September 2020.
- 6 Offener Brief. Ein Appell deutscher Staatsrechtslehrer, 20. September 2019, [https://gfx.sueddeutsche.de/pdf/Brief\\_Wahlrechtsreform.pdf](https://gfx.sueddeutsche.de/pdf/Brief_Wahlrechtsreform.pdf) (15. Januar 2021)
- 7 Bundestagsdrucksache 19/22504, S. 4.

- 8 Stenographische Protokolle des Deutschen Bundestages, 19. Wahlperiode, 183. Sitzung vom 8. Oktober 2020, S. 23.115.
- 9 Vgl. folgende Kurzinformation: Wahlrechtsreform, in: *Der Spiegel* v. 9. Januar 2021, S. 20.
- 10 Am 1. Februar 2021 haben SPD, Bündnis 90/Grüne und Die Linke eine einstweilige Verfügung gegen das neue Wahlgesetz beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Sollte dieses der Anordnung stattgeben, würde das alte Wahlgesetz wieder in Kraft treten.

## Literatur

- Arnim, Hans Herbert von (1970): *Parlamentsreform*, Wiesbaden.
- Arnim, Hans Herbert von (2009): *Wahlgesetze: Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache*. *Juristenzeitung* 64 (17), 813-820.
- Behnke, Joachim (2007): *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*, Baden-Baden: Nomos.
- Behnke, Joachim (2014): *Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (1), S 17-37.
- Behnke, Joachim (2017): *Die mögliche Vergrößerung des Bundestags durch Überhang- und Ausgleichsmandate*. *Gesellschaft.Wirtschaft.Politik (GWP)* 66 (1), 59-70.  
<https://doi.org/10.3224/gwp.v66i1.060340-1758-2020-4-785>
- Behnke, Joachim (2020): *Das neue Bundeswahlgesetz der Großen Koalition von 2020. Eine Risikoanalyse*. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51 (4), 764-784. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2020-4-764>
- Behnke, Joachim/Frank Decker/Florian Grotz/Robert Vehrkamp (2017): *Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Gütersloh: BertelsmannStiftung.
- Decker, Frank und Eckhard Jesse (2020): *Wahlrechtsreform. Eine Agenda in zwölf Punkten*. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51 (4), 785-801. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2020-4-785>
- Dehmel, Niels (2020): *Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine komparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem*, Baden-Baden: Nomos.
- Dehmel, Niels/Eckhard Jesse (2013): *Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich*. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (1), 201-213.
- Fehndrich, Martin (1999): *Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems*. *Spektrum der Wissenschaft* 22 (2), 70-73.
- Fehndrich, Martin (2013): *Bundeswahlgesetz – dritter Versuch*. *Spektrum der Wissenschaft* 36 (9), 72-77.
- Grotz, Florian (2014): *Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems*, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.), *Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Baden-Baden: Nomos, 113-140.
- Grotz, Florian (2017): *Kriterien und Ansatzpunkte einer nachhaltigen Wahlsystemreform*, in: Joachim Behnke/Frank Decker/Florian Grotz/Robert Vehrkamp (2017): *Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Gütersloh: BertelsmannStiftung, 41-63.
- Jesse, Eckhard (1985): *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983*, Düsseldorf: Droste.
- Jesse, Eckhard (2003): *Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts*. *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 52, 3-11.
- Jesse, Eckhard/Dieter Nohlen (2016): *Irrsinn mit Methode*. *Cicero* 13 (2), 38f.
- Jun, Uwe/Oskar Niedermayer (2020): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017*, Wiesbaden.
- Linhart, Eric/Oke Bahnsen (2020): *Die Reformen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag 2011 und 2013 im öffentlichen Diskurs*. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51 (4), 844-864.  
<https://doi.org/10.5771/0340-1758-2020-4-844>

- Meyer, Hans (1994): Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlass der Bundestagswahl 1994. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 77 (4), 312-362.
- Meyer, Hans (2015): Bundesverfassungsgericht und Wahlrecht, in: Robert Chr. van Ooyen/Martin H.W. Möllers (Hrsg.), *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden: Springer, 511-523.
- Meyer, Hans (2018): Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag? *Archiv des öffentlichen Rechts* 143 (4), 531-553.
- Niedermayer, Oskar (2018): Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems. Zur Bedeutung kurzfristiger Faktoren im Jahrzehnt des europäischen Wandels. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (2), 386-303. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2018-2-286>
- Nohlen, Dieter (2014): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, 7. Auflage, Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Zeh, Wolfgang (2018): Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (4), 744-756. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2018-4-744>



# Verwirrung um Arbeitslosigkeit und ihre Statistik

Heinz-J. Bontrup

## Zusammenfassung

Ein hoher Beschäftigungsstand, so steht es im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, ist eine entscheidende volkswirtschaftliche Zielgröße. Es muss alles wirtschaftspolitisch versucht werden, um dies zu erreichen. Die Realität ist aber eine völlig andere. Seit Jahrzehnten liegt eine chronische Massenarbeitslosigkeit vor, deren statistische Erfassung verwirrend und für die Öffentlichkeit nicht transparent ist und zudem noch in ihrer Höhe als tatsächlich bestehende Arbeitsplatzlücke zu gering ausgewiesen wird.

## Einleitung

Arbeitslosigkeit begleitet den Kapitalismus von Anfang an.<sup>1</sup> Es gab immer nur kurze Phasen von Vollbeschäftigung. Während der Weimarer Zeit war die Arbeitslosigkeit auf über 6 Millionen (Januar 1932) angestiegen. Nicht zuletzt war dies der Grund für ihren Untergang und die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten im Jahr 1933. Die verheerenden Ergebnisse sind hinlänglich bekannt. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg belief sich zunächst bis zur ersten Hälfte der 1950er Jahre die absolute Zahl der Arbeitslosen noch auf über eine Million. Dann kam es immer mehr zu einer *Vollbeschäftigung*. Mit der Wirtschaftskrise von 1966/67 kehrte allerdings das „Gespenst der Arbeitslosigkeit“ zurück und seit der schweren Weltwirtschaftskrise von 1974/75 kam es zu einer *Massenarbeitslosigkeit*, die mit der Wiedervereinigung weiter stark zulegte. Der Höhepunkt, nur bei den registrierten Arbeitslosen, wurde dann mit fast 5 Millionen im Jahr 2005 erreicht.



### Prof. i.R., Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup

von 1996 bis 2019 Hochschullehrer an der Westfälischen Hochschule für Wirtschaftswissenschaft mit Schwerpunkt Arbeitsökonomik, zurzeit Gastprofessor an der Universität Siegen, Fachbereich Plurale Ökonomik, Sprecher der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Arbeitslosigkeit ist für jeden abhängig Beschäftigten eine Katastrophe. Arbeitslosigkeit entwürdigt Menschen. Sie führt zu „Scham- und Schmachgefühlen“, wie die französische Wirtschaftsjournalistin Viviane Forrester in ihrem Buch „Der Terror der Ökonomie“ beschreibt. „Die Scham sollte an der Börse gehandelt werden: Sie ist ein wichtiger Grundstoff des Profits.“<sup>2</sup> Keine Arbeit zu haben, macht *krank*.<sup>3</sup> „Mehr noch als berufliche Belastungen führt der Verlust des Arbeitsplatzes zu psychischen Erkrankungen. Arbeitslose sind drei- bis viermal so häufig psychisch krank wie Erwerbstätige.“<sup>4</sup> Der Soziologe und Sozialphilosoph Oskar Negt schreibt: „Es ist eben ein Skandal, (...) für Millionen von Menschen das zivilisatorische Minimum für eine menschliche Existenzweise nicht zu sichern: nämlich einen *Arbeitsplatz*, einen konkreten Ort, wo die Menschen ihre gesellschaftlich gebildeten Arbeitsvermögen anwenden können, um von bezahlter Leistung zu leben. (...) Wenn ich in diesem Zusammenhang von *Gewalt* spreche, so meine ich das buchstäblich: *Arbeitslosigkeit ist ein Gewaltakt*, ein Anschlag auf die körperliche und seelisch-geistige Integrität, auf die Unversehrtheit der davon betroffenen Menschen. Sie ist Raub und Enteignung der Fähigkeiten und Eigenschaften, die innerhalb der Familie, der Schule, der Lehre in der Regel in einem mühsamen und aufwendigen Bildungsprozess erworben worden sind und jetzt, von ihren gesellschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten abgeschnitten, in Gefahr sind zu verrotten und schwere Persönlichkeitsstörungen hervorzurufen.“<sup>5</sup>

Bei Arbeitslosigkeit kommt es in der Tat zu einem plötzlichen *Wertverlust der Arbeitskraft* und damit zu einem Verlust der eigenen Reproduktionsmöglichkeit, die sich selbst noch im Alter durch eine verminderte Rentenzahlung bemerkbar macht. *Staatliche Lohnersatzleistungen* in Form von Arbeitslosengeld I und II sind hier keine vollständige Kompensation und haben zudem einen Alimentierungscharakter, der den Arbeitslosen politisch angreifbar macht. Neoklassische Ökonomen sprechen von einer „freiwilligen Arbeitslosigkeit“ wegen zu hoher Lohn- und Arbeitsplatzansprüche<sup>6</sup> und Politiker deuten dies als „Faulheit“.<sup>7</sup> Selbst abhängig Beschäftigte, die potenziell jederzeit von Arbeitslosigkeit betroffen sind, reihen sich hier in ein Arbeitslosen-Bashing und einer Individualisierung des Problems ein. Keynesianer interpretieren Arbeitslosigkeit dagegen als „systemisch und unfreiwillig“ und Marxisten erblicken in Arbeitslosigkeit eine kapitalistische „Reservearmee“ zur Unterdrückung und einer vertieften Ausbeutung.

In dem folgenden Beitrag soll es aber nicht um komplexe, divergierende arbeitsmarkttheoretische und/oder -politische Betrachtungen gehen,<sup>8</sup> sondern „nur“ um die *statistische Erfassung* von Arbeitslosigkeit und welche *gesamtwirtschaftlichen Kosten* sie verursacht. Dies ist deshalb wichtig und relevant, weil nur der richtige Ausweis der absoluten und relativen Arbeitslosigkeit das tatsächliche *Beschäftigungsrisiko* in einer Gesellschaft aufzeigt. Erfüllen hier die vorliegenden amtlichen Daten und Veröffentlichungen diesen wichtigen Anspruch? Und wie wird unsere Volkswirtschaft mit *fiskalischen Kosten* der Arbeitslosigkeit belastet, die beim Vorliegen von Vollbeschäftigung nicht entstehen würden?

## Erfassung von Arbeitslosigkeit – Grundsätzliches

Die Erfassung der Arbeitslosigkeit obliegt der *Bundesagentur für Arbeit* (BA) in Nürnberg auf Basis der Regelungen des Sozialgesetzbuches (SGB). Die statistische Erhebung und Veröffentlichung erfolgen dabei monatlich. „Die Arbeitslosenstatistik wird aus den Geschäftsdaten der Arbeitsagenturen und der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende gewonnen. Sie ist eine *Sekundärstatistik* in Form einer Vollerhebung. Basis sind die Daten der Personen, die sich bei den regionalen Arbeitsagenturen und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende gemeldet haben“ (Bundesagentur für Arbeit, Methodenbericht Mai 2009, S. 14).

Man sollte hier erwarten können, dass der *amtliche Ausweis* über Arbeitslosigkeit auch die *Wahrheit* und damit die tatsächliche Betroffenheit zum Ausdruck bringt. Auch müssen Definitionen möglichst nicht verändert werden oder zumindest vergleichbar sein, sonst lassen sich zeitliche Entwicklungen der Arbeitslosigkeit nur schwer interpretieren. Dies ist nicht nur für den einzelnen Arbeitslosen wichtig, sondern auch für eine gesamtwirtschaftliche Analyse. Diese Erwartung wird jedoch leider nicht erfüllt. Zu sehr belastet offensichtlich die marktwirtschaftlich-kapitalistisch immanent auftretende Arbeitslosigkeit die herrschende *Politik*, die letztlich für einen exakten Ausweis in Form von *gesetzlichen Vorgaben* für die BA verantwortlich ist. „Für die Fragen nach der Wahrheit und der Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik“, schreibt die BA, „ist ein Zitat von Hans Wolfgang Brachinger<sup>9</sup> hilfreich: Es geht nicht darum, ob ein konkretes statistisches Modell im Vergleich mit einem bestimmten Realitätsausschnitt mehr oder weniger wahr oder falsch ist, sondern darum, inwieweit es sich für die Behandlung eines vorliegenden Informationsproblems als fruchtbar und nützlich erweist. Um festzustellen, ob ein konkretes statistisches Modell fruchtbar und nützlich ist, hat man die einzelnen Schritte des Konstruktionsprozesses, der zu diesem Modell führt, einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Für jeden dieser Schritte ist auf der Grundlage eines pragmatischen Rationalitätsbegriffs zu prüfen, inwieweit die dabei getroffene Spezifizierung gegenüber alternativen Spezifizierungen vernünftig begründet ist“ (Bundesagentur für Arbeit, Methodenbericht Mai 2009, S. 14). Und genau hier scheitert die BA an ihren eigenen Anforderungen, wie im Verlauf des Beitrages aufgezeigt wird.

## Unterschiedliche Definitionen von Arbeitslosigkeit

Zunächst ist hier einmal auf unterschiedliche *Definitionen von Arbeitslosigkeit* aufmerksam zu machen, die wenig zur Aufklärung und Transparenz beitragen, dafür aber für Verwirrung sorgen. So gelten nach § 16 Sozialgesetzbuch (SGB III) Personen nur dann als arbeitslos, wenn sie

- vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen,
- eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und
- dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen
- und sich bei der Agentur arbeitslos gemeldet haben.

Weiter ist Arbeitslosigkeit mit geleisteter Arbeitszeit verknüpft. Arbeitet jemand wöchentlich 15 und mehr Stunden, so ist er nicht arbeitslos. Bis 1998 war der Schwellenwert noch mit 18 Stunden pro Woche festgelegt. Ob ein abhängig Beschäftigter von 15 oder auch von 20 Stunden pro Woche leben kann, interessiert dabei die Politik und in Folge die BA nicht. Auch nicht ob diese *Unterbeschäftigten* in Teilzeitjobs und geringfügiger Beschäftigung mehr arbeiten wollen. Sie fallen alle aus der Arbeitslosenstatistik raus. Seit 1986 ist es zu 17 Gesetzesänderungen im Hinblick auf die Messung von Arbeitslosigkeit gekommen. Immer wurde damit künstlich die Zahl der Arbeitslosen verringert. Die BA führt hier sämtliche Veränderungen auf.<sup>10</sup>

Als *nicht arbeitslos* gelten demnach u.a.

- Arbeitslose, die sich während ihrer Arbeitslosigkeit krankmelden,
- die sich in Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen befinden,
- diejenigen, die älter als 58 Jahre sind und Arbeitslosengeld I und/oder ALG II beziehen, aber nur noch eine schlechte Arbeitsmarktprognose auf einen Arbeitsplatz haben,
- Ein-Euro-Jobber oder Arbeitslose, die sich in Arbeitsgelegenheiten und in einer beruflichen Eingliederungsphase befinden, sind ex-definitione nicht arbeitslos.

Personen, die dabei neben den registrierten Arbeitslosen im weiteren Sinn arbeitslos sind, sind Teilnehmer an beruflichen Eingliederungs- und Eignungsfeststellungs- sowie Trainingsmaßnahmen. Zum Kreis der Unterbeschäftigung im engeren Sinne zählen u.a. berufliche Weiterbildung, Arbeitsgelegenheiten, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitslose mit einem arbeitsmarktbedingten Sonderstatus für Ältere und kurzfristige Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit. Zur Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) werden dann noch die Arbeitslosen addiert, die sich in einer geförderten Existenzgründungsphase und in Altersteilzeit nach dem Altersteilzeitgesetz befinden.

– registrierte Arbeitslosigkeit:	2.847.148
– Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne:	3.176.319
– Unterbeschäftigung im engeren Sinne:	3.596.081
– Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit):	3.612.530

Demnach waren tatsächlich nicht nur gut 2,8 Millionen Menschen (registriert) arbeitslos, sondern insgesamt 3,6 Millionen, also 0,8 Millionen von Arbeitslosigkeit betroffene Menschen mehr. Denn die von der BA unter „Unterbeschäftigung“ deklarierten Arbeitslosen sind nicht unterbeschäftigt, sondern schlichtweg *wegdefinierte Arbeitslose*. Unterbeschäftigt sind in Wirklichkeit die *Teilzeitbeschäftigten* und die *geringfügig Beschäftigten*, die gegenüber ihrem Status mehr arbeiten wollen, aber keine zusätzliche Arbeit finden. Besonders problematisch an dieser amtlichen Mystifikation ist auch der Tatbestand, dass sich alle Medien bei der monatlichen Berichterstattung über die Arbeitslosenzahlen ausschließlich nur auf die *registrierte Arbeitslosigkeit* beziehen und damit nicht die Wahrheit berichten.

## Internationale Arbeitslosenstatistik

Vor der schon völlig unzureichenden und intransparenten Darlegung der Arbeitslosigkeit durch die BA muss die Arbeitslosenstatistik der *International Labour Organisation (ILO)* noch mehr als problematisch eingestuft werden. Demnach ist jemand nicht erwerbslos, wenn er nur *eine vergütete Stunde* in der Woche arbeitet. Man spricht im ILO-Konzept deshalb wohl auch nicht, wie im SGB, von *arbeits-* sondern von *erwerbslos*. Dem Arbeitslosen dürfte aber diese Semantik völlig egal sein. Die „Ein-Stunden-Statistik“ wird in Deutschland für die ILO vom *Statistisches Bundesamt* in Wiesbaden auf Basis einer hochgerechneten Stichprobenbefragung von ca. 35.000 Menschen erstellt. Dabei ist die offizielle Meldung der Arbeitslosen bei einer staatlichen Behörde keine Voraussetzung für die Erfassung der Erwerbslosigkeit; anders als bei der BA für Arbeitslosigkeit. Nach ILO-Konzept sind Personen erwerbslos, die zwischen 15 und 75 Jahre alt sind und absolut keiner Erwerbstätigkeit (also nicht mal eine Stunde in der Woche) nachgehen. Außerdem müssen sie sich vier Wochen vor der Befragung um eine Arbeit bemüht haben sowie innerhalb von zwei Wochen bereit sein, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Als Begründung für das Messkonzept der ILO wird immer wieder die *internationale Vergleichbarkeit* von Arbeits- bzw. Erwerbslosenzahlen angeführt, weil die Nationalstaaten ihre Arbeitslosen nach unterschiedlichen Definitionen erfassen. Hier schafft es die EU offensichtlich nicht, einheitliche Standards für alle Mitgliedsstaaten vorzugeben. So beziehen sich dann, wegen der unterschiedlichen Erfassung, das *Statistische Bundesamt in Deutschland* oder auch *Wirtschaftsforschungsinstitute* bei internationalen Vergleichen von Arbeitslosigkeit auf das Erwerbslosenkonzent der ILO. Ebenso *Eurostat* und die *OECD*. Will man die Arbeitslosenzahlen als sogenannte *Erwerbslose*, aus politisch ideologischen Gründen, möglichst nur gering ausweisen, so wird man sich natürlich auf das ILO-Konzept beziehen. So wurden im August 2020 in Deutschland auch nur etwas mehr als 2 Millionen Menschen als „erwerbslos“ registriert. Arbeitslos nach SGB waren aber im Vergleichsmonat, und zwar nur die *registrierten Arbeitslosen* (siehe oben), gut 2,9 Millionen Menschen, also fast 0,9 Millionen Menschen und damit 45 Prozent mehr. Bezieht man die ILO-Zahl auf die tatsächliche Arbeitslosigkeit, also die registrierte Arbeitslosigkeit plus die von der BA ausgewiesene sogenannte Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit), die bei fast 3,7 Millionen lag, so ergibt sich im Vergleichsmonat August 2020 sogar eine Differenz von ca. 1,7 Millionen Menschen oder 85 Prozent ohne Arbeit, die aber laut ILO „nicht erwerbslos“ waren. Diese Zahlen zeigen überdeutlich die ganze Absurdität des ILO-Konzepts und der unterschiedlichen Statistiken und sind von Transparenz und Wahrhaftigkeit bei der Bestimmung von Arbeitslosigkeit, die in einer Volkswirtschaft das *tatsächliche Beschäftigungsrisiko* offenzulegen hat, weit entfernt.

## Stille Reserve

Neben den tatsächlichen Arbeitslosen muss zusätzlich immer auch noch eine *stille Reserve* innerhalb des *Erwerbspersonenpotenzials*, das sich aus allen Erwerbspersonen (abhängig Beschäftigte, Selbstständige und tatsächliche Arbeitslose) plus stiller Reserve ergibt, beachtet werden. In der Arbeitslosenstatistik wird die stille Reserve aber nicht erfasst. Gemäß BA zählen zur stillen Reserve insbesondere

- Personen, die beschäftigungslos und verfügbar sind sowie Arbeit suchen, ohne aber als Arbeitslose offiziell registriert zu sein und
- Personen, die die Arbeitssuche aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation zunächst aufgegeben haben, allerdings bei besserer Arbeitsmarktlage bereit wären, ihre Arbeitskraft wieder anzubieten.

Die *stille Reserve* lag in den letzten Jahren nach Einschätzung der BA stabil bei rund einer Million Menschen.

## Offene Stellen und Fachkräftemangel

Neben der stillen Reserve sind als nächstes die bei der BA gemeldeten *offenen Stellen* zu berücksichtigen, die zum erfassten Stichtag nicht von Arbeitslosen nachgefragt worden sind. Seit 2014 ist die Zahl der offenen Stellen von gut 425.000 auf den Spitzenwert von 834.000 im September 2018 angestiegen, hat sich also fast verdoppelt. Im September 2019 waren es noch 758.000 offene Stellen und im September 2020 lag die Zahl bei 590.000 nicht besetzter Stellen, wobei hier der Rückgang auf die Corona-Pandemie zurückzuführen ist. Wie erklären sich aber diese offenen Stellen in Anbetracht der vorliegenden Massenarbeitslosigkeit und in diesem Kontext auch der immer wieder erwähnte *Fachkräftemangel*, wonach Unternehmer keine geeigneten Beschäftigten finden würden? Nun, dies erklärt sich ganz einfach, weil es *den* Arbeitsmarkt nicht gibt. Arbeitsmärkte sind *besondere Märkte*, so wie die einzelne Arbeitskraft auch eine *besondere Ware* darstellt. Arbeitsmärkte sind inhärent differenziert und strukturiert immer nur als *Teilarbeitsmärkte* zu sehen und somit auch zu bewerten und abzugrenzen.

Erstens im Hinblick auf die *berufsfachliche Ausbildung* oder allgemeine Qualifikation. Hierbei hat jeder Teilarbeitsmarkt auch mehr oder weniger hohe Markteintrittsbarrieren. So ist es beispielsweise nicht möglich, in den Teilarbeitsmarkt für Professor\*innen einzudringen, ohne mindestens einen sehr guten Universitätsabschluss und eine Qualitäts-Promotion vorweisen zu können.

Zweitens grenzen sich Arbeitsmärkte *räumlich* ab. Somit liegen regionale Teilmärkte vor, die nicht selten starke Abhängigkeiten von der jeweiligen *sektoralen Wirtschaftsstruktur* aufweisen. Dabei spielen auch wirtschaftlich *strukturelle Veränderungen* und dadurch ausgelöste strukturelle Wirtschaftskrisen eine nicht unerhebliche Rolle. Wenn beispielsweise im Ruhrgebiet der Bergbau oder die Stahlindustrie strukturell zurückgehen, dann wirkt sich dies natürlich auch auf die regionalen Teilarbeitsmärkte im Ruhrgebiet und nicht auf der Schwäbischen Alb aus. Auch *zeitlich* bedingt liegen Teil-

arbeitsmärkte vor. So gibt es Saisonarbeit und nicht zuletzt auch Schichtarbeit, die nicht von jedem (z.B. aus gesundheitlichen Gründen) ausgeführt werden kann.

Drittens sind *geschlechtsspezifisch* segmentierte Arbeitsmärkte zu beachten. Dabei sind frauentypische Branchen und Arbeitsplätze in der Regel im Hinblick auf Einkommen, Arbeitsbedingungen und Karrierechancen schlechter ausgestattet als die männertypischen Branchen und Arbeitsplätze.

Viertens liegen *innerbetrieblich* abgegrenzte Teilarbeitsmärkte vor, allerdings zumeist nur in Großunternehmen und Konzernen. Hier besteht die Möglichkeit von Stellenwechseln innerhalb von Unternehmen oder bei Konzernen auch zwischen Unternehmen, hierarchischen Aufstiegen und Höhergruppierungen beim Entgelt.

Diese Segmentierungen erklären die *offenen Stellen* und auch einen womöglichen *Fachkräftemangel*. So können dann z.B. auf dem regional abgegrenzten Teilarbeitsmarkt in Passau offene Stellen für Betriebsschlosser vorliegen und damit ein Fachkräftemangel gegeben sein und auf dem Teilarbeitsmarkt in Würzburg sind gleichzeitig Betriebsschlosser arbeitslos. Daher ist es auch kein Widerspruch, wenn in einer Volkswirtschaft insgesamt Massenarbeitslosigkeit besteht und es auf vielen Teilarbeitsmärkten zu einem Nachfrageüberhang mit einem Fachkräftemangel kommt, während auf vielen anderen Teilarbeitsmärkten gleichzeitig ein Angebotsüberhang vorliegt.

## Kurzarbeit

Zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit wird temporär auch immer wieder *Kurzarbeit* eingesetzt. Diese hält die Beschäftigten in den Unternehmen, obwohl sie keine ausreichende oder sogar überhaupt keine Arbeit mehr haben. Zur Finanzierung der Kurzarbeiter wird ein Kurzarbeitergeld eingesetzt, das vom Staat, den Unternehmern und den Beschäftigten finanziert wird. Gerade jetzt während der *Corona-Pandemie* kommt die Kurzarbeit zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit massiv zur Anwendung. Während des Lockdown im April 2020 waren bis zu 8,2 Millionen Menschen in Kurzarbeit. Das Regelkurzarbeitergeld beläuft sich dabei auf 60 % der Nettoentgeltdifferenz des Monats, indem die Arbeit ausgefallen ist. Einen erhöhten Leistungssatz von 67 % erhalten Beschäftigte, unabhängig von ihrem Familienstand, auf deren Lohnsteuerkarte ein Kinderfreibetrag von mindestens 0,5 eingetragen ist. Während der Corona-Pandemie wurde beschlossen, das Kurzarbeitergeld befristet bis Ende 2021 zu erhöhen. Außerdem wurde noch das Kurzarbeitergeld erhöht. Ab dem vierten Monat werden 70 % (77 % mit Kinderfreibetrag) und ab dem siebten Monat 80 % (87 % mit Kinderfreibetrag) gezahlt.

## Dynamik innerhalb der Arbeitslosigkeit

Wie auf Güter- und Dienstleistungsmärkten sind auch auf den besonderen Arbeitsmärkten permanente quantitative und auch qualitative *Anpassungsprozesse* zu beobachten. Einmal arbeitslos heißt hier nicht immer arbeitslos; obwohl das Problem der *Langzeitarbeitslosigkeit* zu beklagen ist. Millionen Beschäftigte wechseln aus einer Be-

schäftigung in die kurzzeitige Arbeitslosigkeit, aber auch aus der Arbeitslosigkeit wieder in eine Beschäftigung. Als Arbeitslosigkeit wird dabei nur der Saldo als Bestandszahl gerechnet. So gibt es eine große *Dynamik* der Veränderung innerhalb der Arbeitslosigkeit. Die BA bezeichnet dies als „Betroffenheit und Verbleib in der Arbeitslosigkeit“. Der Zugang bei den Arbeitslosen lag so beispielsweise 2019, über die Monate kumuliert gerechnet, bei gut 7,2 Millionen. Fast genauso groß war aber auch der Abgang in die Erwerbstätigkeit, so dass sich der *Bestand der Arbeitslosen* gegenüber 2018 im Jahresdurchschnitt lediglich um 73.000 erhöhte. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit lag dabei in 2019 bei 36 Wochen. Von den 2.266.720 Arbeitslosen (im Jahresdurchschnitt 2019) waren 15,9 % *Langzeitarbeitslose*. Hier lag die Dauer der Arbeitslosigkeit mindestens bei 52 Wochen.

## Prekäre Beschäftigung

Menschliche Arbeit muss wissenschaftlich, aber nicht nur im Hinblick auf Quantitäten (Angebot und Nachfrage) und daraus folgender Unter- oder Überbeschäftigung untersucht werden, sondern auch bezüglich ihrer *preislichen Bewertung* bzw. ihres Arbeitsentgelts. Dazu hat das Statistische Bundesamt in einer jüngsten Studie festgestellt,<sup>11</sup> dass in Deutschland im April 2018 gut jeder fünfte Beschäftigte (21 %) im *Niedriglohnsektor* gearbeitet hat. Das waren rund 8 Millionen Menschen, die Arbeit hatten, also nicht arbeitslos waren, für ihre Arbeit aber nur weniger als zwei Drittel des Medianverdienstes aller Beschäftigten bekamen. Das entsprach einem Bruttostundenlohn von 11,05 Euro bzw., auf Basis einer 35-Stunden-Woche, einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.663 Euro. Im Vergleich zur Studie des Statistischen Bundesamtes im April 2014, hier lag der Medianstundensatz bei 10,00 Euro (1.505 Euro), ist dies eine Steigerung um 10,5 %. Auch die Zahl der sich im Niedriglohnsektor befindenden Beschäftigten ist dabei um 393.000 auf rund 8 Millionen in 2018 gestiegen. Das waren ca. 5 %. Nur wenn man den Niedriglohnsektor bei einer Beurteilung der tatsächlichen Arbeitslosigkeit berücksichtigt, kommt man zu einem notwendigen holistischen Urteil über das ganze *Ausmaß des Beschäftigungsrisikos* in einer Gesellschaft. Dies ist natürlich trotzdem immer nur ein *relativer Befund*, weil 1.663 Euro im Vergleich zu vielen anderen Ländern eine extrem hohe Kaufkraft in diesen Ländern darstellt. Davon hat aber der Beschäftigte in Deutschland, der sich im Niedriglohnsektor befindet und sich hier verwerten und reproduzieren muss, rein gar nichts.

Der *Niedriglohnsektor* ist aber nicht gleichverteilt: Er streut stark über die in den einzelnen *Branchen* verrichtete Arbeit. „Mit 1,5 Millionen wurden die meisten Niedriglohnjobs im *Handel* gemeldet, im *Gastgewerbe* waren es 1,2 Millionen. Damit lagen gut zwei Drittel (67 %) aller Beschäftigungsverhältnisse im Gastgewerbe im Niedriglohnbereich, mehr als in jeder anderen Branche. Zum Vergleich: Im Handel lag der Niedriglohnanteil bei 29 %, am zweithöchsten war der Anteil in der rund 310.000 Beschäftigte zählenden *Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft* mit 54 %. Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft stark unterdurchschnittlich war der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung in den Bereichen öffentliche Verwaltung (3 %), Finanz- und Versicherungsdienstleistun-



gen (6 %), Erziehung und Unterricht (7 %), Verarbeitendes Gewerbe (10 %) und in den Bereichen Baugewerbe, Wasserversorgung/Abwasser sowie Information und Kommunikation (jeweils 11 %). Die höchsten Bruttostundenverdienste (Median) wurden in der *Energieversorgung* (27,18 Euro), den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (24,11 Euro) sowie im Bereich Information und Kommunikation (23,74 Euro) gezahlt. Im Gegensatz dazu entlohnte das Gastgewerbe lediglich mit 10,00 Euro brutto je Stunde und die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft mit 10,74 Euro.<sup>12</sup>

## Berechnung der Arbeitslosenquoten

Arbeitslosigkeit wird nicht nur in absoluten Zahlen gemessen, sondern in Folge auch relativ als *Arbeitslosenquote*. Die Quote soll die prozentuale (relative) Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots objektiv aufzeigen. Dies tut sie realiter aber nicht und es spricht Bände, dass die BA gleich drei unterschiedliche Quoten für Arbeitslosigkeit anbietet, obwohl doch eine, dann aber die Richtige, völlig ausreichend wäre. Bei den unterschiedlichen Quoten werden jeweils sowohl im Zähler als auch im Nenner der Quoten abweichende Daten in Ansatz gebracht.

$$(1) \text{ ALQ} = \frac{\text{registrierte Arbeitslose}}{\text{abhängige zivile Erwerbspersonen}} \times 100$$

Abhängige zivile Erwerbspersonen = sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte und registrierte Arbeitslose

$$(2) \text{ ALQ} = \frac{\text{registrierte Arbeitslosen}}{\text{alle zivile Erwerbspersonen}} \times 100$$

Alle zivilen Erwerbspersonen = abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige

$$(3) \text{ AIQ} = \frac{\text{registrierte Arbeitslose} + \text{Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)}}{\text{alle zivile Erwerbspersonen}} \times 100$$

$$(4) \text{ ELQ (ILO)} = \frac{\text{Erwerbslose}}{\text{Erwerbspersonen}} \times 100$$

In Tab. 1 sind die unterschiedlichen Quoten für das Jahr 2019 dargestellt. Demnach schwanken die offiziell (amtlich) ausgewiesenen Arbeitslosenquoten zwischen 3,0 und 7,7 %.

Tab. 1: Unterschiedliche Arbeitslosenquoten

Registrierte Arbeitslose	2.266.720
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)	933.691
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (inkl. geringfügig Beschäftigte)	33.407.262
Beamte (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherung)	1.873.800
davon Soldaten	170.600
Selbstständige (mithelfende Familienangehörige)	4.150.000
abhängig zivile Erwerbspersonen	37.547.782
alle zivilen Erwerbspersonen	41.697.782
Erwerbslose	1.374.000
Erwerbspersonen	46.480.000
ALQ 1	6,0
ALQ 2	5,4
ALQ 3	7,7
ELQ 4	3,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Alle Quoten muss man im Hinblick auf das *tatsächliche Beschäftigungsrisiko* von abhängig Beschäftigten als wissenschaftlich nicht fundiert bezeichnen. Denn, was haben *Beamte* und *Selbstständige* in den Nennern der Quoten zu suchen? Sie können von Arbeitslosigkeit nicht betroffen werden, sieht man hier einmal von wenigen Selbstständigen ab. Aber auch die entfallen aus der Statistik, weil sie während ihrer Selbstständigkeit nicht in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben und damit nicht in den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfasst sind. Im Nenner dürfen nur die abhängig Beschäftigten (Angestellte und Arbeiter) aufgeführt werden, die auch potenziell wirklich von Arbeitslosigkeit betroffen sind und zur Realisierung einer rechnerisch echten und nicht unechten Quote natürlich auch die gesamte Zahl der Arbeitslosen (registrierte und wegdefinierte)

$$ALQ_{2019} = \frac{\text{registrierte Arbeitslose} + \text{wegdefinierte Arbeitslose}}{\text{abhängig zivile Beschäftigte (Angestellte+Arbeiter)} + \text{gesamte Arbeitslose}} \times 100 =$$

$$ALQ_{2019} = \frac{2.266.720 + 933.961}{35.673.982} \times 100 = 9,0 \%$$

Die  $ALQ_{2019}$  fällt dann mit 9,0 % höher aus, als die selbst von der BA dargebotene höchste ALQ 3 mit 7,7 %.

Aber auch der richtige Quotenausweis der  $ALQ_{2019}$  muss noch durch die Bestimmung der *Arbeitsplatzlücke* in einer Volkswirtschaft ergänzt werden. Was im Ausweis der Arbeitslosenquote nämlich noch fehlt, will man die ganze absolute und relative Unterauslastung der Beschäftigten in einer Volkswirtschaft bestimmen, ist neben der stillen Reserve noch die Zahl der *offenen Stellen*. Das Problem der *Kurzarbeit* wird hier dann nicht einmal berücksichtigt. Außerdem muss man nicht nur von *Kopfzahlen*, sondern vom *Arbeitsvolumen* ausgehen, dass die individuelle *Nettoarbeitszeit* pro Jahr (Bruttoarbeitszeit minus Absentismuszeiten für Urlaub und Krankheit u.a.) mit den Kopfzahlen multipliziert. Jedes Unternehmen bestimmt so auf einzelwirtschaftlicher (betriebswirtschaftlicher) Ebene in der quantitativen Personalplanung seine personellen Nettobedarfe.

Die Tab. 2 zeigt dabei die gesamtwirtschaftlichen Größenordnungen im Vergleich der Jahre 1991 und 2019. Im Jahr 1991 (dem ersten Jahr nach der Wiedervereinigung) gab es in Deutschland fast 80 Millionen *Einwohner*. Davon waren 38,9 Millionen *Erwerbstätige* (darunter 35,3 Millionen abhängig Beschäftigte und 3,6 Millionen Selbstständige). Die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit der Erwerbstätigen lag hier bei 1.554 Stunden (dies entspricht bei 44 Jahreswochen und einem wöchentlichen Faktor von 4,3 einer 35-Stunden-Woche), so dass sich ein *Arbeitsvolumen* von 60,4 Milliarden Stunden ergab. Die registrierte Arbeitslosenzahl lag bei 2,6 Millionen und hinzu kamen rund eine Million wegdefinierte Arbeitslose. Die *stille Reserve* betrug etwa 1,2 Millionen und es gab ca. 0,4 Millionen *offene Stellen*. Die Zahl der Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten kam auf 3,2 Millionen.

Tab. 2: Vergleich potenzielles Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage 1991 und 2019

1991	Bevölkerung	Erwerbs- tätige	Registrierte Arbeitslose	Wegdefinierte Arbeitslose	Stille Reserve	Offene Stellen	Unter- beschäftigte*
in 1.000	79.973	38.871	2.602	1.000	1.200	0.400	3.209
<b>Arbeitsvolumen</b> in T.-Std.		<b>60.408</b>	4.044	1.554	1.865	0.621	1.072
Jahresdurchschnittliche Arbeitsstunden	1.554 35-Std.-Woche			<b>7914</b>			
<b>Potenzielles Arbeitsangebot</b>		<b>68.322</b>					
<b>Arbeitsplatzlücke</b> in v. H.			<b>7.914</b>				
			<b>-11,6</b>				
2019	Bevölkerung	Erwerbs- tätige	Registrierte Arbeitslose	Wegdefinierte Arbeitslose	Stille Reserve	Offene Stellen	Unter- beschäftigte*
in 1.000	83.106	45.256	2.267	0.900	1.000	0.350	6.791
<b>Arbeitsvolumen</b> in T.-Std.		<b>62.617</b>	3.138	1.246	1.384	0.484	1.645
Jahresdurchschnittliche Arbeitsstunden	1.384 31-Std.-Woche			<b>6.929</b>			
<b>Potenzielles Arbeitsangebot</b>		<b>69.546</b>					
<b>Arbeitsplatzlücke</b> in v. H.			<b>6.929</b>				
			<b>-10,0</b>				

\* Bei den Unterbeschäftigten ist davon ausgegangen worden, dass sie im Durchschnitt statt 31 Stunden in der Woche nur 20 Stunden arbeiten und das von den insgesamt Unterbeschäftigten nur 50% ihre Arbeitszeit auf 31-Stunden-Woche aufstocken wollen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, BA, eigene Berechnungen.

Rechnet man diese Kopffzahlen insgesamt in ein *Arbeitsvolumen* auf Basis der von den Erwerbstätigen im Durchschnitt je Kopf geleisteten 1.554 Stunden um, so ergibt sich ein *potenzielles Arbeitsvolumen* in Höhe von 68,3 Milliarden Stunden. Hätte man also das *vollständige Erwerbspersonenpotenzial* in 1991, als *maximales Arbeitsangebot*, ausgeschöpft, so hätte die Arbeitsnachfrage nicht nur bei 60,4 Milliarden Arbeitsstunden liegen dürfen, sondern bei 68,3 Milliarden Stunden. Es lag also 1991 eine *Arbeitsnachfragelücke* in Höhe von 7,9 Milliarden Stunden oder von 11,6 % vor.

Vergleicht man die Werte mit dem Jahr 2019 (vor der Corona-Pandemie), so ist die Bevölkerungszahl auf gut 83 Millionen Einwohner, also um 3 Millionen oder um 3,8 % gestiegen. Gleichzeitig nahm die Zahl der Erwerbstätigen stark auf 45,3 Millionen (um 6,4 Millionen = 16,5 %) zu und die Zahl der registrierten Arbeitslosigkeit und der wegdefinierten Arbeitslosigkeit von 3,6 Millionen auf knapp 3,2 Millionen um 11 % ab. Zwischenzeitlich war hier aber 2005 ein Höchstwert, nur bei den registrierten Arbeitslosen, von fast 5 Millionen erreicht worden. Der Rückgang der Arbeitslosen und der Anstieg der Erwerbstätigenzahlen sind dabei (danach) zu einem Gutteil auf den Anstieg der *Teilzeit und geringfügig Beschäftigten* zurückzuführen. Dies ging parallel mit dem Ausbau des aufgezeigten *Niedriglohsektors* einher.

Vergleicht man auch hier die Kopffzahlen als *Arbeitsvolumen*, so stieg dies jedoch nur von 60,4 auf 62,6, um 2,2 Milliarden Stunden (= 3,7 %). Die *Arbeitszeit je Erwerbstätigen* nahm im Durchschnitt um 10,9 % von 1.554 auf 1.384 Stunden ab. Dabei ist die Arbeitszeit heute auf Grund der stark gestiegenen *Teilzeit und geringfügig Beschäftigten* noch ungleicher verteilt als 1991. Unter Berücksichtigung der registrierten und wegdefinierten Arbeitslosigkeit sowie dem Saldo aus stiller Reserve und offenen Stellen sowie der Unterbeschäftigung in den Erwerbstätigenzahlen ergab sich 2019 ein potenzielles Arbeitsangebot von gut 69,5 Milliarden Stunden (62,6 plus 6,9 Milliarden). Nachgefragt wurden aber nur 62,6 Milliarden Stunden. Hieraus errechnet sich eine *Arbeitsplatzlücke* von 10,0 % und gegenüber 1991 ein Rückgang um 1,6 Prozentpunkte. Rechnet man die Arbeitsplatzlücke bei gleichbleibender Arbeitszeit in Erwerbstätige um, so fehlten 2019 für eine *Vollbeschäftigung* in Deutschland rund 5 Millionen Arbeitsplätze. Die Zahl hat sich seit der Wiedervereinigung kaum verändert.

## Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit ist nicht nur für den einzelnen Arbeitslosen schlimm, sie verursacht auch beträchtliche gesamtwirtschaftliche Kosten. So in Form von *Lohnersatzleistungen* für die Arbeitslosen als Leistungsempfänger. Dabei basiert die soziale Absicherung auf einem zweistufigen System durch das *Arbeitslosengeld I* im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nach SGB III und durch das *Arbeitslosengeld II*, der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf Basis des SGB II. Das *Arbeitslosengeld I* ist eine in der Dauer (Regel nur 12 Monate) befristete Lohnersatzleistung der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung, während das *Arbeitslosengeld II* eine zeitlich unbefristete fürsorgliche Leistung aus Steuermitteln des Bundes ist. Das *Arbeitslosengeld I* beläuft sich auf 60 % des pauschalierten Nettoeinkommens, Arbeitslose mit unterhaltspflichtigen Kindern erhalten einen erhöhten Leistungssatz von 67 %. Die Leistungshöhen beim *Arbeitslosengeld II* (*Hartz-IV-Sätze*) entsprechen seit 2005 den angepassten Höhen der Sozialhilfe. Ab 2021 bekommen hier Ehegatten und Partner neben den Mietkosten monatlich jeweils 395 Euro und Erwachsene bis zum 25. Lebensjahr, die noch nicht im eigenen Haushalt leben, 352 Euro. Kindern bis fünf Jahre billigt man 279 Euro und 6-13-Jährigen 308 Euro zu.

Unter den 4.475.725 Leistungsempfängern (Alg I und Alg II) waren im September 2019 1.949.752 registrierte Arbeitslose gemäß SGB III und erhielten Arbeitslosengeld I.

Von den insgesamt 2.234.030 Arbeitslosen waren 284.278 Arbeitslose Nichtleistungsempfänger und erhielten wie weitere 2.241.695 Menschen nur Hartz-IV-Leistungen.

Die dabei insgesamt entstehenden gesamtwirtschaftlichen *fiskalischen Kosten* der Arbeitslosigkeit aus Leistungsbezügen, Versicherungs- und Steuerausfällen sind beträchtlich. Allein von 2001 bis 2018 lagen hier die Kosten jahresdurchschnittlich bei 66,4 Milliarden Euro. Der *staatliche Finanzierungssaldo* von Bund, Ländern, Gemeinden und sämtlicher Sozialversicherungshaushalte kam im Jahresdurchschnitt auf nur -25,3 Milliarden Euro. Hätten wir demnach *Vollbeschäftigung* gehabt, so hätte es nicht nur keine *Staatsverschuldung* gegeben, sondern der Staat hätte noch einen *Überschuss* von jährlich 41,1 Milliarden Euro erzielt. Hieran erkennt man abschließend die enorme Belastung einer Volkswirtschaft mit hoher Arbeitslosigkeit und dabei sind nicht einmal die *Produktionsausfälle* als Opportunitätskosten mitgerechnet. Schließlich produziert eine Volkswirtschaft mit Arbeitslosigkeit unter ihren Möglichkeiten und exportiert, wie Deutschland, mit riesigen *Exportüberschüssen* noch Arbeitslosigkeit ins Ausland. Dies macht die ganze Misere um Arbeit in Deutschland überdeutlich und enttarnt gleichzeitig alle Populisten die von „hervorragenden Verhältnissen“ auf den Arbeitsmärkten oder gar von einer „bevorstehenden Vollbeschäftigung“ reden. Hier kann man nur sagen, sie wissen nicht worüber sie reden.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Niess, Frank, Geschichte der Arbeitslosigkeit, Köln 1979, Friedrich, Horst/Wiedemeyer, Michael, Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem, Dimensionen, Ursachen, Strategien, Opladen 1998
- 2 Forrester, V., Der Terror der Ökonomie, München 1998, S. 15
- 3 Vgl. Bontrup, H.-J., Krankmachende Ursachen in der Ökonomie, in: Sozialpsychiatrische Informationen, Heft 4/2011, S. 13ff.
- 4 Koch, K., Viel Arbeit und wenig Einfluss auf Arbeitsprozesse machen krank, in: Psychosoziale Umschau, Heft 3/2010, S. 37
- 5 Negt, Oskar, Rot-Rot-Grün im Trialog: Schaffen wir linke Mehrheiten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/2016, S. 84f.
- 6 Vgl. zur Kontroverse über die Rolle der Arbeitsmärkte bei der Erklärung der Arbeitslosigkeit: Dichmann, W./Hickel, R., Zur Deregulierung des Arbeitsmarktes – Pro und Contra, in: Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik (Institut der deutschen Wirtschaft) Nr. 148, Köln 1989
- 7 „Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft“, so z.B. der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD). Damit meinte er die arbeitslosen „Faulenzer“, „Drückeberger“, „Sozialschmarotzer“ und „Scheinarbeitslosen“.
- 8 Vgl. dazu ausführlich, Bontrup, H.-J., Marquardt, R.-M., Volkswirtschaftslehre aus orthodoxer und heterodoxer Sicht, München, Berlin 2021
- 9 Brachinger, Hans Wolfgang, Statistik zwischen Lüge und Wahrheit, in: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 1/2007.
- 10 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Methodenbericht Mai 2009, S. 38ff.
- 11 Vgl. Statistisches Bundesamt, Presseerklärung Nr. 416 vom 21. Oktober 2020
- 12 Statistisches Bundesamt, Presseerklärung Nr. 416 vom 21. Oktober 2020, S. 3

# Hat die Jugend *eine* Stimme?

Fridays for Future und Auszubildende im Krisenklima

Luca Karg & Maurice LaBhof <sup>1</sup>

## Zusammenfassung

Ist Fridays for Future die Stimme der jungen Generation? Hält das diskursiv getragene Bild *einer* „Klimajugend“ einem empirischen Vergleich von Fridays for Future und Auszubildenden in der Automobilindustrie stand? Ihre (Klima-)Krisenwahrnehmungen und -empfindungen sowie ihre politischen Einstellungen werden anhand von drei Thesen diskutiert.

Die Corona-Pandemie bestimmt seit einem halben Jahr das politische und mediale Geschehen. Gleichzeitig hat die junge Klimabewegung, die unter dem Motto „Fridays for Future“ (FfF) bis zum Lockdown freitags auf den Straßen für den Klimaschutz streikte, an medialer Aufmerksamkeit eingebüßt. Dennoch ist die Klimakrise nach wie vor die zentrale Arena politischer Auseinandersetzungen. Seitdem Greta Thunberg am 20. August 2018 zum ersten Mal vor dem schwedischen Parlament für mehr Klimaschutz demonstrierte, hat der Begriff „Klimakrise“ im Diskurs des deutschen Parlaments an Prominenz gewonnen: 2019 tauchte der Terminus in den Debatten des Deutschen Bundestags in Relation zu 100.000 gesprochenen Worten doppelt so oft auf wie noch im Jahr 2017 (vgl. Zeit, 2020a).

FfF macht die Erfahrung, dass deren Proteste zwar gesellschaftliche sowie politische Aufmerksamkeit erfahren – radikale Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels fehlen nach wie vor. Der politische *Modus Operandi* der Regierungsparteien in Deutschland entspricht vielmehr der Kombination einer beständigen Externalisierung



**Luca Karg**

Wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Soziologie, Lehrstuhl: Arbeits- Organisations- und Wirtschaftssoziologie, Prof. Dr. Ulrich Brinkmann. Technische Universität Darmstadt.



**Maurice LaBhof**

Wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Soziologie, Lehrstuhl: Arbeits- Organisations- und Wirtschaftssoziologie, Prof. Dr. Ulrich Brinkmann. Technische Universität Darmstadt.

von Umweltkosten samt *marginaler* ökologischer wie sozialer Anpassungen und Zugeständnisse. Damit reagieren *Union* und *SPD* verhalten und in austeritäts- und marktzentrierter Logik auf die Herausforderungen der Klimakrise.

Im Gegensatz dazu hat die Große Koalition zur Rettung der Wirtschaft in der Corona-Pandemie 130 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Das am 3. Juni 2020 verabschiedete „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ beinhaltet zwar auch sozialpolitische Leistungen wie die einmalige Kinderbonus-Zahlung sowie 50 Milliarden Euro, die für die Modernisierung des Landes vorgesehen sind, jedoch fließt der Großteil der bereitgestellten Mittel in die Wirtschaft (vgl. BMF, 2020) – wovon vor allem Großkonzerne profitieren. Aus Sicht der deutschen FfF-Sektion mangelt es an Kopplungen zwischen der konjunkturellen Krisenhilfe und Auflagen zur Erreichung der Klimaziele. Luisa Neubauer (2020), Kopf der deutschen FfF-Bewegung, kritisiert vor allem das Fehlen eines Mechanismus, „der ermöglicht, dass die Maßnahmen unterm Strich zu einer effektiven Emissionsreduktion führen, wie es für die Einhaltung des Paris-Abkommens nötig wäre – oder verhindert, dass die Emissionen im schlimmsten Fall wieder steigen.“ Demnach fasst sie die Maßnahmen der Bundesregierung als „ein Konjunkturpaket, das um wirklich jeden Preis, irgendeine Form des Wirtschaftswachstums antreiben möchte – und die Förderung von etwas weniger klimaschädlichen Sektoren als Klimaschutz deklariert“ zusammen (ebd.).

## 1 Fridays for Future: Die Stimme der jungen Generation?

Auch wenn die akute Corona-Pandemie und der Shutdown der Wirtschaft die Forderungen der Klimaaktivist\*innen zurzeit überschatten, so hat es FfF dennoch geschafft, dass die Klimakrise mittlerweile vollends im Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit angelangt ist. Das soziale Aufbegehren der Schüler\*innen und Studierenden erreichte in der Hochphase eine enorme mediale Aufmerksamkeit, die den Eindruck erweckte: Die Fridays for Future Bewegung vertritt die Stimme der jungen Generation. In einer Umfrage des forsa-Instituts stimmten 70 Prozent der befragten Schüler\*innen und Studierenden der Einschätzung zu – 56 Prozent der befragten Azubis und jungen Erwerbstätigen lehnten sie hingegen ab (vgl. Focus, 2019). Das diskursiv getragene Bild der FfF-Bewegung als die symbolische Interessenvertretung einer vermeintlich homogenen Jugend manifestiert sich zudem semantisch, wie in dem zuletzt von der Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (für den deutschschweizer Raum) vorgestellte Wort des Jahres 2019 „Klimajugend“ (ZHAW, 2019).

Doch die Umfrageergebnisse des forsa-Instituts zeigen, dass das postulierte Narrativ trügt: Die Mehrheit der befragten Azubis fühlt sich *nicht* durch Fridays for Future vertreten. Vermeintliche Konvergenzen hinsichtlich der Einstellungen junger Menschen sollten demnach mit Skepsis betrachtet werden; Azubis sind anders vom gesellschaftlichen Umgang mit der Krise betroffen als Schüler\*innen und Studierende.

## 1.1 Ergebnisse einer empirischen Studie

In einer eigenen Erhebung sind wir dem Problem nachgegangen und haben Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen FfF-Aktivist\*innen und Azubis in der Automobilindustrie empirisch untersucht. Dafür wurde ein Forschungsdesign verwendet, dass die quantitative und qualitative Befragung der Untersuchungsgruppen mit der Methode der teilnehmenden Beobachtung verbindet.<sup>2</sup>

Die Erhebung untersucht die Sichtweise der FfF-Demonstrant\*innen (n = 483) sowie der Azubis der Automobilproduzenten Opel im Werk Rüsselsheim und Volkswagen in Kassel-Baunatal (n = 216) auf die (Klima-)Krise. Außerdem wurden die Jugendgruppen zu ihren (Klima-)Krisen Wahrnehmungen und Empfindungen sowie zu ihren politischen Einstellungen befragt. Die quantitative Erhebung wurde beim *Global Climate Strike* am 20. September 2019 in Darmstadt sowie bei Jugendversammlungen der Automobilproduzenten am 11. Oktober 2019 und 6. Dezember 2019 durchgeführt. Aufgrund der Corona-Pandemie erstrecken sich die problemzentrierten Interviews über einen Zeitraum von Januar bis August 2020. Das Erhebungsdesign beansprucht keine Repräsentativität, da es mit Blick auf FfF keine Daten über die Grundgesamtheit des Samples gibt. Nichtsdestotrotz erlaubt das Forschungsdesign und die für eine quantitative Erhebung vergleichsweise hohen Fallzahlen insgesamt recht präzise analytische Schlüsse zu ziehen und generalisierbare Aussagen zu treffen. Die hier vorgestellten Ergebnisse werden anhand von drei Thesen diskutiert:

*Heterogenitätsthese:* Trotz vieler Gemeinsamkeiten in der Perzeption der (Klima-)Krise ist Fridays for Future nicht der Stellvertreter für die politischen Interessen „der Jugend“. Die Belange der befragten Jugendgruppen spalten sich am Konfliktthema um Beschäftigungssicherung sowie über eine differente Betroffenheit durch Prekarisierung.

*Spaltungsthese:* Fridays for Future ist innerhalb der basisdemokratischen Organisation gespalten. Während der eine Teil den individuellen Konsum kritisiert, fordert der andere Teil einen *Systemchange*.

*Repräsentationsthese:* Sowohl Fridays for Future als auch Auszubildende aus der Automobilindustrie sehen sich in einer postdemokratischen Krise der politischen Repräsentation.

## 2 Prekarität trotz Ausbildung

Der Shutdown im Zuge der Corona-Pandemie hat auch vor der Automobilbranche nicht halt gemacht. Doch die Ausbildungsverhältnisse bei den Automobilproduzenten Opel im Werk Rüsselsheim und Volkswagen Kassel-Baunatal waren schon vor dem Konjkturereinbruch enormen Umstrukturierungsprozessen im Zuge der Branchen-Transformation und eigenen unternehmensspezifischen Krisen ausgesetzt, welche die Ausbildungsbedingung belasten. Hinzu kommt die von FfF geforderte Abkehr vom Verbrennungsmotor und dem motorisierten Individualverkehr, die zusätzlich zur



Transformation und den Unternehmenskrisen die Arbeits- und Ausbildungsplätze in der Automobilindustrie bedroht. Die Azubis sehen sich im Kontext der Klima- und Transformationskrise – im Vergleich zu den FfF-Aktivist\*innen – einer doppelten Risikolage ausgesetzt: „Im Zeitalter des ‚Kapitalozän‘ (Elmar Altvater), in dem die grenzenlose Kapitalakkumulation die Grenzen planetarischer Leistungsfähigkeit zu überschreiten droht, verbinden sich für die abhängig Arbeitenden die sozialen Risiken der Lohnarbeiterexistenz mit dem Risiko des Klimakollapses.“ (Urban, 2020, S. 38)

Die Transformation der Branche bedeutet ganz konkret einen Abbau von mindestens 100.000 Arbeitsplätzen in der Kernindustrie (vgl. Bauer et al., 2018). Noch vor dem Beginn der Corona-Pandemie wurden alleine beim Volkswagen Konzern 23.000 Stellen abgebaut. Zwar ist geplant gleichzeitig 9.000 Stellen aufzubauen, jedoch bedeutet dies immer noch ein Nettoverlust von 14.000 Arbeitsplätzen. Für das Werk der befragten Azubis in Kassel-Baunatal ist ein Abbau von 4.000 Stellen vorgesehen. Der selbstverschuldete „Diesel-Gate“ und die verschlafene E-Mobilität haben die Volkswagen AG, abgesehen von dramatischen Imageeinbußen, nach Angaben der Deutschen Presse-Agentur jährlich 1,9 Milliarden Euro gekostet, wofür die Belegschaft zur Kasse gebeten wird – die Manager-Boni bleiben hingegen exorbitant, wie auch die milliarden schweren Dividenden-Ausschüttungen.

Neben der Transformations- und Klimakrise sind die Opelener seit dem Verkauf an Group Peugeot Société Anonyme (PSA) im Jahr 2017 einem bis dato andauernden Sanierungsregime unterworfen. Seit Mitte 2018 haben von den rund 19.000 Beschäftigten 6.800 einem vorzeitigen „sozialverträglichen“ Ausstieg zugestimmt (vgl. Stahn, 2020, S. 57). Mit dem am 13. Januar 2020 veröffentlichten „Eckpunktepapier“ steht der Abbau von bis zu weiteren 4.100 Arbeitsplätzen zur Disposition (ebd., S. 58). Im Ergebnis würde PSA die gesamte Opel-Belegschaft innerhalb von vier Jahren halbieren. Insbesondere das Stammwerk Rüsselsheim erlebt zahlreiche Umstrukturierungen, Abbaumaßnahmen und Ausgliederungen. Neben dem Verkauf des Entwicklungszentrums, dem Abbau tausender Stellen und Kurzarbeit, plant das Management die Schließung der Schmiede und des Getriebewerks. Außerdem soll die betriebliche Altersvorsorge gekürzt werden. Ein zum Zeitpunkt der Befragung bereits ausgelernter Azubi schildert seine Wahrnehmung der PSA-Übernahme:

*„Nach der PSA-Übernahme (...) hat sich auch so ein Gefühl von Angst irgendwie eingeschlichen, weil plötzlich die Stückzahlen eingebrochen sind – es wurden deutlich weniger Autos am Tag produziert. Meine Gruppe ist immer kleiner geworden und plötzlich kamen ganz neue so Instandhaltungskonzepte, die sehr viel Unruhe auch in die Mannschaft gebracht haben. (...) PSA hat uns nicht gekauft, um uns weiterzuführen.“ (I–A1, 18)*

Für den Rüsselsheimer Ausbildungsjahrgang 2018 sah PSA zunächst vor, anstatt der üblichen 184 Neueinstellungen zunächst keine Azubis einzustellen. Später einigte man sich auf 60 Neueinstellungen für das Lehrjahr 2018 und 2019. Im Zuge der Verhandlungen um die Einstellungszahlen für 2020 konnten der Betriebsrat und die Jugend- und Auszubildendenvertretung unter weiteren Konzessionen die Einstellung von 120 neuen Azubis bis 2023 und die Übernahmegarantie für die derzeit 300 Azubis erreichen. Die Azubis unterstützten die Verhandlungen durch eine Demonstration vor dem Hessischen Landtag: Mit dem Slogan „Über 150 Jahre Tradition braucht über

150 Azubis!“ erzeugten sie am 23. Mai 2019 mediales Aufsehen (TB–DW). Auch wenn der Appell zur Unterstützung an die anwesenden Fraktionsvertreter\*innen wenig Wirkung hatte und der eingebrachte Antrag „Gute Ausbildung bei Opel erhalten“ der Fraktionen *SPD* und *Die Linke* abgelehnt wurde, so hat die Demonstration der Azubis öffentlichen Druck auf Opel und den PSA-Konzern erzeugt. Die Einstellung von 120 Azubis hatte allerdings weiteren Arbeitsplatzabbau und den Verzicht auf das tarifliche Zusatzgeld zur Folge. Die Konzessionen für den Erhalt der Ausbildung schüren Konkurrenz zwischen den Beschäftigten und den Azubis. Zudem erzeugen die Sanierungsoffensive und der Mangel an Informationen große Unsicherheit und das Gefühl von Missachtung unter den Azubis.

*„Ich habe oft irgendwas in den Medien gelesen. Meistens wussten es die Medien schon bevor es die Mitarbeiter wussten. Zum Beispiel, dass jetzt die Schmiederei geschlossen werden soll, dass das Getriebewerke geschlossen werden soll. (...) Das waren halt auch negative Informationen über Werkschließung und so weiter und man hat sich halt nicht mehr getraut das persönlich irgendwie zu erzählen. Also da merkt man schon, dass irgendwie der Mensch halt nicht mehr im Fokus ist, sondern es halt nur noch ums Geld geht.“ (I–A4, 20)*

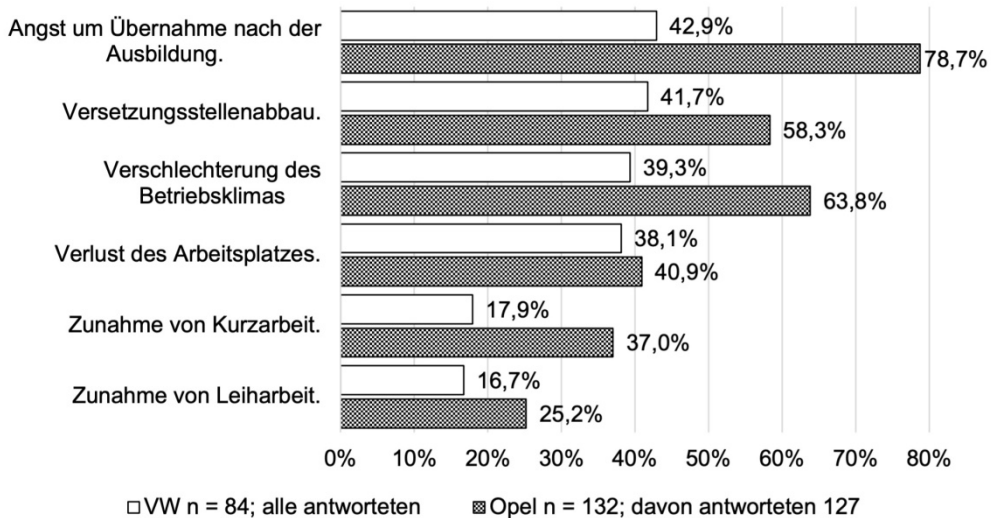
Grundsätzlich erzeugen das Sanierungsregime, permanenter Rationalisierungsdruck, Umstrukturierungen und Kurzarbeit eine Atmosphäre der Verunsicherung und Angst in der Lehrwerkstatt.

Der Vergleich der beiden befragten Azubi-Gruppen zeigt, dass die Krisenherde in der Rüsselsheimer Lehrwerkstatt stärkeren Einfluss auf die Ausbildung üben als bei VW (Abb. 1). Doch sowohl bei Opel als auch bei VW erzeugt die Transformations- und Unternehmenskrise beim Großteil der Azubis (Opel = 78,7 Prozent, VW = 42,9 Prozent) Zukunftsängste, wenn es um die Übernahme nach der Ausbildung geht – und das, obwohl bei beiden Gruppen die Übernahme nach der Ausbildung zum Zeitpunkt der Befragung temporär garantiert wurde.

*„Da gibts nen Kündigungsschutz. (...) Das sind ja dann diese vier Jahre auf jeden Fall. Deswegen bin ich in der Zeit schon mal sicher. Aber wenn dann irgendwelche betriebsbedingten Kündigungen kommen und dann nach dem Sozialabbauplan Leute entlassen werden, dann bin ich halt der Erste, der raus ist. Also Gewissheit hat man da jetzt nicht.“ (I–A4, 26)*

Weiterhin sind die Verschlechterung des Betriebsklimas, empfundene Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes sowie der Abbau von Versetzungsstellen Ausdruck der Krisen, die den Arbeits- und Ausbildungsplatz beeinflussen.

Abb. 1: Wie beeinflusst die Krise deinen Arbeitsplatz?



### 3 Wahrnehmungen des Krisenklimas

Unterscheiden sich FfF und Azubis in der Automobilindustrie hinsichtlich ihrer Wahrnehmung der (Klima-)Krise? Die Frage gilt es zu beantworten – schließlich können aus den gewonnenen Erkenntnissen Konfliktpotenziale erkannt und Kooperationsmöglichkeiten abgeleitet werden. Der Vergleich beider Gruppen richtet den Blick auf bestehende Heterogenitäten, unterzieht sie einer umfänglichen Inspektion und erlaubt es anschließend, das jeweilige Empfinden politischer Partizipation auf Momente der *Postdemokratie* (vgl. Crouch, 2008) zu untersuchen. Folgende sozialstrukturelle Zusammenhänge sind auf wesentliche Ergebnisse zusammengefasst; sie ermöglichen eine differenzierte Analyse.

Im Altersvergleich wird eine deutlich jüngere FfF-Sektion erkennbar: 24,8 Prozent der Klimaaktivist\*innen respektive knapp unter drei Prozent der Azubis sind gegenwärtig unter 18 Jahren. Im Gros sind die Untersuchungsgruppen zwischen 18 und 21 Jahre alt (FfF = 37 Prozent, Azubis = 54,6 Prozent). Die Umfrage in den betrieblichen Lehrwerkstätten lässt einen klaren Überhang an Männern erkennen (74 Prozent, Frauen 26 Prozent); an der FfF-Erhebung nahmen 56 Prozent Frauen und 44 Prozent Männer teil. 41 Prozent der Azubis gaben als höchsten zurückliegenden Bildungsabschluss das Abitur an; 29,7 Prozent besitzen die Mittlere Reife und 23,6 Prozent die Fachhochschulreife. Die FfF-Demonstrant\*innen streben aktuell einen insgesamt hohen Bildungsabschluss an: 38 Prozent gehen auf das Abitur zu, 35,1 Prozent auf den Bachelor-Abschluss. Lediglich ein kumulierter Anteil von 12 Prozent strebt einen niedrigeren Bildungsabschluss an.

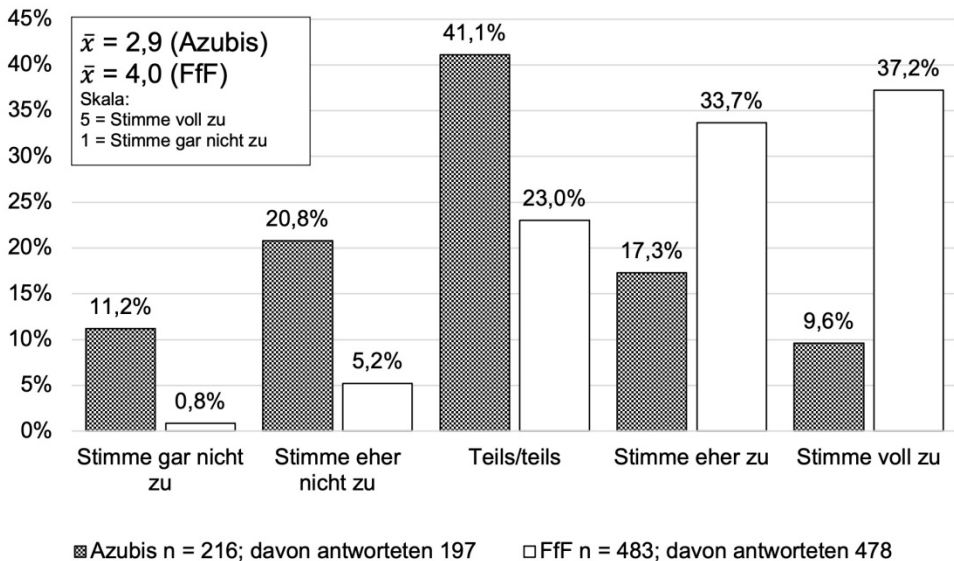
Die angeführte *Heterogenitätsthese* verweist nicht nur auf divergierende Belange der befragten Jugendgruppen, sondern auch auf grundlegende Gemeinsamkeiten. Die Er-

gebnisse der Frage „Wie wichtig sind dir folgende Themen?“ lassen ein kongruentes Meinungsbild erkennen: Rassismus, Klimakrise, Bildung, Infrastruktur sowie die Armut- und Reichtumsverteilung sind Kernthemen ihrer politischen Interessen. Auch erste Differenzlinien zeichnen sich ab: Während die Klimarettung für die FfF oberste Priorität hat, ist die hierfür notwendige gesellschaftliche Bearbeitung für die Azubis bloß eine unter vielen wichtigen Aufgaben.

FfF vertritt *nicht* die Stimme der jungen Generation. Die Annahme einer vermeintlichen Homogenität ihrer Belange übertönt die sozialstrukturelle Gebundenheit der zugrundeliegenden Einstellungen. Die Zustimmungsergebnisse für das Statement „Umweltschutz ist wichtiger als der Erhalt von Arbeitsplätzen“ (Abb. 2) lassen tiefer blicken: 70,9 Prozent von FfF stimmen dieser Aussage eher bzw. voll zu. Der arithmetische Mittelwert liegt bei  $\bar{x} = 4,0$ . Hingegen sind es die Azubis, die sich akut wie künftig von den tiefen strukturellen Umbrüchen einer ökologischen Transformation betroffen sehen. Ihr arithmetischer Mittelwert von  $\bar{x} = 2,9$  verdeutlicht: Sie erkennen die politische Bedeutung der Klimakrise, doch sind ebenso sensibel für die sozialen (oder ganz persönlichen) Folgen einer neuen Klimapolitik. Konkret stehen ihre Arbeitsplätze auf dem Spiel. Der hohe Zustimmungswert für die Mittelkategorie „Teils/teils“ (41,1 Prozent) verdeutlicht die Dissonanz hinsichtlich des als richtig empfundenen Umgangs mit der Klimakrise. Ihre Indifferenz resultiert aus den jüngsten Prekaritäts-Erfahrungen in einer von multiplen Krisen und Transformationsprozessen betroffenen Ausbildung. Für FfF hat die Einhaltung der Pariser Klimaziele höchste Priorität. Sie richten ihre Forderungen an Politiker\*innen und sehen sie in zentraler Verantwortung. Bei lohnabhängig Beschäftigten stoßen diese Forderungen nur begrenzt auf Resonanz, teilweise auf Skepsis (TB–JR; TB–vVD). Es ist auch den unterschiedlichen politischen Kulturen geschuldet, dass die Wahrnehmung und schließlich das Verständnis der jungen Ökologiebewegung für gewerkschaftliche Kämpfe weiterhin schwach ist (TB–DR; TB–vVD).

Nicht erst am Konfliktherd um Beschäftigungssicherung spalten sich die Belange von FfF und den Azubis. Der Exkurs in die Grundzüge der Prekarisierung lohnt an dieser Stelle: Als Castel 2009 den Befund einer „Wiederkehr der sozialen Unsicherheit“ vorlegte, hatte er ein Hauptmerkmal der gesellschaftlichen Entwicklung der Länder Westeuropas vor Augen. Er sah, dass es vor dem Hintergrund der sozialen „Kompromissstruktur“ (Brinkmann & Nachtwey, 2017, S. 25) des Fordismus und bis in die 1970er Jahre hinein gelang, an das Lohnarbeitsverhältnis gekoppelte Unsicherheitsdynamiken zu entschärfen. Das Spannungsverhältnis von Kapitalismus und Demokratie wurde partiell austariert (vgl. Brinkmann, Hassan-Beik & Zappino, 2020, S. 23). Die Lohnarbeit wurde zu *dem* zentralen Integrationsfaktor der Gesellschaft (vgl. Dörre, 2009, S. 39). Der Kern seiner These: der Prozess verkehrt sich seit jeher. Die Dominanz der Märkte entspricht einem neoliberalen Umbau der kollektiven Absicherung des „Sozialeigentums“ (Castel, 2000, S. 264). Die Re-Individualisierung des sozialen Risikos drückt sich in blockierten Aufstiegsoptionen bei gleichzeitigen Abstiegsängsten aus. Castel sieht in ihr die Quelle der Wiederkehr sozialer Unsicherheit (vgl. Castel, 2009).

Abb. 2: „Umweltschutz ist wichtiger als der Erhalt von Arbeitsplätzen“



Die Zustimmungsergebnisse zu dem Statement „Ich habe Angst vor Sozialabbau“ (Abb. 3) bestärken die Annahme einer zunehmenden Prekarisierung durch Lohnarbeit, die sich inmitten der Transformations- und Unternehmenskrise auch in der Ausbildung zeigt: Während 54,8 Prozent der Azubis „viel“ bzw. „sehr viel“ Angst vor einem Sozialabbau haben, sind es bei den jungen Klimaaktivist\*innen 32,4 Prozent. Der Markt als zentraler Vergesellschaftungsmodus provoziert gerade bei den Azubis mehrheitlich Ängste; der Strukturwandel hat sie lebensweltlich erfasst.

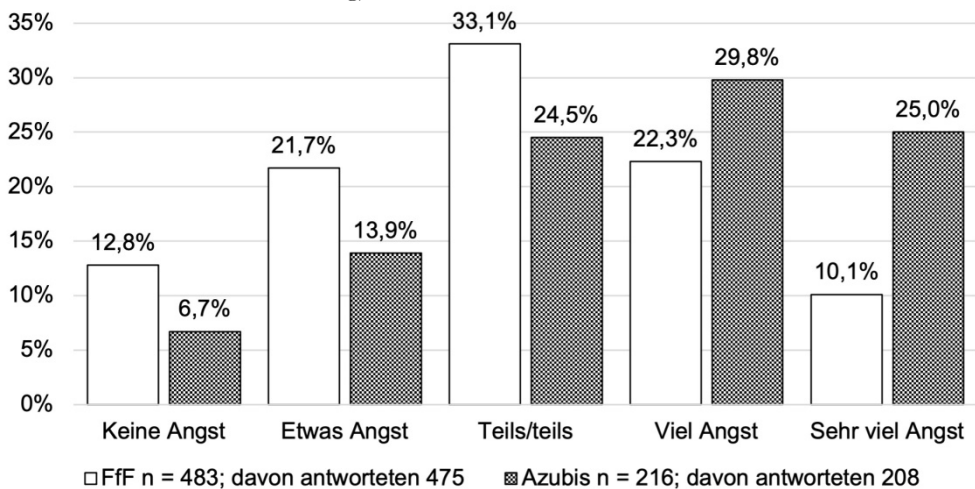
Die Ergebnisse fundieren die aufgestellte *Heterogenitätsthese*. Mitnichten darf FfF als Stellvertreter der vermeintlich homogenen Jugend, ihrer Einstellungen und Forderungen begriffen werden. Zwar sind für sie die gleichen politischen Themen relevant, jedoch zeigt sich ihre Heterogenität im Spannungsverhältnis von Beschäftigungssicherung und Klimaschutz sowie einer unterschiedlichen Betroffenheit durch Prekarität. Während die Krisenlage der Azubis eine umfängliche soziale Kompensation der ökologischen Transformation perspektivisch erfordert, wird diese von FfF zwar zugestanden, jedoch dem Primat der Umsetzung ihrer Klimaforderungen untergeordnet.

#### 4 Konsumkritik oder Systemchange?

Eine veränderte Klimapolitik hätte ungleiche Folgen für die befragten Jugendgruppen. Grundlegende Übereinstimmung besteht jedoch über getroffene Schuldzuschreibungen für die Klimakrise: Sowohl FfF wie auch die Azubis quittieren der „Politik“, dem Lebensstil der Bevölkerung und insbesondere Großkonzernen „viel“, gar „sehr viel“ Schuld an der Klimakrise. Unisono erkennen sie ebenso die gesellschaftlichen Trieb-

kräfte, die ungleich verteilte gesellschaftliche Macht: Großkonzernen wird „viel“ Macht attestiert; im Ranking folgen Medien – anschließend Parteien. Flankiert wird die geteilte Einschätzung der relativen Dominanz ökonomischer Interessen von einem empfundenen Defizit eigener Handlungsmöglichkeiten. Sie verstehen sich nicht als ohnmächtig, doch bewerten sie die Potenziale um eigene gesellschaftliche Einflussnahme als weitaus geringer. Dem kapitalistischen Wirtschaftssystem bringen beide Gruppen ein grundsätzliches Misstrauen entgegen: 53,5 Prozent der Klimademonstrant\*innen und 42,9 Prozent der Azubis gaben an, „wenig Vertrauen“ darin zu haben. Weitere 39,4 Prozent der FfF-Aktivist\*innen und 33,7 Prozent der Azubis antworteten mit „Teils/teils“. Somit kann eine fundamental sozialkritische Einstellung beiden Gruppen zugesprochen werden, deutlicher zeichnet sie sich aber bei FfF ab. Mit Blick auf das Antwortverhalten der Occupy-Bewegung aus der empirischen Studie von Brinkmann, Nachtwey & Décieux (2013, S. 24) verweist das gemessene Misstrauen auf eine Persistenz kapitalismuskritischer Einstellungen.

Abb. 3: Angst vor Sozialabbau (z.B. Rente, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung)



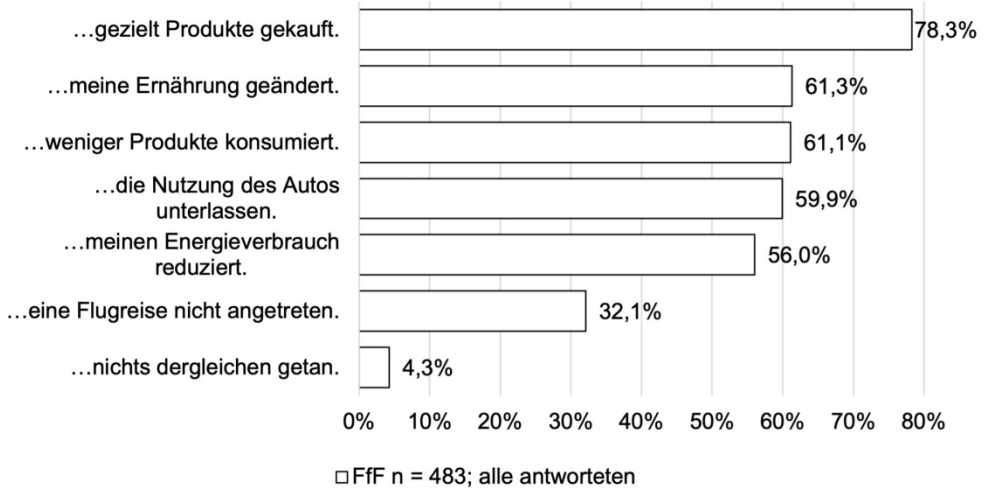
Lautstark kritisiert FfF die ökonomisch und politisch Mächtigen. Jedoch manifestieren sich zunehmend Spannungen in der basisdemokratisch organisierten Bewegung: Sie setzt sich aus heterogenen Positionen und einer Fülle an teilnehmenden Gruppierungen zusammen, die sich in ihrer jeweiligen inhaltlichen Programmatik unterscheiden. Anhand der erhobenen Daten lässt sich die angeführte *Spaltungsthese* empirisch fundiert thematisieren.

Einerseits machen kapitalismuskritische Fraktionen den expansiven Charakter der kapitalistischen Produktionsweise für die Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen verantwortlich.

„Also die deutsche Wirtschafts- oder kapitalistische Wirtschaft ist ja auf Wachstum ausgelegt und auf immer größeren Reichtum und auf mehr, mehr. (...) Der Kapitalismus müsste sich wandeln, damit der Klimawandel dahingehend bisschen gestoppt wird. Oder zumindest abgebremst wird, weil immer mehr Wachstum funktioniert einfach nicht.“ (I-F6, 36)

Jedoch sind solche Positionen in der Minderheit. Konsumkritische Sektionen sehen vielmehr individuelles Umsteuern gefragt. Die Vorstellung, Klimaschutz sei v.a. eine Frage des Lebensstils, zeichnet sich in den Daten klar ab: 78,3 Prozent der jungen Klimaaktivist\*innen haben bereits aus politischen, ethischen oder ökologischen Gründen gezielt Produkte gekauft; 61,1 Prozent konsumierten gar weniger (Abb. 4). Der Appell um eine klimagerechte Anpassung des individuellen Konsumverhaltens ist ein Grundtenor bei öffentlichen Veranstaltungen (TB–KD; TB–DR).

Abb. 4: „Ich habe aus politischen, ethischen oder ökologischen Gründen ...“



Die konstatierte Spannung zwischen Kapitalismus- und Konsumkritik spiegelt sich auch in den Forderungen der Bewegung an die Politik. Gemeinsam mit zahlreichen Wissenschaftler\*innen hat FfF eine konkrete Programmatik ausgearbeitet: Um die Pariser Klimaziele einzuhalten und die globale Erwärmung auf unter 1,5° Celsius zu begrenzen, fordern sie eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2035 auf Nettonull sowie gleichzeitige Umstellung der Energieversorgung auf 100 Prozent erneuerbare Energieträger (vgl. Fridays for Future, 2020). Zur Überwindung der Klimakrise drängt die deutsche FfF-Sektion auf eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung von 180 Euro pro ausgestoßene Tonne. Mangels eines politischen Gesamtplans setzen sie damit, und wenn auch bloß akut, auf Marktmechanismen. Aus Teilen der Basis ertönt jedoch der Ruf nach einem *Systemchange*. Eine interne Auseinandersetzung wird darüber entscheiden, inwieweit er sich in den Forderungen sowie im politischen Aktivismus durchsetzt und bestehende *Spaltungen* auflöst.

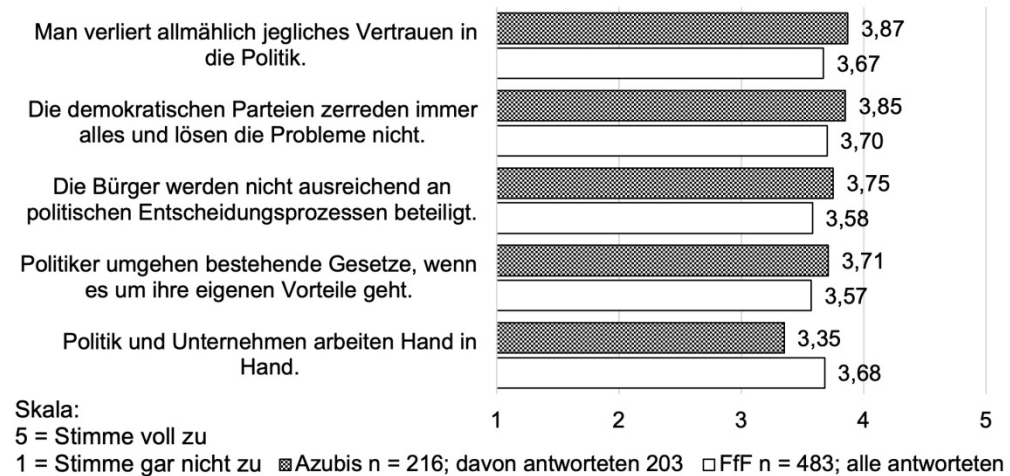
## 5 Repräsentationskrise in der Postdemokratie

FfF und die Azubis teilen die Erfahrung, dass ihre Proteste – sei es für die Rettung des Klimas oder der Ausbildung – zwar in der Öffentlichkeit Gehör und Unterstützung finden, jedoch auf taube Ohren in den Parlamenten stoßen.

„Also ich sehe schon, dass wir zum Nachdenken angeregt haben, aber die Resultate sind nicht im Verhältnis zu den Menschen, die auf der Straße sind oder die politisch oder gesellschaftlichen Druck auf die Politik ausüben. Und für mich passt das Verhältnis von gesellschaftlicher Einigkeit eigentlich über wir müssen was tun beim Klimaschutz und der Politik der Bundesregierung, dass wir offensichtlich viel zu wenig tun irgendwie nicht zusammen.“ (I-F2, 24)

Bereits 2004 beschreibt Crouch die Entwertung und Aushöhlung des parlamentarischen Repräsentativsystems mit dem Begriff *Postdemokratie*. Seine Zeitdiagnose analysiert „ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden, Wahlen, die sogar dazu führen, daß Regierungen ihren Abschied nehmen müssen, in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, daß sie zu einem reinen Spektakel verkommt. (...) Im Schatten dieser politischen Inszenierung wird die reale Politik hinter verschlossenen Türen gemacht: von gewählten Regierungen und Eliten, die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten.“ (Crouch, 2008, S. 10)

Abb. 5: Zustimmungswerte zu postdemokratischen Aussagen (Mittelwerte)



Die geteilte Wahrnehmung der befragten Jugendgruppen über fehlende politische Maßnahmen und Repräsentanz erzeugt ein starkes Misstrauen gegenüber der Handlungsfähigkeit von Politiker\*innen: 72,2 Prozent der befragten FfF-Demonstrant\*innen und 73,4 Prozent der Azubis gaben an „wenig Vertrauen“ in das Handeln der demokratisch gewählten Politiker\*innen zu haben. Lediglich 5 Prozent der Klimaaktivist\*innen und 6,4 Prozent der Azubis sprechen ihnen „viel Vertrauen“ zu. Damit attestieren sie den repräsentativen Vertreter\*innen des *demos* politisches Versagen. Die Zustimmungsergebnisse zu folgenden Aussagen (alle Statements wurden nach Brinkmann, Nachtwey & Décieux [2013] anhand der Postdemokratie-These operationalisiert) untermauern das Misstrauen in Politiker\*innen sowie deren Parteien und offenbaren postdemokratische Erosionserscheinungen (Abb. 5).

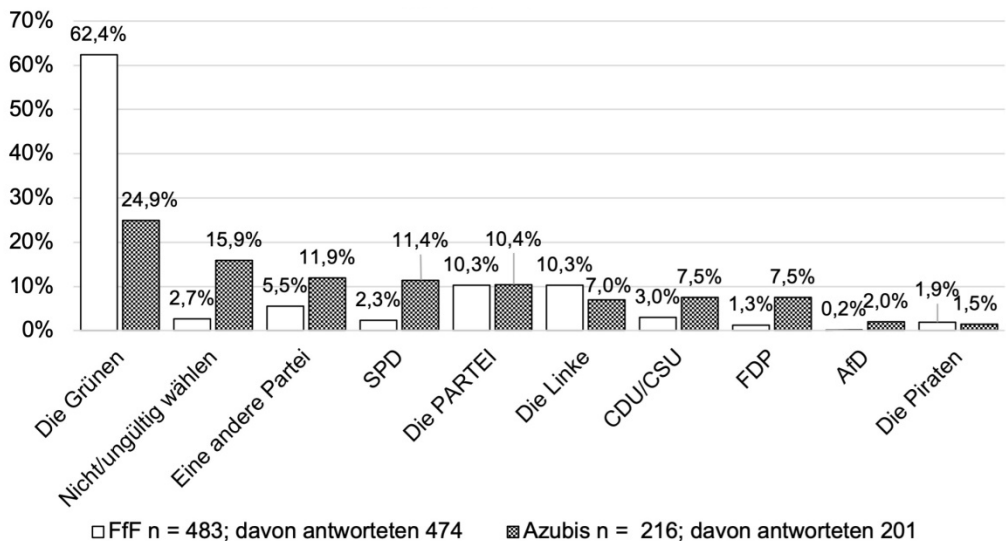
Die geteilte Erfahrung der befragten Jugendgruppen, dass ihr Aufbegehren und ihre Forderungen auf politische Missachtung, empfundene Handlungsunfähigkeit und



fehlende Maßnahmen stoßen, hat eine Entfremdung von Politiker\*innen zur Folge. Mit Blick auf die *Repräsentationsthese* zeichnet sich eine postdemokratische Krise der politischen Repräsentation ab.

Dies zeigt sich ebenfalls in der Sonntagsumfrage<sup>3</sup> (Abb. 6).<sup>4</sup> Die befragten Jugendgruppen strafen mit ihren Wahlentscheidungen die aktuelle Bundesregierung deutlich ab: Sowohl die *Union* als auch die *SPD* würden den Einzug in den Bundestag nicht erreichen. Bei FffF erreicht die Große Koalition gerade einmal 5,3 Prozent. *Die Grünen* gehen vor allem bei den FffF-Demonstrant\*innen mit 62,4 Prozent als klare Gewinner hervor und auch die Azubis sprechen ihnen mit 24,9 Prozent die meisten Stimmen zu.

Abb. 6: Sonntagsfrage



Die FffF-Aktivist\*innen bewahren allerdings eine skeptische Distanz zu *Den Grünen* und nehmen sie lediglich als kleineres (Klima-)Übel wahr:

*„Also ich denke (...) mit keiner Partei und ihrem Klimaprogramm können wir die Pariser Klimaziele einhalten. Aber ich (...) würde das nicht so offen sagen, weil viele denken, dass Fridays for Future kleine Wahlkämpfer sind von den Grünen, was halt offensichtlich nicht so ist. Weil auch mit dem Klimaprogramm der Grünen können wir die Pariser Klimaziele nicht einhalten.“ (I-F2, 34)*

Es scheint demnach nicht verwunderlich, dass fünf FffF-Aktivist\*innen ihre Bereitschaft für eine Bundestagskandidatur erklären. Allen voran Jakob Blasel, der in einem Interview mit der *Zeit* kritisiert: „Wir haben als Fridays for Future bitter feststellen müssen, dass die Regierung trotz aller Warnungen und Proteste nicht handelt. Wir brauchen einen direkten Draht ins Parlament.“ (*Zeit*, 2020b)

Deutlich wird auch, dass ein Großteil der Azubis keine der etablierten Parteien wählen würde. Im Gegenteil: 38,2 Prozent würden „Nicht/ungültig“, „Eine andere Partei“ oder *Die PARTEI* wählen. Offensichtlich mangelt es ihnen an wählbaren und

vertrauenswürdigen politischen Alternativen, die sich den Problemen der Azubis annehmen und deren Interessen vertreten.

## 5.1 Gefahren und Folgen der Repräsentationskrise

Der politische Aktivismus beider Jugendgruppen zeigt, dass es sich bei ihren Einschätzungen und Wahlverhalten *nicht* um eine Politikverdrossenheit als solche handelt, sondern um eine Verdrossenheit mit der vorfindbaren Politik der Parteien. Vor allem die Klimademonstrant\*innen haben Vertrauen in das System der repräsentativen Demokratie: Der Großteil von 57,9 Prozent bringt „viel Vertrauen“ auf. Unter den Azubis haben gerade noch 32 Prozent „viel Vertrauen“ in die Demokratie, hingegen bringen 32,5 Prozent „wenig Vertrauen“ auf und 35,5 Prozent antworteten mit „Teils/teils“. Im Vergleich zu dem ausgesprochenen Misstrauen in die Handlungsfähigkeit von Politiker\*innen ist das Vertrauen in die repräsentative Demokratie zwar noch relativ groß, doch zeigen sich auch hier – v.a. bei den Azubis – Erosionserscheinungen.

Die Studie von Brinkmann, Hassan-Beik & Zappino (2020) offenbart, welche Entwicklung, Auswirkungen und Gefahrenpotenziale eine empfundene Krise der politischen Repräsentation in Kombination mit multiplen Krisendynamiken birgt: Ihre Befragung von engagierten Gewerkschafter\*innen verdeutlicht, dass sich die Krisenerfahrungen gerade im Beschäftigungsalltag, dem als »zentraler Erfahrungsraum gesellschaftlicher Entwicklung« (Sauer et al., 2018, S. 27) konstitutive Bedeutung für die Lebensgestaltung zugesprochen werden kann, manifestieren. Politische, ökonomische und kulturelle Krisen in Kombination mit subjektiv erfahrener Prekarität schüren nationalistische und rassistische Ressentiments (vgl. Brinkmann, Hassan-Beik & Zappino, 2020). Der *AfD* gelingt es mit antisemitischen, fremdenfeindlichen und völkisch-nationalen Parolen die Ängste politisch entwurzelter Wähler\*innen zu adressieren und die Stimmen der „Verunsicherten“ (ebd., S. 155 ff.) für sich zu gewinnen.

Zwar ist der Stimmenanteil der *AfD* unter den befragten Jugendgruppen vergleichsweise gering, doch gibt deren Erfahrungen multipler Krisen, Prekarität, Angst vor Sozialabbau, Empfindungen mangelnder politischer Repräsentation sowie deren Vertrauensverlust in die Politik Grund zur Besorgnis. Vor allem das Wahlverhalten der befragten Azubis zeigt, dass 38,2 Prozent ohne Halt durch die politische Landschaft driften. Sollte es den Parteien nicht gelingen sich von ihrer postdemokratischen Blasiertheit zu lösen, den Belangen von Jugendlichen Gehör zu schenken und sich den Problemherden anzunehmen, dann besteht die Gefahr, dass ein Teil der neuen Generation von „Verunsicherten“ (ebd.) ebenfalls ins Gravitationsfeld der *AfD* gerät.

## Anmerkungen

- 1 Felizitas Freundt, Maren Hassan-Beik, Klara Oeser und Joshua Seger sind ebenfalls Teil des Forschungsteams. Vielen Dank an Ulrich Brinkmann und Daniel Behruzi für die Unterstützung im Forschungsprozess und die fruchtbaren Diskussionen. Außerdem danken wir Ernst-Ludwig Laux und der „Arbeit für Alle – aber nur mit Tarifvertrag“ Stiftung, die das Forschungsprojekt finanziell unterstützt hat.

- 2 Die quantitative Erhebung wurde mit Unipark, einer Plattform für Onlineerhebungen durchgeführt. Die problemzentrierten Interviews wurden mit Hilfe des Softwareprogramms MaxQDA einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Die Codes der Interviews beginnen mit der Bezeichnung I und enden mit F = Fridays for Future und A = Azubis sowie einer Nummerierung. In die Erhebung fließen außerdem Informationen aus den Teilnehmenden Beobachtungen an Jugendversammlungen, der ver.di Veranstaltung „Klimabewegung und Gewerkschaften“ des Ortsvereins Darmstadt am 15. Januar 2020, einer Demonstration der Azubis am 23. Mai 2019 in Wiesbaden, einer FFF-Demonstration mit gewerkschaftlicher Teilnahme am 5. Juni 2020 in Rüsselsheim und dem Global Climate Strike am 20. September 2019 in Darmstadt ein. Die Codes der Teilnehmenden Beobachtungen beginnen mit der Bezeichnung TB und enden mit DW = Demonstration Wiesbaden, DR = Demonstration Rüsselsheim, vVD = ver.di Veranstaltung Darmstadt, JR = Jugendversammlung Rüsselsheim und KD = Klimastreik Darmstadt.
- 3 Zum Vergleich die Ergebnisse der Sonntagsfrage für die Gesamtbevölkerung vom 20.09.2019: Union 27 Prozent, SPD 14 Prozent, AfD 14 Prozent, FDP 8 Prozent, Die Linke 8 Prozent, Grüne 23 Prozent, Sonstige 6 Prozent (vgl. Infratest dimap, 2020).
- 4 In die Ergebnisse der Sonntagsfrage fließt die Antwort „Nicht/ungültig wählen“ bewusst mit ein, da v.a. mit Blick auf die Azubis der hohe prozentuale Anteil der Kategorie deren empfundenes Repräsentationsdefizit verdeutlicht.

## Literatur

- Bauer, W. Riedel, O. Herrmann, F. Borrmann, D. Sachs, C. Schmid S. & Klötzke M. (2018). ELAB 2.0 Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland. 2. Auflage. Stuttgart: Fraunhofer IAO. Abruf unter:  
[http://publica.fraunhofer.de/eprints/urn\\_nbn\\_de\\_0011-n-5313834.pdf](http://publica.fraunhofer.de/eprints/urn_nbn_de_0011-n-5313834.pdf)
- Brinkmann, U. Hassan-Beik, M. & Zappino, L. (2020). Solidarität und Skepsis. Flucht, Migration, arbeitsweltliche Umbrüche und politische Entwurzelung. Hamburg: VSA.
- Brinkmann, U. & Nachtwey, O. (2017). Postdemokratie und Industrial Citizenship: Erosionsprozesse von Demokratie und Mitbestimmung. Basel: Beltz Juventa.
- Brinkmann, U. Nachtwey, O. & Décieux, F. (2013). Wer sind die 99%? Eine empirische Untersuchung der Occupy-Proteste. Otto-Brenner-Stiftung: Frankfurt am Main.
- Bundesministerium der Finanzen (2020): Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken – Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020. Abruf unter:  
[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile)
- Castel, R. (2000). Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Castel, R. (2009). Die Wiederkehr der sozialen Unsicherheit. In: Castel, R. & Dörre, K. (Hrsg.), Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts (S. 21-35). Frankfurt/ New York: Campus.
- Crouch, C. (2008). Postdemokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dörre, K. (2009). Prekarität im Finanzmarktkapitalismus. In: Castel, R. & Dörre, K. (Hrsg.), Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts (S. 35-64). Frankfurt/ New York: Campus.
- Focus (2019) Forsa-Chef Güllner: „Fridays-for-Future-Bewegung keine Vertretung der gesamten Jugend“. Abruf unter: [https://www.focus.de/politik/deutschland/rtl-nt-v-trendbarometer-forsa-chef-guellner-fridays-for-future-bewegung-keine-vertretung-der-gesamten-jugend\\_id\\_11196375.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/rtl-nt-v-trendbarometer-forsa-chef-guellner-fridays-for-future-bewegung-keine-vertretung-der-gesamten-jugend_id_11196375.html)

- Fridays for Future. (2020). Unsere Forderungen für den Klimaschutz. Abruf unter:  
<https://fridaysforfuture.de/wp-content/uploads/2019/04/Forderungen-min.pdf>
- Infratest dimap (2020). Sonntagsfrage (bundesweit) vom 20.09.2019. Abruf unter:  
<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/sonntagsfrage/>
- Neubauer, L. (2020). Das Aber beim Konjunkturpaket: Knapp daneben ist auch vorbei. Abruf unter:  
<https://www.stern.de/politik/luisa-neubauer/bundesregierung-und-das-konjunkturpaket--knapp-daneben-ist-auch-vorbei-9291386.html>
- Sauer, D., Stöger, U., Bischoff, J., Detje, R. & Müller, B. (2018). Rechtspopulismus und Gewerkschaften. Eine arbeitsweltliche Spurensuche. Hamburg: VSA.
- Stahn, P. (2020). Opel: Mensch vor Marge? Fehlanzeige! In: Sozialismus (2-2020). S. 57-59.
- Urban, H.-J. (2020). Transformation als Bewährungsprobe. Warum eine sozial-ökologische Reformalaniz eine un-verzichtbare, aber schwierige Angelegenheit bleibt. In: Sozialismus (9-2020). S. 34-41.
- Zeit (2020a). Darüber spricht der Bundestag. Abruf unter:  
<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/bundestag-jubilaeum-70-jahre-parlament-reden-woerter-sprache-wandel>
- Zeit (2020b). „Wir sind zu frustrierten Aktivisten geworden“. Abruf unter:  
<https://www.zeit.de/campus/2020-08/fridays-for-future-jakob-blasel-klimaaktivismus-radikal-kandidatur-bundestag>
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (2019). Wort des Jahres Schweiz 2019 ist gewählt. Abruf unter:  
<https://www.zhaw.ch/storage/hochschule/medien/news/191203-mm-de-wort-des-jahres.pdf>

# Die öffentliche Verwaltung im modernen Staat

*Sylvia Veit*

## **Zusammenfassung**

Kein Staat funktioniert ohne öffentliche Verwaltung. Dieser Artikel erläutert, wie sich das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung historisch entwickelt hat, welche Stellung die Verwaltung im heutigen Staatsgefüge hat und wie sie mit neuen Herausforderungen wie der Digitalisierung und dem Fachkräftemangel umgeht.

## **1. Einleitung**

„Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung.“ (Weber, 1922, S. 126). Dieses Zitat von Max Weber verdeutlicht, dass ein Verständnis von Politik und politischer Herrschaft ohne Kenntnis des jeweiligen Verwaltungssystems nicht möglich ist. Politik und Verwaltung erfüllen unterschiedliche Hauptaufgaben – Politik gestaltet die Gesellschaft durch die Verabschiedung von Gesetzen und politischen Programmen, Verwaltung setzt die politischen Entscheidungen und Regelungen um. Dennoch ist die Verwaltung kein reines Instrument der Politik. Die Vorstellung der Verwaltung als einer rein vollziehenden und dienenden Instanz deckt sich nicht mit der Realität. In der Realität sind öffentliche Verwaltungen in alle Phasen des politischen Prozesses involviert. Man denke beispielsweise an die Bereitstellung von Wissen und die darauf basierende Beratung der Politik durch Behörden wie das Robert-Koch-Institut oder das Umweltbundesamt, an die detaillierte Ausformulierung von Gesetzentwürfen



**Prof. Dr. Sylvia Veit**  
Fachgebiet Public Management, Universität Kassel

durch Ministerialbeamt\*innen oder an die Mitwirkung von Behördenvertreter\*innen in Arbeitsgruppen der Europäischen Kommission. Max Weber resümierte dazu treffend: „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter. Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bürokratie (...) die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das Dienstwissen.“ (Weber, 1922, S. 129). Er weist darauf hin, dass die öffentliche Verwaltung durch ihr Fach- und Dienstwissen den Politiker\*innen überlegen sei und sich daraus ein nicht unerhebliches Machtpotential ergibt.

Für den demokratischen Rechtsstaat ist die Sicherstellung rechtsstaatlichen – also gesetz- bzw. regelgebundenen und im Sinne einer Gleichbehandlung unpersönlichen, uneigennütigen und neutralen – Verwaltungshandelns deshalb eine wesentliche Grundbedingung. Die öffentliche Verwaltung muss dabei politisch neutral und politisch responsiv sein. Ersteres bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung mit demokratisch gewählten Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Couleur gleichermaßen kompetent zusammenarbeiten muss. Zweiteres weist darauf hin, dass gerade in der politiknahen Verwaltung – also in den Landes- und Bundesministerien, aber auch in den Leitungsebenen der Kommunalverwaltung – die Verwaltung politisch sensibel und vorausschauend agieren muss, beispielsweise wenn Gesetzentwürfe abgestimmt werden und Koalitionskonflikte, Konflikte zwischen Ministerien oder Konflikte mit Interessengruppen auftreten. Diese Form der politischen Responsivität wird in der Literatur auch als funktionale Politisierung bezeichnet (Veit et al., 2018). Es gibt jedoch klare Grenzen einer als legitim zu erachtenden Politisierung der Verwaltung. Eine solche Grenze wird beispielsweise dann überschritten, wenn Politiker\*innen versuchen, Verwaltungsentscheidungen unter Missachtung gesetzlicher Vorgaben zu beeinflussen. Ein besonders prominentes Beispiel für ein solches Politik- und Verwaltungsversagen mit mehrfacher Todesfolge ist die Loveparade-Katastrophe im Jahr 2010 in Duisburg, wo kurz vor der Veranstaltung eine rechtswidrige Genehmigung trotz klar anderslautender fachlicher Einschätzung aus dem zuständigen Bauordnungsamt mit politischem Druck durchgesetzt wurde (Seibel et al., 2017).

Der folgende Artikel stellt dar, wie sich das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in Deutschland historisch entwickelt hat (Abschnitt 2) und welche Position die öffentliche Verwaltung im heutigen Staatsgefüge einnimmt (Abschnitt 3). Darüber hinaus wird exemplarisch für die Themen Personal und Digitalisierung reflektiert, welche aktuellen Herausforderungen sich für die öffentliche Verwaltung stellen und wie mit diesen umgegangen wird (Abschnitte 4 und 5). Der Artikel endet mit einigen Gedanken dazu, was eine „gute Verwaltung“ im modernen demokratischen Rechtsstaat ausmacht.

## 2. Entwicklungslinien des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung

Um die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu verstehen, ist es zunächst wichtig, sich mit dem Bürokratiebegriff auseinanderzusetzen. Dieser ent-

stand im 18. Jahrhundert und wird mit bestimmten Eigenschaften der Bürokratie sowie der in ihr wirkenden Menschen verknüpft (hierarchische Entscheidungsstruktur und Gehorsam, Unpersönlichkeit der Behandlung von Anliegen, Regelgebundenheit, Formalismus etc.). Wissenschaftlich präzisiert und versachlicht wurde der Bürokratiebegriff Anfang des 20. Jahrhunderts von Max Weber. Weber arbeitet verschiedene Merkmale heraus, die dem Idealtypus bürokratischer Verwaltungsorganisation entsprechen. Dazu gehören (Weber, 1922):

- das hauptamtliche Personal,
- die Trennung von Amt und Person sowie von öffentlichen und privaten Mitteln,
- die Regelgebundenheit und Unpersönlichkeit (d. h. Entscheidungen werden auf der Basis von abstrakten Regeln (Recht) gefällt und das Ergebnis des Entscheidungsprozesses ist unabhängig von allen beteiligten Personen),
- die hierarchische Über- und Unterordnung (klar definierte und nach Hierarchieebenen gestaffelte Kontroll- und Weisungsbefugnisse innerhalb und zwischen Behörden),
- die Arbeitsteilung und Spezialisierung (Festlegung von Zuständigkeiten) sowie
- die Aktenmäßigkeit aller Vorgänge (Schriftlichkeit).

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland wird häufig als „Weberianische“ Verwaltung bezeichnet, weil sie dem beschriebenen Idealtypus traditionell sehr nahekommt. Deutschland weist eine lange bürokratische Tradition auf. Während beispielsweise in den USA zuerst ein demokratisches System etabliert und erst danach schrittweise eine professionell arbeitende Verwaltung aufgebaut wurde, war es in Deutschland umgekehrt: Als erstes kam die Bürokratie und später das demokratische System.

Viele Elemente des heutigen Verwaltungssystems in Deutschland gehen auf preußische Traditionen zurück; die Grundlagen für das Berufsbeamtentum wurden vom preußischen König Friedrich Wilhelm I in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts gelegt und von seinen Nachfolgern weiter ausgebaut und verfestigt. Dazu gehören die in Art. 33 Abs. 5 GG erwähnten sogenannten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ wie z.B. die Treuepflicht der Beamten. Beamte wurden als Staatsdiener gesehen, die die preußischen Tugenden wie Loyalität, Sorgfalt, Neutralität und Unbestechlichkeit erfüllen mussten. Im Gegenzug wurden ihnen vom Dienstherrn Rechte wie die Unkündbarkeit, die Alimentation über Besoldung und Pension eingeräumt. Im Laufe der Zeit entwickelte sich in der Beamenschaft ein dazu passendes Selbstbild: Der Staatsdiener als Gegenpol zu politischen Parteien und Parteipolitikern.

Vor dem Hintergrund dieses sich im Deutschen Kaiserreich (1871-1918) weiter verfestigenden Rollenverständnisses hatten die Beamten in der Weimarer Republik (1918-1933) Schwierigkeiten, sich vollständig an das neue demokratische System anzupassen (Rebentisch, 1989). Monarchistische Traditionen wirkten hier weiter nach, sodass die neuen demokratischen Werte in der Beamenschaft insgesamt nicht tief genug verankert werden konnten. In der NS-Zeit zeigte sich dann jedoch die Kehrseite der Idee einer komplett unpolitischen Beamenschaft: Wenn es für die Erledigung der Aufgaben von Beamten keine Rolle spielt, wer die politische Macht hat, lässt sich mit

Hilfe des Staatsapparates auch die Umwandlung eines demokratischen in ein totalitäres politisches System vollziehen. Zwar gab es in der NS-Zeit vereinzelt Widerstände aus der Beamtenschaft heraus, die meisten nach den politischen „Säuberungen“ in der öffentlichen Verwaltung verbliebenen Beamten verrichteten aber ihren Dienst ohne Widerstand (Mömmesen, 1966).

Eine Lehre aus dieser historischen Erfahrung war, dass das Konzept einer rein unpolitischen Beamtenschaft nun als zweischneidiges Schwert empfunden wurde und eine ausgeprägte Identifizierung der Beamten mit den demokratischen politischen Institutionen als anstrebenswert galt (Jann & Veit, 2021). Dies erklärt, warum in der BRD nur sehr wenige formale Schranken für das parteipolitische Engagement von Beamten existieren: Beamte dürfen Parteimitglieder sein, sie können Parteiämter übernehmen und sie können für Wahlmandate kandidieren. Insbesondere in den Ministerien ist der Anteil der Parteimitglieder höher als in der Gesamtbevölkerung. Ministerien sind dabei in der Regel nicht von einer einzigen Partei geprägt, sondern es finden sich Mitglieder aller größeren demokratischen Parteien unter den Beamt\*innen. Dass sich Verwaltungsmitarbeiter\*innen in Deutschland parteipolitisch engagieren, ist also weit akzeptiert. Die private parteipolitische Orientierung darf aber für Stellenbesetzungen und Beförderungen (mit Ausnahme der politischen Beamten, siehe nächster Absatz) und für die Ausübung der Verwaltungstätigkeit keine Rolle spielen.

Eine besondere Institution, die bereits im 19. Jahrhundert in Preußen eingeführt wurde, sind die Politischen Beamten. Politische Beamte sind eine kleine Gruppe von Spitzenbeamt\*innen (beamtete Staatssekretäre in Bundes- und Landesministerien, Abteilungsleiter\*innen in Bundesministerien, ausgewählte Behördenleiter\*innen), die vom Minister oder der Ministerin für ihre Position ausgewählt werden, weil sie als (partei-)politisch und/oder persönlich loyal gelten. Politische Beamte können jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden; sie bilden in Deutschland das traditionelle Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung.

### 3. Position der öffentlichen Verwaltung im Staatsgefüge

Deutschland ist ein föderaler Staat, wobei in der Literatur gelegentlich der Begriff des Exekutivföderalismus zu finden ist. Damit ist gemeint, dass der Bund und die 16 Bundesländer sich in der Praxis vor allem auf Ebene der Regierungen und weniger über die Parlamente koordinieren. Im Bundesrat sitzen keine Abgeordneten der Landesparlamente, sondern Mitglieder der Landesregierungen. Für Regierungen sind sowohl in der Phase der Politikentwicklung (etwa bei der Ausarbeitung neuer Gesetze) als auch in der Phase der Politikimplementation (etwa im Vollzug gesetzlicher Vorgaben) die verschiedenen Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene von erheblicher Bedeutung. Koordination im föderalen System findet praktisch zu einem großen Teil über Behördenvertreter\*innen statt. Diese bereiten beispielsweise Bundes-Länder-Gespräche und Ministerpräsidentenkonferenzen vor und koordinieren die Abstimmung zwischen Bund und Ländern bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung.



Laut Grundgesetz gibt es insgesamt nur eine überschaubare Anzahl an Rechtsgebieten, für welche die Bundesländer die alleinige Verantwortung tragen. Hierzu gehören neben dem Bildungsbereich (Schul- und Hochschulrecht) u.a. das Polizeirecht, das Bauordnungsrecht und das Kommunalrecht. Für die Mehrzahl der Rechtsgebiete hat der Bund entweder das ausschließliche oder das konkurrierende Gesetzgebungsrecht. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erlässt der Bund Gesetze, soweit dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland notwendig erscheint. Von diesem Recht hat er in der Vergangenheit häufig Gebrauch gemacht (Bogumil & Jann, 2020, S. 76). Während die Mehrzahl der Gesetzgebungszuständigkeiten somit beim Bund liegt, ist der Gesetzesvollzug meist Aufgabe der Länder.

Die Länder sind somit nicht nur für den Vollzug ihrer eigenen Landesgesetzgebung verantwortlich, sondern müssen auch die meisten Bundesgesetze umsetzen. Unterschieden werden dabei die Ausführung der Bundesgesetze in eigener Verantwortung und die Bundesauftragsverwaltung. Eine Ausführung von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung bedeutet, dass der Bund den Ländern keine Vorgaben darüber machen darf, wie die Gesetze genau umgesetzt werden. Der Bund besitzt hier nur die Rechtsaufsicht (Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns), aber keine Fachaufsicht (Aufsicht über die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns).

Aufgrund der dargestellten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sind die Bundesministerien primär mit Aufgaben der Politikentwicklung befasst, während sich in den Landesbehörden viele Aufgaben auf den Gesetzesvollzug richten. Der Verwaltungsaufbau der Länder ist heterogen. Drei Typen können unterschieden werden: Flächenländer mit einem dreistufigen Verwaltungsaufbau (d.h. mit Regierungspräsidien o.Ä.), Flächenländer mit einem zweistufigen Verwaltungsaufbau und Stadtstaaten.

Die Kommunen sind als Körperschaften öffentlichen Rechts staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht. Sie sind Träger der im Grundgesetz garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Kommunale Gebietskörperschaften sind nicht nur die Städte und Gemeinden, sondern auch die Landkreise. Kommunen sind im Rahmen der kommunalen Daseinsfürsorge für die Grundversorgung der Menschen mit wichtigen Dienstleistungen und Infrastrukturen zuständig. Sie sind Träger der örtlichen Verwaltung und nehmen neben Selbstverwaltungsaufgaben auch zahlreiche staatliche Aufgaben wahr. Zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören freiwillige Aufgaben wie die Unterhaltung von Museen und Schwimmbädern sowie Pflichtaufgaben wie Kindergärten, Gemeindestraßen oder die Abfallbeseitigung, zu den staatlichen Aufgaben beispielsweise das Pass- und Meldewesen oder die Kraftfahrzeugzulassung (Bogumil & Jann, 2020, S. 119-123).

Aufgrund der dargestellten Aufgabenverteilung im föderalen System ist die Bundesverwaltung in Deutschland kleiner als die Verwaltungen der Länder und Kommunen. So arbeiten in Deutschland nur rund 11 Prozent aller Mitarbeiter\*innen des öffentlichen Dienstes in der Bundesverwaltung, während rund 50 Prozent in den Landesverwaltungen und etwa 30 Prozent in den Kommunalverwaltungen tätig sind (Bogumil & Jann, 2020, S. 134). Die übrigen Bediensteten arbeiten im Bereich der Sozialversicherungen. Der personalintensivste Bereich auf Bundesebene ist die Bundeswehr mit ihren Soldaten und zivilen Beschäftigten. Die übrigen Bundesbeschäftigten

arbeiten meist in nachgeordneten Bundesbehörden oder in der Bundesministerialverwaltung. Auf Landesebene gehören die Polizei, die Schulen und die Hochschulen sowie die Justizverwaltung zu den personalintensivsten Bereichen. In Deutschland gibt es mehr als 11.000 Gemeinden, deren Größe und Personalbestand erheblich variiert. So hat beispielsweise die Großstadt Köln knapp 20.000 Mitarbeiter\*innen (Stadt Köln, 2020, S. 39), das sind genauso viele Personen wie in der gesamten Bundesministerialverwaltung. Kleine Gemeinden haben hingegen oft weniger als 50 Mitarbeiter\*innen und arbeiten deshalb häufig mit anderen Kommunen zusammen, um ihre Aufgaben zu erfüllen (interkommunale Kooperation).

Eine professionelle Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung ist von wesentlicher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Staates und das gesellschaftliche Zusammenleben. Die Rahmenbedingungen für diese professionelle Aufgabenerfüllung haben sich aber im Laufe der Zeit gewandelt. Heute steht die öffentliche Verwaltung vor zahlreichen Herausforderungen, die es zu meistern gilt, um ein verlässliches und effizientes rechtsstaatliches Verwaltungshandeln für die Zukunft zu sichern und dabei den sich wandelnden und stärker ausdifferenzierenden Erwartungen der Bürger\*innen an die Verwaltung gerecht zu werden. In den folgenden Abschnitten werden zwei aktuelle Herausforderungen für die Verwaltung – das Personalmanagement und die Digitalisierung – exemplarisch herausgegriffen und diskutiert.

#### 4. Ist Verwaltungsarbeit nicht mehr attraktiv genug?

Das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung steht derzeit vor mindestens zwei großen Herausforderungen: Zum einen existiert in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors ein massives Nachwuchs- und Rekrutierungsproblem, d. h. es gelingt nicht, genügend geeignete Bewerber\*innen für eine Karriere im öffentlichen Sektor zu gewinnen.<sup>1</sup> Zum anderen haben sich die Rahmenbedingungen der Verwaltungsarbeit in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Viele Behörden agieren heute in einem dynamischen Umfeld, in dem Veränderungsresistenz und mangelnde Flexibilität („Das haben wir schon immer so gemacht.“) fehl am Platze sind. Die etablierten Laufbahnsysteme und tradierten Formen der Personalverwaltung werden dem Anspruch, motiviertes, veränderungs- und lernbereites Personal für die Verwaltung zu gewinnen und durch entsprechende Karriereanreize an diese zu binden, nicht immer gerecht. Um zu verstehen, warum das so ist, sind einige Hintergrundinformationen nötig.

In Deutschland gibt es im öffentlichen Dienst heute zwei Statusgruppen: die Beamt\*innen und die Angestellten. In Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes ist festgelegt, dass hoheitliche Aufgaben in der Regel von Beamt\*innen wahrgenommen werden sollen. In der Praxis existiert hier aber keine klare Trennlinie. So sind beispielsweise Lehrer\*innen in einigen Bundesländern in der Regel verbeamtet, in anderen jedoch nicht. Insgesamt beträgt der Beamtenanteil heute rund 39 Prozent und ist auf kommunaler Ebene deutlich kleiner als in den Ländern und beim Bund.

Anders als Angestellte werden Beamt\*innen für eine Laufbahn und nicht für eine bestimmte Position rekrutiert. Es gibt traditionell vier Laufbahngruppen, den einfa-

chen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst. Für die beiden letztgenannten Laufbahngruppen ist ein Universitätsabschluss (Bachelor bzw. Master) Zugangsvoraussetzung. Ein Wechsel der Laufbahngruppe („Aufstieg“) ist traditionell eher schwierig und an zahlreiche Bedingungen geknüpft. Leistungsstarke, hochmotivierte und engagierte Mitarbeiter\*innen im mittleren oder gehobenen Dienst (der personalstärksten Laufbahngruppe) gelangen aufgrund des Laufbahnrechts schnell an eine Karrieregrenze. Diese mangelnde Durchlässigkeit der Laufbahngruppen kann in der Praxis als frustrierend erlebt werden und im schlechten Fall dazu führen, dass Leistungsträger\*innen entweder der Behörde den Rücken kehren oder ihr Engagement deutlich zurückschrauben („Dienst nach Vorschrift“ oder „innere Kündigung“).

Die letzten drei Jahrzehnte sind durch einen deutlichen Personalabbau im öffentlichen Dienst gekennzeichnet gewesen. Lag die Anzahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten im Jahr 1991 noch bei 84,2 pro 1000 Einwohner\*innen, waren es im Jahr 2017 nur noch 57,1 (Bogumil & Jann, 2020, S. 135). In einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung ist die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeiter\*innen deshalb heute deutlich höher als früher. Dies ist aber vermutlich nicht der zentrale Grund für die Probleme der Personalrekrutierung in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Sektors. Von Bedeutung sind hier eher andere Faktoren: Wie attraktiv ist die Tätigkeit? Welche Entwicklungs- und Karrieremöglichkeiten gibt es? Wie attraktiv sind die Rahmenbedingungen (Bezahlung, Familienfreundlichkeit etc.)? Rekrutierungsprobleme hat der öffentliche Dienst im höheren Dienst (bzw. in vergleichbaren Angestelltenpositionen) vor allem dort, wo er mit privaten Arbeitgebern, die deutlich mehr bezahlen, konkurriert. So hat beispielsweise der öffentliche Gesundheitsdienst große Schwierigkeiten, Ärzte zu rekrutieren, da die Bezahlung im Vergleich zum Klinikbereich oder zur eigenen Niederlassung schlechter ist. Ähnliche Probleme zeigen sich auch bei der Gewinnung von IT-Fachkräften für den öffentlichen Dienst. Um im „war for talents“ nicht zu scheitern, versuchen öffentliche Arbeitgeber, positive Rahmenbedingungen wie die „work-life-balance“ und den Nutzen der Tätigkeit für die Allgemeinheit zu betonen sowie sich im Rahmen eines „employer branding“ ein einprägsames und positives Arbeitgeberimage zu geben. Ähnliche Ansätze werden auch dort benutzt, wo es generelle Nachwuchsprobleme gibt, etwa bei der Bundeswehr oder in der Justizverwaltung.

Dass sich Behörden mit ihrer Arbeitgeberattraktivität auseinandersetzen, ist auch deshalb wichtig, weil der demographische Wandel die Konkurrenz um leistungsfähige junge Menschen verstärken wird. Gleichzeitig werden in den nächsten zehn Jahren rund ein Drittel der Mitarbeiter\*innen im öffentlichen Dienst aus Altersgründen ausscheiden. Für eine Attraktivitätssteigerung gibt es zahlreiche Ansatzpunkte. Wesentlich ist, das Personalmanagement als einen Schlüsselfaktor für die Zukunfts- und Wandlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu begreifen (Hustedt et al., 2019, S. 154). Dazu gehören ein attraktives Arbeitsumfeld und entsprechende Entwicklungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Führungskräfte, deren Führungsstil und Führungsverhalten großen Einfluss auf die Arbeitszufriedenheit und das Engagement der Mitarbeiter\*innen hat (Ritz, 2019, S. 183).

## 5. Digitalisierung der Verwaltung: Entwicklungsstand und Hemmnisse

Die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien hat eine digitale Transformation in allen gesellschaftlichen Bereichen – und somit auch in der öffentlichen Verwaltung – angestoßen. Die Digitalisierung der Verwaltung besitzt ein erhebliches Potential zur Steigerung der Effizienz und Transparenz der Verwaltung und bringt grundlegende Veränderungen für das Verwaltungshandeln mit sich: die klassische Papierakte soll in den nächsten Jahren weitgehend durch eine elektronische Akte ersetzt werden und Verwaltungsgänge sollen maßgeblich online zu erledigen sein.

Von der vollständigen Erreichung dieser Ziele ist die Praxis aber noch weit entfernt. Die Digitalisierung ist derzeit *das* Metathema aller Verwaltungsreformbemühungen (Veit et al., 2019), da bisher nur sehr wenige Verwaltungsleistungen deutschlandweit komplett online abrufbar sind. Eine von Schwab et al. (2019) durchgeführte Befragung von Kommunen zeigte, dass nur in knapp zehn Prozent der Fälle die vollständig digitale Abwicklung für die Beantragung eines Anwohnerparkausweises oder von Ehe- und Geburtsurkunden möglich war. Andere Verwaltungsdienstleistungen wie etwa die Beantragung eines Parkausweises für Schwerbehinderte ließen sich sogar fast nirgends komplett online erledigen. Im europäischen Vergleich lag Deutschland 2020 im Bereich der digitalen Verwaltungsleistungen (Digital Public Services) des Digital Economy and Society Index nur auf dem 21. Platz und damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt sowie weit entfernt von Vorreitern wie Estland, Spanien, Dänemark oder Finnland.

Die Ursachen für den unzureichenden Stand der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland sind vielfältig. Einerseits gibt es technische Hürden: Erst wenn zentrale Basisdienste wie etwa Zahlungs- und Authentifizierungsdienste vorhanden und für die Bürger\*innen leicht umsetzbar sind, ist die komplett digitale Abwicklung vieler Verwaltungsdienste möglich. Datenschutzfragen und verwaltungsverfahrensrechtliche Anforderungen müssen ebenfalls beachtet werden. Hier schlagen sich die Weberianische Tradition und die vorherrschende legalistische Verwaltungskultur in Deutschland als tendenziell strukturerhaltend und innovationshemmend nieder. Auch verwaltungsinterne Faktoren – etwa fehlende Fachkräfte und unzureichende Fortbildungsangebote, mangelnde Digitalkompetenzen bei Führungskräften, Defizite bei der internen Steuerung von Digitalisierungsprojekten oder fehlende Digitalisierungsbudgets (Schwab et al., 2019) – spielen eine Rolle.

Von wesentlicher Bedeutung ist darüber hinaus, dass vorhandene Angebote von den Bürger\*innen angenommen werden: Der elektronische Personalausweis wird beispielsweise von vielen Menschen nicht genutzt, da sie diesen als zu kompliziert empfinden und den Mehrwert nicht erkennen. Die vergleichsweise geringe Nutzung von digitalen Verwaltungsangeboten in Deutschland war laut eGovernment Monitor 2020 zwischen dem Beginn des Monitorings im Jahr 2011 und 2019 konstant, hat sich aber im Jahr 2020 – vermutlich zum Teil bedingt durch die COVID-19 Pandemie – spürbar verbessert. Dennoch ist die Nutzung dieser Angebote immer noch geringer als in

den Nachbarländern Österreich und der Schweiz, die ebenfalls durch den eGovernment-Monitor erfasst werden.

Eine spezifische Herausforderung in Deutschland entsteht durch die spezifische Aufgabenverteilung im Exekutivföderalismus. Da die meisten Verwaltungsleistungen von Ländern und Kommunen angeboten werden, sind die hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten des Bundes hier stark begrenzt; eine erfolgreiche Koordination ist folglich von zentraler Bedeutung. Damit der Bund überhaupt stärker koordinierend tätig werden konnte, war im Jahr 2009 zunächst eine Grundgesetzänderung nötig, in deren Folge der IT-Planungsrat als zentrales Gremium der föderalen Zusammenarbeit in der Informationstechnik etabliert wurde. Das im Jahr 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz sieht nicht nur vor, dass bis Ende 2022 alle Verwaltungsdienstleistungen online über ein Verwaltungsportal anzubieten sind, sondern auch, dass die einzelnen Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen im sogenannten Portalverbund miteinander verknüpft werden. Wichtig ist dabei, dass die Verwaltungsträger ihre Portale nicht nur sicher, gesetzes- und datenschutzkonform, sondern auch intuitiv benutzbar und aus Bürger\*innensicht nützlich gestalten (Martini & Wiesner, 2019).

Aufgrund der Tatsache, dass in Verwaltung oftmals die internen Kapazitäten fehlen, um Digitalisierungsprojekte zu konzipieren und umzusetzen, ist schon seit längerer Zeit eine Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltung von privaten IT-Dienstleistern und Beratern zu beobachten. Dies hat dazu geführt, dass innerhalb der Verwaltung nicht systematische digitale Kompetenzen beim Personal aufgebaut wurden (Mergel, 2019). Dieses Defizit ist mittlerweile erkannt worden, was sich u.a. darin widerspiegelt, dass Verwaltungshochschulen zunehmend auf Verwaltungsinformatik und Digitalisierungsthemen spezialisierte Studiengänge anbieten. Viele Verwaltungen haben zudem Digitalisierungsbeauftragte eingesetzt und entsprechende Projektgruppen, Stabsstellen oder andere zuständige Organisationseinheiten etabliert. Dennoch bleibt noch viel zu tun, bis von einer erfolgreichen digitalen Transformation der Verwaltung die Rede sein kann.

## 6. Fazit

Was macht eine „gute Verwaltung“ im modernen Rechtsstaat aus? Betrachtet man diese Frage auf einer abstrakten Ebene, fällt die Antwort zunächst relativ leicht: Eine „gute Verwaltung“ im modernen Rechtsstaat ist eine Verwaltung, die externe Anforderungen – seitens der Politik, seitens der Bürger\*innen, u.a. getrieben durch technologische Veränderungen oder Krisen – aufgreift, ohne ihren rationalen (Weberianischen) Kern – die Regelgebundenheit, das Gleichbehandlungsprinzip, das Prinzip klarer Verantwortlichkeiten und der Nachvollziehbarkeit durch Aktenmäßigkeit etc. – aufzugeben. In der Praxis ergeben sich daraus aber zahlreiche Dilemmata und Notwendigkeiten der Abwägung und Austarierung.

Im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung kommt es vor allem darauf an, dass die Verwaltung zwar politisch responsiv ist (und in diesem Sinne auch der Politik „dient“), sich aber nicht in illegitimer Art und Weise politisch instrumentalisieren

lässt. Dazu gehört auch, die Risiken einer zu starken Politisierung der Verwaltung bewusst zu reflektieren und institutionelle Schranken gegenüber einer zu starken Politisierung einzurichten. Eine solche institutionelle Schranke ist beispielsweise in geteilten Wertvorstellungen in der öffentlichen Verwaltung zu sehen, die beim Personal die Gemeinwohlorientierung und Selbstbindung an den Gesetzesrahmen tief verankern.

Besonders wichtig und herausfordernd ist die Aufrechterhaltung des Weberianischen Kerns der Verwaltung in Zeiten umfassender gesellschaftlicher Transformationen, wie wir sie derzeit im Zusammenhang mit der Digitalisierung erleben. Dabei hat die COVID-19 Pandemie 2020/21 gezeigt, dass externer Druck Digitalisierungs- und Innovationsprozesse erheblich beschleunigen kann: Homeoffice und mobiles Arbeiten haben deutlich stärker als früher Einzug in die öffentliche Verwaltung gehalten, Besprechungen finden online statt, Fortbildungen werden digital durchgeführt etc. Dies hat sicher dazu beigetragen, Vorbehalte und Ängste der Verwaltungsmitarbeiter\*innen gegenüber der Digitalisierung der Verwaltung weiter abzubauen. Dennoch bleibt noch viel zu tun, da die Digitalisierung an vielen Stellen ein grundlegendes Umdenken erfordert – beispielsweise weg vom Denken in Zuständigkeiten und funktionalen Organisationsstrukturen hin zum Denken in Prozessen ausgehend von den Lebenslagen der Bürger\*innen.

Ungeachtet der Effizienzpotenziale der Digitalisierung darf diese nicht dazu führen, dass die Möglichkeit, persönliche Ansprechpartner\*innen in der Verwaltung zu finden, vollständig verschwindet und die Verwaltung – wie schon von Max Weber befürchtet – als „stahlhartes Gehäuse“ zur überformalistischen und komplett unpersönlichen „Maschine“ wird. Denn, so Martini (2017, S. 455): „Die Verwaltung ist das menschliche Antlitz des Staates.“ Verwaltungstätigkeit erschöpft sich nicht in der möglichst effizienten und für die Adressat\*innen einfachen Erledigung politischer Vorgaben, sondern beinhaltet auch die Beratung von Bürger\*innen und vielfältige, einzelfallbezogene Abwägungsentscheidungen. „Gute Verwaltung“ ist deshalb eine Verwaltung, die so geführt wird, dass Veränderungen und Innovationen möglich sind, ohne dass die Regel- und Gemeinwohlorientierung, aber auch die „Menschlichkeit“ des Verwaltungshandelns, verloren gehen.

## Anmerkung

- 1 Ob sich das durch die Arbeitsmarktauswirkungen der COVID-19 Pandemie wandeln wird, ist derzeit noch offen.

## Literatur

- Bogumil, Jörg, & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung* (3., völlig überarb. Aufl.). *Grundwissen Politik: Vol. 36*. Springer VS.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-91341-4>
- Hustedt, Thurid, Veit, Sylvia, & Hundehege, Anna (2019). Herausforderungen für den modernen Staat: Krise oder Umbruch? *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 145-156.

- Jann, Werner, & Veit, Sylvia (2021). Politics and Administration in Germany. In Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, & Jan Ziekow (Hrsg.), *Public Administration in Germany*. Palgrave Macmillan UK.
- Martini, Mario (2017). Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung. *Die Öffentliche Verwaltung*, 443-455.
- Martini, Mario, & Wiesner, Cornelius (2019). Bürgerkonto, Portalverbund. In Sylvia Veit, Christoph Reichard, & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage). Springer Fachmedien Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2\\_57-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_57-1)
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 162-171.
- Mommsen, Hans (1966). *Beamtentum im Dritten Reich*. Oldenbourg.
- Rebentisch, Dieter (1989). Verfassungswandel und Verwaltungsstaat vor und nach der nationalsozialistischen Machtergreifung. In Jürgen Heideking, Gerhard Hufnagel, & Franz Knipping (Hrsg.), *Wege in die Zeitgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz*. (S. 123-150). De Gruyter.
- Ritz, Adrian (2019). Öffentliche Personalsysteme im Wandel – weitere Reformschritte sind notwendig. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 176-189.
- Schwab, Christian, Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg, & Gerber, Sascha (2019). *Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland*. Hans-Böckler-Stiftung.
- Seibel, Wolfgang, Klamann, Kevin, & Treis, Hannah (2017). *Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen: Verwaltungsdesaster*. Campus.
- Stadt Köln. (2020). *Personalbericht 2019/20*.  
[https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf11/personalbericht\\_2019-2020\\_barrierefrei.pdf](https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf11/personalbericht_2019-2020_barrierefrei.pdf)
- Veit, Sylvia, Fromm, Nadin, & Ebinger, Falk (2018). „Nein“ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten. Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeam\*innen in Deutschland. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11(2), 413-436. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.02>
- Veit, Sylvia, Reichard, Christoph, & Wewer, Göttrik (Hrsg.). (2019). *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5., vollständig überarbeitete Auflage 2019). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (herausgegeben 2002 von Johannes Winkelmann) (5. Auflage). Mohr Siebeck.



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



# Wer ist antisemitisch? Meinungsfreiheit – unbegrenzt?

*Edmund Budrich*

Seit über einem Jahr wird in Deutschland eine Diskussion darüber geführt, ob der Beschluss des Deutschen Bundestages, der sich gegen die BDS-Bewegung wendet, die Meinungsfreiheit beeinträchtigt.

Die im folgenden (in notwendigerweise kurzen Ausschnitten) dokumentierten Positionen der streitenden Parteien zeigen, dass der Begriff "Antisemitismus" in unterschiedlichem Verständnis Streitgegenstand ist, und dass die Streitenden unterschiedliche Bereiche im Blick haben – den des kulturellen Austauschs (Meinungsfreiheit), den des politischen Geschehens im Nahen Osten (Existenzrecht Israels) und den der Wirkungen auf die deutsche Gesellschaft

## Der Ausgangspunkt

### Der Beschluss des Deutschen Bundestages

Der Bundestag hat am Freitag, 17. Mai 2019, einen gemeinsamen Antrag von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen mit dem Titel „BDS-Bewegung entschlossen entgegenzutreten – Antisemitismus bekämpfen“ angenommen. Für den Antrag stimmten die CDU/CSU, SPD, FDP, große Teile von Bündnis 90/Die Grünen und der fraktionslose Abgeordnete Mario Mieruch. Dagegen stimmten große Teile der Linksfraktion und Teile der Grünen-Fraktion. Enthalten haben sich die AfD-Fraktion sowie Teile der Linksfraktion und Teile der Grünen-Fraktion. Anträge der AfD und



**Edmund Budrich**  
Mitherausgeber und Redakteur von GWP

der Linken wurden abgelehnt. In der Beurteilung von BDS stimmten sie mit dem Mehrheitsantrag überein.

Im Antrag heißt es:

„[...] III. Der Deutsche Bundestag beschließt,

1. erneut jeder Form des Antisemitismus schon im Entstehen in aller Konsequenz entschlossen entgegenzutreten und die BDS-Kampagne und den Aufruf zum Boykott von israelischen Waren oder Unternehmen sowie von israelischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Künstlerinnen und Künstlern oder Sportlerinnen und Sportlern zu verurteilen;
2. Räumlichkeiten und Einrichtungen, die unter der Bundestagsverwaltung stehen, keinen Organisationen, die sich antisemitisch äußern oder das Existenzrecht Israels in Frage stellen, zur Verfügung zu stellen. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, keine Veranstaltungen der BDS-Bewegung oder von Gruppierungen, die deren Ziele aktiv verfolgen, zu unterstützen;
3. seine Unterstützung für die Bundesregierung und den Beauftragten für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus sowohl in der Prävention als auch in der entschiedenen Bekämpfung von Antisemitismus und jeglichem Extremismus unvermindert fortzusetzen;
4. keine Organisationen finanziell zu fördern, die das Existenzrecht Israels in Frage stellen;
5. keine Projekte finanziell zu fördern, die zum Boykott Israels aufrufen oder die die BDS-Bewegung aktiv unterstützen;
6. Länder, Städte und Gemeinden und alle öffentlichen Akteurinnen und Akteure dazu aufzurufen, sich dieser Haltung anzuschließen.

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw20-de-bds-642892>

## Ein Stimmungsbild – BDS gegen Israel: Umstrittener Boykott – und Gegenboykott

Eine Boykott-Kampagne für die Rechte der Palästinenser polarisiert, weil sie die Frage aufwirft, wo Kritik an Israel aufhört und wo Antisemitismus beginnt.

Wie politisch darf Kunst, dürfen Künstler sein? Dass sich über diesen Fragen ein Kulturereignis in ein Minenfeld verwandeln kann, haben in diesem Sommer die Ruhrtriennale in Bochum und das Berliner Pop-Kultur-Festival gezeigt. In Bochum entzündete sich eine erbitterte Kontroverse um die Band Young Fathers, weil die drei Hip-Hopper offen mit der israelkritischen Bewegung Boycott, Divestment, Sanctions (BDS) sympathisieren.

In Berlin hagelte es Absagen von Künstlern aus aller Welt, weil die israelische Botschaft zu den finanziellen Unterstützern des Festivals zählt. Auch hier hatte die internationale Aktivisten-Kampagne BDS ihre Finger im Spiel.

Das pro-palästinensische Netzwerk setzt sich für einen politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Boykott Israels ein und brandmarkt das Land im Nahostkonflikt als Menschenrechtsverletzer. Zwar kann die BDS-Kampagne nichts für das Lob, das sie auch von der palästinensischen Terrororganisation Hamas erhält. Aber es verkompliziert den Fall. Denn im Zentrum der BDS-Debatte steht die Frage: Wann schlägt Israel-Kritik in Judenhass um? Deutschland, das Land der Täter, tut sich mit der Antwort besonders schwer.

<https://www.dw.com/de/bds-gegen-israel-umstrittener-boykott-und-gegenboykott/a-45275847-0>

## Wogegen sich der Bundestagsbeschluss wendet

### Die BDS-Bewegung. Aufruf von 2005

Boycott, Divestment and Sanctions („Boykott, Desinvestitionen und Sanktionen“, abgekürzt BDS) ist eine transnationale politische Kampagne, die den Staat Israel wirtschaftlich, kulturell und politisch isolieren will, um ihre im Jahr 2005 beschlossenen

Ziele durchzusetzen. Die Bewegung setzt den Staat Israel mit Südafrika in der Apartheid-Epoche gleich und sich selbst mit dem Widerstand dagegen.

171 palästinensische Organisationen unterzeichneten diesen Aufruf; viele Solidaritätsgruppen und Prominente unterstützen ihn. Führende BDS-Vertreter bestreiten offen das Existenzrecht Israels und wollen diesen Staat abschaffen.

Aus dem Wortlaut der Aufrufs von 2005:

„[...] Aufgrund der Tatsache, dass sämtliche internationale Interventionen und Friedensbestrebungen nicht in der Lage waren, Israel zu überzeugen oder zu zwingen, den Konventionen des Humanitären Rechts genüge zu leisten, die grundlegenden Menschenrechte anzuerkennen und die Besatzung und Unterdrückung der palästinensischen Bevölkerung zu beenden; und in Anbetracht der Tatsache, dass in der Geschichte aufrichtige Menschen in der internationalen Gemeinschaft immer wieder die moralische Pflicht übernommen haben, gegen Unterdrückung zu kämpfen, wie es im Kampf gegen Apartheid in Südafrika die verschiedenen Formen von Boykott, Investitionsentzug und Sanktionen gezeigt haben; inspiriert vom Kampf der Südafrikaner gegen die Apartheid, und im Sinne der internationalen Solidarität, moralischen Standfestigkeit und des Widerstands gegen Ungerechtigkeit und Unterdrückung, rufen wir, RepräsentantInnen der palästinensischen Zivilgesellschaft, internationale Organisationen und alle rechtschaffenen Menschen auf der ganzen Welt dazu auf, weitgreifend Boykott und Investitionsentzug gegen Israel durchzusetzen, ähnlich der Maßnahmen gegen Südafrika während der Apartheid. Wir appellieren an Sie, Druck auf Ihren jeweiligen Staat auszuüben, um Embargos und Sanktionen gegen Israel zu erreichen. Wir laden ebenfalls gewissenhafte Israelis dazu ein, diesen Aufruf zu unterstützen, der Gerechtigkeit und einem echten Frieden willens.

Diese gewaltlosen Strafmaßnahmen müssen solange aufrecht erhalten bleiben, bis Israel seiner Verpflichtung nachkommt, den PalästinenserInnen das unveräußerliche Recht der Selbstbestimmung zuzugestehen, und zur Gänze den Maßstäben internationalen Rechts entspricht, indem es:

- 1) Die Besetzung und Kolonisation allen arabischen Landes beendet und die Mauer abreißt;
- 2) Das Grundrecht der arabisch-palästinensischen BürgerInnen Israels auf völlige Gleichheit anerkennt; und
- 3) Die Rechte der palästinensischen Flüchtlinge, in ihre Heimat und zu ihrem Eigentum zurückzukehren, wie es in der UN Resolution 194 vereinbart wurde, respektiert, schützt und fördert.

[https://www.palaestina-portal.eu/BDS\\_2005\\_Aufruf\\_palaestinensischen\\_Zivilgesellschaft.htm](https://www.palaestina-portal.eu/BDS_2005_Aufruf_palaestinensischen_Zivilgesellschaft.htm)

## Die BDS-Bewegung – ein näherer Blick

[...] „Die BDS-Bewegung versteht sich als Anwalt der palästinensischen Zivilgesellschaft. Ihre Gründung im Jahr 2005 geht nach eigener Darstellung auf einen Aufruf der palästinensischen Zivilbevölkerung zurück, der jedoch nicht dokumentiert ist. Bei näherer Betrachtung verbergen sich hinter dem BDS vielfältige Interessen, darunter alarmierende Sympathien für Terrorgruppen wie Hamas und Hizbullah. Auf die Frage, ob die weltweit operierende Bewegung allein durch die Solidarität mit der palästinensischen Zivilbevölkerung verbunden wird, oder ob man unter humanitärem Deckmantel noch andere Interessen verfolgt, hat schon 2017 ein Aufsatz des Politikwissenschaftlers Florian Markl Licht geworfen, der jetzt neue Aktualität gewonnen hat (Sans Phrase, Zeitschrift für Ideologiekritik, Heft 11, 2017). Markl führt die Anfänge des BDS auf die UN-Konferenz gegen Rassismus zurück, die 2001 im südafrikanischen Durban stattfand.

<https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/geschichte-der-israel-boykottbewegung-bds-16308736.html>

## Der Streit über den Bundestagsbeschluss (kulturpolitische Probleme)

### Die „Initiative GG 5.3 Weltoffenheit“: gegen Missbrauch des Antisemitismusvorwurfs für Meinungsfreiheit

Gegen diese Entschließung mit dem implizierten Antisemitismusvorwurf wandte sich eine große Gruppe von Kulturschaffenden mit einer „Initiative GG 5.3 Weltoffenheit“. Die Liste der Unterzeichner und Unterzeichnerinnen ist lang und eindrucksvoll.

Darin heißt es:

„Als Repräsentantinnen und Repräsentanten öffentlicher Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen verbindet uns der staatliche Auftrag, Kunst und Kultur, historische Forschung und demokratische Bildung zu fördern und der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Dafür sind wir auf eine Öffentlichkeit angewiesen, die auf der normativen Basis der grundgesetzlichen Ordnung streitbare und kontroverse Debatten ermöglicht. [...] Der gemeinsame Kampf gegen Antisemitismus, Rassismus, Rechtsextremismus und jede Form von gewaltbereitem religiösem Fundamentalismus steht im Zentrum unserer Initiative. [...] Es ist unproduktiv und für eine demokratische Öffentlichkeit abträglich, wenn wichtige lokale und internationale Stimmen aus dem kritischen Dialog ausgegrenzt werden sollen. [...] Vor diesem Hintergrund bereitet uns auch die Anwendung der BDS-Resolution des Bundestages große Sorge. Da wir den kulturellen und wissenschaftlichen Austausch für grundlegend halten, lehnen wir den Boykott Israels durch den BDS ab. Gleichzeitig halten wir auch die Logik des Boykotts, die die BDS-Resolution des Bundestages ausgelöst hat, für gefährlich. Unter Berufung auf diese Resolution werden durch missbräuchliche Verwendungen des Antisemitismusvorwurfs wichtige Stimmen beiseitegedrängt und kritische Positionen verzerrt dargestellt. [...]“

<https://drive.google.com/file/d/14WBP1OsmU8Vm2pQm1cteCLrDnPs7FZ5/view>

### Der Offene Brief „Wir können nur ändern, was wir konfrontieren!“

Mit diesem Offenen Brief schlossen sich zahlreiche weitere Kulturschaffende der Initiative an.

Hieraus:

„Die genannte Initiative [Initiative GG 5.3 Weltoffenheit] ist eine späte Reaktion auf den umstrittenen Bundestagsbeschluss vom Mai 2019, in dem die Ziele und Methoden der palästinensischen Solidaritätsbewegung „Boycott, Divestment, Sanctions“ (BDS) offiziell als antisemitisch verurteilt wurden. Dieser Beschluss wurde von einer breiten Mehrheit fast aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien getragen und forderte, Projekten, die die BDS-Bewegung „aktiv unterstützen“, öffentliche Gelder zu entziehen. Die Stellungnahme kritisiert diesen Bundestagsbeschluss und beschreibt ihn als „gefährlich“. Wir teilen diese Besorgnis und betrachten die Einschränkung des Rechts auf Boykott als Verletzung demokratischer Prinzipien. Seit Verabschiedung dieses Beschlusses wird er als Mittel eingesetzt, um marginalisierte Positionen zu verzerren, zu verleumden und zum Schweigen zu bringen, insbesondere solche, die sich für palästinensische Rechte einsetzen oder kritisch zur israelischen Besatzung äußern.“

<https://duckduckgo.com/?q=wir+k%C3%B6nnen+nur+%C3%A4ndern%2C+was+wir+konfrontieren&t=newext&atb=v1-1&ia=web>

### Nur nicht polarisieren!

Die Historikerin Barbara Stollberg-Rilinger (Professorin an der Universität Münster und Rektorin des Wissenschaftskollegs zu Berlin) in einem Gastbeitrag für die FAZ-net:

„Dem Kampf gegen den hierzulande bedrohlich anwachsenden Antisemitismus tut der BDS-Beschluss keinen Gefallen, ganz im Gegenteil. Man befördert vielmehr die gesellschaftliche Polarisierung, deren

schlimmste Auswüchse man derzeit ja in den Vereinigten Staaten von Amerika beobachten kann. Die Teilnehmer der Initiative GG 5.3 erleben derzeit, wie eine solche Polarisierungsdynamik funktioniert. Wenn jede vermittelnde Stimme automatisch der Gegenseite zugeschlagen wird, dann gibt es irgendwann keine vermittelnden Stimmen mehr. Wenn stets unterstellt wird, dass der Debattengegner nicht meint, was er aber immer wieder explizit sagt, sondern „implizit“ das Gegenteil im Schilde führt, dann ist keine sachliche Debatte mehr möglich. Dann gibt es keine gemeinsame Sprache mehr, in der man über gegensätzliche Positionen streiten könnte, sondern dann gibt es nur noch feindliche Lager.“

<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-bds-debatte-und-ihre-polarisierungsdynamik-17112101.html>

## Der Streit über den Bundestagsbeschluss (politische Probleme)

### Was bedeuten die Forderungen der BDS-Bewegung?

In einem Streitgespräch zwischen dem Historiker Michael Wolffsohn (ehem. Professor für *Neuere Geschichte an der Bundeswehruniversität München*) und dem ehemaligen Kulturstaatsminister und ZEIT-Herausgeber Naumann im Magazin DER SPIEGEL verweist Wolffsohn auf den politischen Gehalt der BDS-Forderungen:

[...] „BDS benutzt eine an sich sehr sympathische, an Menschenrechten orientierte Sprache. Aber man muss auf ihre Website schauen: BDS will, dass die palästinensischen Flüchtlinge in ihre Heimat zurückkehren, also zum Beispiel nach Westjerusalem, Lod, Ramle, Akko. Das heißt, dass nach heutiger Zählung sieben Millionen Palästinenser nach Israel zurückkommen könnten. Das wäre eine demografische Atombombe gegen Israel. Ich wundere mich, dass nur wenige das durchschauen. [...] BDS ist übrigens vorzüglich organisiert, und Megaterroristen wie Leila Khaled werden auf BDS-Veranstaltungen bejubelt. Er ist in seiner Wirkung liquidatorisch, weil er das Ende Israels bedeuten würde.“

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/michael-wolffsohn-und-michael-naumann-im-streitgesprach-wer-antisemit-ist-bestimmt-der-jude-a-00000000-0002-0001-0000-000174544040>

### Zur Diskussion in Deutschland: Antisemitismus getarnt als Israel-Kritik

Gegen die Erklärung und den Offenen Brief stellt sich das Bündnis gegen Antisemitismus Köln.

[...]Beide Briefe [„Initiative GG 5.3 Weltoffenheit“ und „Offener Brief“] machen deutlich, dass die Unterzeichner\*innen offenbar kein Verständnis von Antisemitismus haben. [...] Die Annahme der Unterzeichner\*innen, es gebe eine Zensur, die als so wirkmächtig erlebt wird, dass, wer BDS nichtverurteile, in Deutschland nicht mehr arbeiten könne und zunehmend von „Angst und Paranoia“ getrieben werde, stellt zudem selbst ein antisemitisches Stereotyp dar. Demnach könne man Jüdinnen und Juden bzw. den Staat Israel nicht kritisieren –aufgrund eines unterstellten jüdischen Einflusses auf Medien und Politik. Wie schon gezeigt wurde, ist die sogenannte „Israelkritik“ sowohl in der deutschen Gesellschaft als auch international weit verbreitet. Dass nun teils millionenschwere Kultur- und Wissenschaftsinstitutionen öffentlich und in verschiedenen Medien genau das kundtun, was sie angeben nicht kundtun zu dürfen, verdeutlicht die Absurdität der Zensurvorwürfe. Weder BDS noch Kritik an Israel sind in Deutschland verboten. Es besteht jedoch kein Anspruch für Kultur- und Wissenschaftsinstitutionen auf die staatliche Finanzierung der Kooperation mit einer antisemitischen Bewegung.[...]

<https://www.koelnische-gesellschaft.de/wp-content/uploads/2021/01/Stellungnahme-zur-Initiative-GG-5.3-Weltoffenheit.pdf>

## Zur Diskussion in Deutschland: Israelbezogener Antisemitismus

Was Israelbezogener Antisemitismus in Deutschland bedeutet, erläutert die Amadeu Antonio Stiftung in ihrem Newsblog „Belltower“:

„Israelbezogener Antisemitismus ist eine der derzeit gängigsten Ausdrucksformen des Ressentiments gegen Jüdinnen und Juden. Wird Israel als Chiffre verwendet, lässt sich vieles sagen, was ansonsten gesellschaftlich verpönt, wenn nicht gar strafbar wäre. Wenn die Neonazi-Partei „Die Rechte“ Wahlplakate mit dem Schriftzug „Zionismus stoppen. Israel ist unser Unglück!“ aufhängt, werden sich viele zu Recht an den Spruch Heinrich von Treitschkes, „Die Juden sind unser Unglück“, erinnert fühlen, das auf der Titelseite des nationalsozialistischen *Stürmers* prangte. Lediglich das Substantiv wurde ausgetauscht. Die Leser\*innen wissen zwar ganz genau wer gemeint ist. Juristisch ist da aber nichts zu machen, meint zumindest die Generalstaatsanwaltschaft in Celle, die das Verfahren einstellte.

[...] Doch israelbezogener Antisemitismus findet sich bei Weitem nicht nur in neonazistischem oder faschistischem Milieu wie etwa beim Attentäter von Halle, der seine Mordtat unter anderem damit begründete, die Regierung sei von Zionisten besetzt. Laut der jüngsten Autoritarismusstudie der Leipziger Sozialforscher\*innen Oliver Decker et al. ist israelbezogener Antisemitismus ein gesamtgesellschaftliches Phänomen: 30% der Bevölkerung stimmen der Aussage zu: „Israels Politik in Palästina ist genauso schlimm wie die Politik der Nazis im Zweiten Weltkrieg“. Und noch einmal 39% beantworten diese Frage mit „teils/teils“. Fast 70% der Befragten stehen dieser Frage also zumindest nicht ablehnend gegenüber. Immer noch sehr weit verbreitet ist die Zustimmung zu den Aussagen „Durch die israelische Politik werden mir die Juden immer unsympathischer“ (13,5 bzw. 30 %) und „Auch andere Nationen mögen ihre Schattenseiten haben, aber die Verbrechen Israels wiegen am Schwersten“ (12 bzw. 34%). Neben Geschichtsrevisionismus ist Antisraelismus damit die häufigste Codierung von Antisemitismus.“

<https://www.belltower.news/rezension-wegweiser-im-streit-um-die-bds-bewegung-109609/>

## Ein Ergebnis

### Horst Teltschik pragmatisch

[...]Wahrscheinlich ist es im Umgang mit Israel klug, einem Rat von zu folgen: "Kritik an israelischer Politik muss sehr nüchtern und sehr realitätsbezogen sein, man muss sich sehr intensiv sachkundig machen." Der enge Vertraute des früheren Bundeskanzlers Helmut Kohl war zehn Jahre lang Vorsitzender der deutsch-israelischen Wirtschaftskommission und leitete fast ein Jahrzehnt lang die Münchner Sicherheitskonferenz.

„Aber das kann ja nicht heißen, dass man, um dem Vorwurf des Antisemitismus zu entgehen, alles für gut und richtig hält, was vor allem die jetzige israelische Regierung entscheidet“, fährt Teltschik fort. Es könne „uns nicht egal sein, welche Entscheidungen die israelische Regierung trifft“, ergänzt er – auch aus ureigenstem Interesse: „Die Region des Nahen und Mittleren Ostens ist von einer Brisanz, die unmittelbare Auswirkungen auf Frieden und Sicherheit auch in Europa hat.“

Und wie man in Bochum und Berlin gesehen hat: Sie hat auch unmittelbare Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Frieden in Deutschland.

<https://www.dn.com/de/bds-gegen-israel-umstrittener-boycott-und-gegenboycott/a-45275847-0>

Hinweis: Auslassungen in den zitierten Dokumenten sind durch eckige Klammern [...] kenntlich gemacht.

## Schlusskommentar

Die Dokumentation (mit den verfügbaren Dokumenten könnte man Bücher füllen) zeigt, dass die Streitenden sich in einem Dilemma befinden:

Das sind die, die sich für die Palästinenser engagieren wollen. Wenn sie deswegen die BDS-Bewegung unterstützen, machen sie sich – nolens volens – zu Genossen von Hamas und anderen Israelfeinden.

Da sind die, die sich für unbedingte Meinungsfreiheit einsetzen. Wenn sie deswegen die BDS-Bewegung unterstützen, fördern sie zugleich womöglich Antisemitismus.

Und da sind die, die den Antisemitismus bekämpfen wollen. Wenn sie deswegen die BDS-Bewegung bekämpfen, beleidigen und beschädigen sie diejenigen, die mit guten Gründen dafür sind.

In solchen Situationen gilt der alte Spruch: „In Gefahr und höchster Not, bringt der Mittelweg den Tod.“

Der Deutsche Bundestag hat den Mittelweg vermieden und eine Entscheidung getroffen. Ob richtig oder falsch, das bleibt hier offen. Aber er hat seine Position geklärt.



Markus Baum, Julia Maria Breidung, Martin Spetsmann-Kunkel (Hrsg.)

## Rechte Verhältnisse in Hochschule und Gesellschaft

**Rassismus, Rechtspopulismus und extreme Rechte zum Thema machen**

Rassismus, Antisemitismus und Rechtspopulismus sind allgegenwärtig und berühren auch Hochschulen als Bildungsorte in ihrer gesellschaftlichen Verantwortung. Der Band thematisiert aus unterschiedlichen Blickwinkeln aktuelle rassistische, antisemitische und faschistische Erscheinungen in Gesellschaft und Hochschule und diskutiert die hochschulpolitischen Potentiale diesen entgegenzuwirken in der Lehre und in der Transferarbeit.

*Schriften der Katho NRW, Band 35*

2021 • ca. 250 S. • kart. • ca. 39,90 € (D) • 41,10 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2498-7 • eISBN 978-3-8474-1642-5



Ursula Birsl, Julian Junk, Martin Kahl, Robert Pelzer (Hrsg.)

## Inszenieren und Mobilisieren: Rechte und islamistische Akteure digital und analog

Soziale Medien bilden im zunehmenden Maß einen Ort der Austragung und diskursiven Verarbeitung gesellschaftlicher und politischer Konflikte. Extrem rechte und salafistisch-dschihadistische Akteur\*innen nehmen an diesen Auseinandersetzungen teil und nutzen sie als Plattform zur Propaganda. Der Band widmet sich der Frage, wie sich Mobilisierungs- und Radikalisierungsprozesse in sozialen Medien entfalten und unter welchen Bedingungen sie zu Gewalthandlungen in der realen Welt führen können.

2021 • ca. 400 S. • kart. • ca. 60,00 € (D) • 61,70 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2488-8 • eISBN 978-3-8474-1632-6



# Kontroversität im Politikunterricht

Einblicke in den Umgang mit „controversial issues“ in England

*Isabelle-Christine Panreck*

## **Zusammenfassung**

Der Beitrag analysiert die politischen Rahmenbedingungen und wissenschaftlichen Empfehlungen zum Umgang mit kontroversen Themen im Politikunterricht in England. Besondere Aufmerksamkeit kommt der Frage zu, anhand welcher Kriterien „controversial issues“ überhaupt zu identifizieren sind.

## **1. Die Grenzen des Erträglichen**

Nur vier Jahre nach ihrer Gründung im Jahr 2013 zog mit der Alternative für Deutschland (AfD) eine rechtspopulistische Partei als stärkste Oppositionskraft in den Bundestag ein, deren Jugendorganisation „Junge Alternative“ vom Verfassungsschutz Anfang 2019 als Verdachtsfall eingestuft wird. Die hohe Präsenz in der Öffentlichkeit und die Anschlussfähigkeit unter Jugendlichen rückt die Frage in den Vordergrund, wie die politische Bildung auf die Herausforderung durch rechtspopulistische Tendenzen reagieren soll (vgl. May 2020, S. 112f). Unter Druck geriet dabei der 1976 gefasste „Beutelsbacher Konsens“, der seither die Leitplanken für schulischen Politikunterricht festlegt (statt vieler Widmaier und Zorn 2016). So ist der Lehrkraft erstens nicht erlaubt, Schülerinnen und Schülern eine Meinung aufzudrängen und so am selbstständigen Urteil zu hindern (Überwältigungsverbot). Zweitens muss im Unterricht kontrovers sein, was in Wissenschaft und Politik kontrovers ist (Kontroversitätsgebot), drittens soll der Lernende in die Lage versetzt werden, die beobachtete politische Lage im Sinne eigener Interessen zu beeinflussen (Interessenorientierung) (vgl. Wehling 1977).



**PD Dr. Isabelle-Christine Panreck**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung e.V. an der TU Dresden

Die Fragen, inwiefern sich gesellschaftliche Debatten im Unterricht spiegeln müssen, und wo die Grenzen des Erträglichen zu ziehen sind, beschäftigen dabei nicht nur die Politikdidaktik in Deutschland. Besonders in England geraten die politische Bildung sowie der Umgang mit polarisierenden Themen im Zuge der weitgreifenden Debatten um Identitäten, „Britishness“ und die Terrorismus- und Extremismusprävention als Reaktion auf die Anschläge auf die Londoner U-Bahn am 7. Juli 2005 ins Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit.<sup>1</sup> Bereits seit der gesetzlichen Verankerung von „Citizenship“-Unterricht im Jahr 2002 sind die Schulen aufgefordert, polarisierende Themen im Klassenzimmer aufzugreifen.<sup>2</sup> Ziel ist, über das Behandeln von Streitthemen die Fähigkeit zur besonnenen Debatte zu vermitteln und gesellschaftliche Spaltungen trotz tiefeschürfender Konflikte in politischen Fragen zu überwinden (vgl. Panreck 2020).

Als Herausforderung für die Lehrkräfte erweist sich dabei, Streitthemen zu identifizieren: Anhand welcher Kriterien entscheidet sich, ob eine Problemstellung überhaupt kontrovers ist? Von Konsequenz ist diese Frage vor allem für die Unterrichtsgestaltung, da von ihr abhängt, welche Strategien und Rollen der didaktische Werkzeugkoffer umfasst. Der Beitrag wagt den Blick auf die Kontroverse um die englische „Citizenship“-Bildung, die aufgrund der späten Einführung schulischer politischer Bildung nicht auf einen Konsens à la Beutelsbach zurückgreifen kann.<sup>3</sup> Die Argumentation zeichnet politische Rahmenbedingungen für den englischen Politikunterricht nach und wägt die in der wissenschaftlichen Debatte prominenten „numerischen“, „politischen“ und „epistemischen“ Kriterien zur Identifikation kontroverser Themen ab, wobei für eine erweiterte Variante des epistemischen Kriteriums geworben wird. Der Beitrag wirft schließlich ein Schlaglicht auf die Frage, welche Aspekte aus der britischen Kontroverse für die Politikdidaktik in Deutschland fruchtvoll sein könnten.

## 2. Curriculare Demokratiebildung in England: politischer Rahmen

England ist ein Spätzügler der curricularen Demokratiebildung – erst im Jahr 2002 führte die Labour-Regierung „Citizenship“ als Pflichtfach an weiterführenden Schulen ein.<sup>4</sup> Tony Blair und seine Mitstreiterinnen und Mitstreiter orientierten sich dabei maßgeblich am Bericht der Advisory Group on Citizenship (1998) unter Federführung des Didaktikers Bernhard Crick. Der „Crick-Report“ empfahl, die englische Demokratiebildung anhand von drei Säulen zu organisieren: Unter „soziale und moralische Verantwortung“ (I) fällt der Anspruch, Kindern und Jugendlichen Selbstbewusstsein sowie sozial und moralisch verantwortungsvolles Handeln im Klassenraum und darüber hinaus, gegenüber Autoritäten und gegenseitig zu vermitteln. „Gesellschaftliches Engagement“ (II) strebt an, Schülerinnen und Schüler zu motivieren, sich in ihren Gemeinschaften einzubringen, wobei über die Praxis des zivilgesellschaftlichen Engagements Lernprozesse angestoßen werden sollen. „Politische Alphabetisierung“ (III) will schließlich befähigen, durch Wissen, Fähigkeiten und Werte das öffentliche Leben mitzuprägen (vgl. Advisory Group on Citizenship 1998, S. 40f).

Dem Umgang mit Polarisierung misst der Report Gewicht zu: Gerade die Debatte von emotional behafteten Punkten im Klassenraum gilt nun als Schritt einer umfassenden Bildung hin zum verantwortungsbewussten „Citizen“ (vgl. Advisory Group on Citizenship 1998, S. 60). Jede Form der Überwältigung der Lernenden durch (partei-)politisch motivierte Lehrkräfte schließt der Bericht aus, zugleich legt er den Finger in die Wunde des Indoktrinationsverbots von 1986 und 1996 (vgl. Education (No. 2) Act 1986; Education (No. 2) Act 1996): Wie vollkommene Objektivität unmöglich sei, erscheine eine solche nicht immer wünschenswert, etwa im Vermitteln von Menschenrechten. Ziel des Unterrichts soll daher sein, das Bewusstsein der Lernenden für diese Bias zu schärfen, sie zu befähigen, Begründungen abzuwägen, nach alternativen Standpunkten zu suchen, ihre Position zu unterfüttern und dieses argumentative Geschick auch von anderen zu fordern (vgl. Advisory Group on Citizenship 1998, S. 56).

Gewicht erhält dieser Auftrag mit Blick auf die Debatte kontroverser Problemstellungen. Als solche definiert der Report: „A controversial issue is an issue about which there is no one fixed or universally held point of view. Such issues are those which commonly divide society and for which significant groups offer conflicting explanations and solutions. There may, for example, be conflicting views on such matters as how a problem has arisen and who is to blame; over how the problem may be resolved; over what principles should guide the decisions that can be taken, and so on“ (Advisory Group on Citizenship 1998, S. 56). Die Lehrkraft mag in der Kontroverse aus drei Rollen wählen: als „Neutral Chairman“ nimmt sie keine eigene Haltung ein und sie strebt lediglich an, die Diskussion zu eröffnen und möglichst vielen Positionen Geltung zu verschaffen. Im „balanced approach“ nehmen die Lehrenden die Rolle des „Advocatus diaboli“ ein, indem sie alle Aspekte eines Themas beleuchten und verschiedene Stellungnahmen ausdrücken. Aus dieser Vielzahl entscheiden sich die Schülerinnen und Schüler für eine Position. Der Ansatz des „Stated Commitment“ fordert von den Lehrerinnen und Lehrern einen eigenen Standpunkt, an dem sich die Schülerinnen und Schüler reiben sollen, um selbst Meinungen zu entfalten. Der Crick-Report lässt den Lehrpersonen dabei die Freiheit, aus den verschiedenen Strategien zu wählen oder diese zu kombinieren. Eine Variation oder Mischung der verschiedenen Ansätze erscheint den Experten und Expertinnen sinnvoll (vgl. Advisory Group on Citizenship 1998, S. 59f).

Als blinder Fleck der Handlungsempfehlungen galt besonders deren weitgehende Ignoranz von gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnissen entlang der Schlagworte „Race“ und „Gender“ (vgl. diese Zusammenstellung bei Kerr et al. 2008, S. 254). Die Kritik fügte sich ein in eine weitgreifende Debatte um die nationale Identität Großbritanniens im neuen Jahrtausend, in der um Dimensionen von „Britishness“ gerungen wurde: Welche Werte und Normen sollten die Grundlage für das gesellschaftliche Zusammenleben bilden? (vgl. Davies 2012, S. 228) Zwar hatte der Crick-Report diese Aspekte nicht gänzlich ausgeblendet, aber die Maßgaben für die Praxis waren – jenseits des Auftrags, gesellschaftliche Polarisierung zu thematisieren – nur schablonenhaft angedeutet (vgl. Ajegbo et al. 2007). Dringlich erschien die Reform aufgrund eines Konglomerats an Krisen auf der Insel, die als Symptom tiefer gesellschaftlicher Zerwürfnisse galten: Die nationalen Unabhängigkeitsbestrebungen in

Schottland und – mit enormen Abstrichen – in Wales nahmen zu, städtische Unruhen erschütterten den Norden Englands im Jahr 2001, islamistischer Fundamentalismus und seine Verbindungen zum Terrorismus gewannen an Gewicht, besonders im Zuge der Anschläge auf die Londoner U-Bahn im Jahr 2005, die Immigration nach Großbritannien durch die EU-Osterweiterung galt als Problem und die Sorge um Jugendkriminalität prägte die Schlagzeilen (vgl. Jerome und Clemitshaw 2012, S. 22; zur Devolution und den Segregationstendenzen siehe Sturm 2019).

Die vielschichtigen Aspekte griff das Gutachten einer Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern um Keith Ajebo auf, auf deren Expertise die Reformen der curricularen Demokratiebildung gründeten. Der „Ajebo-Report“ aus dem Jahr 2007 setzte auf die Sichtbarkeit von Transnationalität sowie diasporischen Communities und Minderheiten in der politischen Bildung. Kurzum: Die angehenden Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sollten die Vielschichtigkeit und Komplexität ihrer Gesellschaft reflektieren und sie schätzen lernen (vgl. Farini 2019, S. 366). Der Report umfasst die Anliegen, das Verständnis für Großbritannien als multinationalen Staat, bestehend aus England, Nordirland, Wales und Schottland, zu fördern, ein Bewusstsein für Immigration, das Commonwealth und das Vermächtnis des Empires sowie die Europäische Union zu schärfen und die Ausweitung des Wahlrechts zu behandeln, etwa über Gesetzgebung für Chancengleichheit. Die kritische Deutung von Ethnizität, Religion und „Race“ soll angeregt, die Verknüpfung mit geteilten Werten und politischen Themen erhellt und die Zeitgeschichte als Erfahrungsschatz hinzugezogen werden (vgl. Ajebo et al. 2007, S. 97). Die drei Säulen des „Crick-Reports“ wurden sohin um eine vierte ergänzt: „Identity and diversity: Living Together in the UK“.

Die Relevanz von Streitthemen im Unterricht wurde durch den Ajebo-Report nochmals gestärkt. Schulen sollen strittige Themen im „sicheren“ Raum des Unterrichts behandeln und so konstruktives Lernen ermöglichen (vgl. Ajebo et al. 2007, S. 68). Der Auftrag fordert von Lehrkräften einen Balanceakt: Einerseits sollen sie kontroverse, partikuläre Identitäten betreffende Streitthemen im Unterricht thematisieren, andererseits dürfen sie Stereotypen und Vorbehalten gegenüber „dem Anderen“ keinen Vorschub leisten. Als probates Mittel, um kontroverse Themen zu adressieren, gelten Debatten im Klassenzimmer (vgl. Hand und Levinson 2013, S. 614-624). Die Initiative rief in den Schulen nicht nur Begeisterung hervor, da Verunsicherung der Lehrkräfte und Destabilisierung des jungen Faches durch eine zeitnahe Reform befürchtet wurden. Andere wiederum sahen kulturelle und historische Elemente im Kontext von Identität bereits ausreichend durch die Vorgaben des Crick-Reports abgedeckt (vgl. Jerome und Clemitshaw 2012, S. 24). Die Reform setzte sich dennoch durch: Bis heute beruht die politische Bildung an Schulen in England in ihren Grundzügen auf den vier Säulen der Crick- und Ajebo-Reports. Als Herausforderung erweist sich dabei, kontroverse von nicht-kontroversen Themen zu unterscheiden und die Grenzen des Erträglichen zu bestimmen – eine Aufgabe, an der sich die politische Bildungsforschung die Zähne ausbeißt, die in der Praxis aber zumeist an einzelnen Lehrkräften hängen bleibt – und diese teils überfordert (vgl. Hess und Avery 2008, S. 510).

An Brisanz gewann die Problematik, als die britische Regierung im Jahr 2015 den „Counter-Terrorism and Security Act“ und die damit einhergehende „Prevent-Duty“

verabschiedete (vgl. Counter-Terrorism and Security Act 2015, Part 5, Chapter 1, Absatz 26 (1)). Schulen kommt dabei einerseits die Aufgabe zu, Radikalisierungstendenzen bei Schülerinnen und Schülern wahrzunehmen und – bei besorgniserregendem Verhalten – an das staatliche Präventionsprogramm „Channel“ zu melden.<sup>5</sup> Andererseits sollten weiterhin strittige Themen im Unterricht behandelt werden (vgl. Department for Education 2015, S. 5-8). Die Maßnahmen zum Demokratieschutz verlangen den Lehrkräften sohin einiges ab: Erstens müssen sie parteipolitische Positionierungen meiden, zweitens sollen sie polarisierende Streitthemen zum Gegenstand von Debatten im Unterricht machen, drittens müssen sie Schülerinnen und Schüler melden, die radikalierungsgefährdet erscheinen. Um der Entscheidung zu entgehen, ob es sich bei den Positionen der Lernenden in Debatten um Streitthemen bereits um erste Anzeichen von Radikalisierung handelt und aus Sorge, die Diskussion nicht in besonnenen Bahnen halten zu können, neigt ein erheblicher Teil dazu, Streitthemen aus dem Unterricht auszusparen – dies läuft dem eigentlichen Ziel des Faches „Citizenship“ entgegen (vgl. Liddle 2016, S. 9).

### 3. „Controversial issues“ erkennen und lehren: wissenschaftliche Reflexionen

Die wissenschaftliche Politikdidaktik nimmt sich des Balanceaktes an und fragt, bis zu welchem Punkt die Lehrkraft die Diskussion fließen lassen soll und unter welchen Umständen sie zum Eingriff verpflichtet ist. Das grob gefasste Indoktrinationsverbot der Gesetzgebung und die Plädoyers für das Behandeln von Streitthemen können nur bedingt als Kompass dienen und gehen teils an der Praxis vorbei. Selbst die im Crick-Report formulierten Rollenmodelle für Lehrkräfte schlagen sich im Unterricht kaum nieder. Wie die empirische Studie Michael Hands und Ralph Levinsons offenbart, nehmen Lehrerinnen und Lehrer zumeist die Rolle der kritisch Nachfragenden ein (vgl. Hand und Levinson 2013, S. 624) – eine Strategie, die der Crick-Report nicht kennt (siehe auch Liddle 2016, S. 12).

Die Frage, inwiefern ein Thema als strittig gelehrt werden soll, ist dabei älter als der staatlich verankerte Politikunterricht.<sup>6</sup> Mithin debattiert die Didaktikforschung drei Ansätze, um eine Fragestellung als Streitthema zu identifizieren: das behaviorale/numerische, das politische und das epistemische Kriterium. Das simpelste der drei – sobald in einer Gesellschaft Dispute über ein Thema herrschen, muss sich der Konflikt auch im Klassenraum wiederfinden – verwarf Robert Dearden bereits im Jahr 1981 als unbrauchbar (vgl. Dearden 1981). Wer dieses „behavioral criterion“ anlegt, gelangt schnell zur Erkenntnis, es gebe keine unkontroversen Fragen. Überdies erscheint es verwerflich, undemokratischen Positionen in einem falschen Verständnis von Liberalität Gehör zu verschaffen (vgl. Archard 1998, S. 446f). Zudem mögen Gesellschaften Fragen debattieren, auf die bereits gut begründete Antworten existieren (vgl. Hand 2008, S. 214).

Ist das Verwerfen des numerischen Kriteriums in der britischen Bildungsforschung breit anerkannt, variieren die Gegenentwürfe. Unter das politische Kriterium fallen Ansätze, die gesellschaftliche Konflikte mit dem liberal-demokratischen Konsens kon-

trastieren. Grundlegend ist die Annahme, jeder Unterricht – selbst in moralischen Fragen – müsse darauf zielen, die Autonomie des Individuums auszuweiten. Bildung soll die Lernenden zu unabhängigen Bürgerinnen und Bürgern erheben (vgl. Archard 1998, S. 448). Als kontrovers gilt ein Thema aus dieser Warte dann, wenn mehrere Positionen mit dem Bekenntnis zu den Grundrechten und –freiheiten, verstanden als „öffentliche“ Werte, vereinbar sind. Die Lehrkraft muss also zunächst unterscheiden, ob die debattierte Fragestellung in die private oder öffentliche Sphäre fällt. Privates soll im Unterricht nicht verhandelt werden, sofern es dennoch in die Debatte eingeht, darf die Lehrkraft keine Partei ergreifen. Berührt die Fragestellung öffentliche Werte, muss die Lehrkraft für die liberal-demokratische Ausprägung eintreten. Sind mehrere Antworten mit dem liberal-demokratischen Konsens vereinbar, wird die Fragestellung als nicht geklärt, also kontrovers, unterrichtet (vgl. Hand 2008, S. 221-223).

Überzeugt einerseits die Verpflichtung zu liberal-demokratischen Idealen, haftet der Unterscheidung von öffentlichen und privaten Werten die Schwäche des liberalen Trennungsdispositivs an. Nicht selten mündete dies in den Verweis, etwa von Geschlechterverhältnissen, in die Sphäre des Privaten. Das Zuordnen von „Männlichkeit“ ins Öffentliche und „Weiblichkeit“ in die „private“ Sphäre des Familiären verhinderte über Jahrhunderte die Teilhabe von Frauen im öffentlich-politischen Raum, im aktiven wie im passiven Wahlakt. Die rechtliche Gleichstellung behob dieses Manko nur bedingt (siehe hierzu ausführlich Sauer 2001; Phillips 2016). In der Politikdidaktik leistet das Kriterium damit der Tendenz Vorschub, Themen wie gleichwertige Lebensverhältnisse der Geschlechter als „privat“ und damit nicht vom liberal-demokratischen Versprechen abgedeckt zu betrachten.

Den Fallstrick der Trennung privater und öffentlicher Werte umgeht das epistemische Kriterium. Zunächst vorgebracht durch Dearden, Ende der 1990er vertieft von Michael Hand, prägt es bis heute die wissenschaftliche Debatte um den Umgang mit Streitthemen. Kontrovers ist demnach eine Frage, zu der mehrere *vernünftige* Antworten existieren (vgl. Hand 2008, S. 214; ferner Hand 2016). Als vernünftig gilt, was mit empirischer Evidenz begründet werden kann. Finden sich Erfahrungen oder Ereignisse in Gegenwart und Zeitgeschichte, welche die eigene Position belegen? Scheitert eine Meinung an dieser Prüfung, wird sie verworfen. Meistern mehrere Antworten den Test, ist die Fragestellung kontrovers. Ziel der curricularen politischen Bildung ist demnach, rationales Denken zu fördern, indem Meinungen argumentativ begründet werden müssen. Kurzsichtigen und oberflächlichen Parolen, etwa von populistischen Kräften, läuft dieser Anspruch entgegen. Der Unterricht soll befähigen, Argumente für Standpunkte zu finden, diese zu evaluieren und nur anzunehmen, sofern sie nach einigem Drehen und Wenden epistemisch überzeugend sind (vgl. Hand 2008, S. 217).

Das epistemische Kriterium wurzelt in der Annahme, aus vernunftbegabtem Denken folge das Bekenntnis zu liberal-demokratischen Werten, die somit – anders als beim politischen Kriterium – ohne großen Zwang durch die Lehrkraft unterrichtet werden können (vgl. Hand 2008, S. 227). Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem epistemischen Kriterium für die Unterrichtspraxis? Sofern mehrere gut begründbare, vernünftige Positionen vorherrschen, das Thema also kontrovers ist, soll sich die Lehrkraft zurückhalten. Wenn das Thema indes nicht kontrovers ist, also nur eine gut

begründbare Antwort vorliegt, soll die Lehrkraft diese im Unterricht – unter Parteilnahme – vermitteln (vgl. Hand 2008, S. 218-220).

Findet Hands Plädoyer für Rationalität als Schritt des kritischen Hinterfragens und Begründens als übergeordneter Zweck politischer Bildung Anklang, erntet sein Plädoyer für einen festen normativen Standpunkt der Lehrkraft im Falle nicht-kontroverser Fragen Kritik. Hand begründet seine Position mit der Sorge vor Relativismus. Wenn die „gute“ Antwort – etwa das Verbot von Sklaverei – auf dem Tisch liege und die Lehrkraft sie nicht verteidige, würde das nicht den normativen Konsens aushöhlen? Diesem Schluss widersprechen Bryan Warnick und Spencer Smith (2014, S. 234). Ganz im Gegensatz zu Hands Annahme gehen sie davon aus, dass Neutralität das Selbstvertrauen der Schüler und Schülerinnen in die eigene Denkfähigkeit erhöht – gerade bei so eindeutigen Problemstellungen wie der Sklaverei. Ohnehin erlerne sich Rationalität nicht über die Vorbildrolle der Lehrperson: „[W]hat new ‘reason’ is provided to the student when a teacher actually endorses a position and guides or encourages students to accept it?“ (Warnick und Spencer Smith 2014, S. 236) Nähme die Lehrkraft eine gewisse Position ein, so könnten sich Schüler und Schülerinnen nur aufgrund von sozialer oder epistemischer Autorität der Lehrenden (als Expertinnen und Experten) für diese entscheiden, nicht aufgrund der Evidenz von Argumenten (vgl. Warnick und Spencer Smith 2014, S. 236f).

Stattdessen schlagen die Autoren das Instrument des „soft-directive teaching“ vor: Die Lehrkraft nimmt zwar eine Position an, stellt diese aber zur Debatte und lebt so die Prinzipien des Fallibilismus vor. Welche Strategie die Lehrerinnen und Lehrer letztlich wählen, hängt laut Autoren nicht von der epistemischen Qualität der Fragestellung als kontrovers oder nicht-kontrovers ab, sondern vom Unterrichtskontext. Ihre Empfehlung, starke Stellungnahmen, „soft-directive teaching“ und Neutralität je nach Situation zu variieren, leuchtet ein (vgl. Warnick und Spencer Smith 2014, S. 244). Allerdings bleiben die Autoren mit Blick auf die Grenzen des Sagbaren blass. Sind nicht doch Unterrichtssituationen denkbar, die eine starke Präsenz der Lehrkraft erzwingen?

In die Lücke stößt John Tillson, der Hands Ausführungen um die Kritik von Warnick und Smith weiterentwickelt (vgl. Tillson 2017): Die Lehrkraft soll im Sinne des epistemischen Kriteriums Rationalität fördern und den Schülerinnen und Schülern abverlangen, ihre Positionen zu begründen. Leitplanken soll die Lehrkraft im Gegensatz zu Hand aber nur dann aufstellen, wenn die Lernenden eine Position einnehmen, die der kritischen Vernunft entgegenläuft *und* die fehlende Korrektur schwerwiegende Folgen nach sich ziehen würde (vgl. Tillson 2017, S. 184). Denn den Optimismus Warnicks und Smiths mit Blick auf die Rationalität von Schülerinnen und Schülern teilt Tillson nicht: Nur weil das stärkste Argument im Raum stehe, müsse dies nicht in die Annahme durch die Lernenden münden – selbst unter Erwachsenen münde Evidenz nicht zwangsweise in Überzeugung, wie der weitverbreitete Glauben an den Zusammenhang von Autismus und Impfungen belege (vgl. Tillson 2017, S. 190f).<sup>7</sup>

#### 4. Plädoyer für das erweiterte, epistemische Kriterium

Tillsons Erweiterung des epistemischen Kriteriums birgt Überzeugungskraft. Es verlangt den Lehrenden ab, ein Thema anhand von drei Fragen zu beleuchten: erstens, lässt sich die Meinung mit Evidenz unterlegen und gut begründen? Zweitens, existieren mehrere vernünftig begründbare Meinungen? Drittens, würde das Ausbleiben einer Korrektur schwerwiegende Folgen nach sich ziehen? Der Ansatz meidet das simple Spiegeln von gesellschaftlichen Streitpunkten des numerischen Kriteriums, umgeht den Fallstrick des Sonderns öffentlicher und privater Werte des politischen Ansatzes und räumt der Vernunftbegabung Vorrang ein, verstanden als Ansporn des kritischen Hinterfragens und zur Evidenzsuche. Anhand fundamentaler Spielregeln bestimmt es die Grenzen des Sagbaren. Ist der Raum für die Schüler und Schülerinnen somit weit, über eigene Reflexionsprozesse zur Achtung der grundlegenden Spielregeln von Demokratie zu gelangen, werden normenvergessenen Positionen Grenzen aufgezeigt. Die Regeln Hands und Levinsons zum Gelingen einer Debatte sind dabei von Gewicht (vgl. Hand und Levinson 2013, S. 614-624). Wer zu Beginn einer Klassenraumdiskussion gemeinsam überlegt, inwiefern ein Austausch von Argumenten verletzend wirken kann und welche Sprache angemessen erscheint, vermittelt: Regeln und Normen folgen keinem autoritären Selbstzweck. Die Reflexion von Regeln und Normen im Kleinen steht sodann als Platzhalter für lange historische Prozesse, ohne sich in Abstraktion zu verlieren.

Über das Einbinden von Verletzlichkeit und der Geschichte als Erfahrungsraum wird auch dem poststrukturalistischen Einwand begegnet, das Pochen auf Vernunft verdränge Emotionalität aus der Öffentlichkeit, die sich dann umso heftiger an den fundamentalistischen und extremistischen Rändern entlade (vgl. statt vieler Mouffe 2018). Freilich kann die Debatte an dieser Stelle nur angerissen werden. Allerdings verspricht das Sichtbarmachen von Verletzlichkeit einerseits und Wut andererseits, den propagierten Gegensatz von Emotionalität und Rationalität zu überwinden. Das Verbalisieren von Gefühlen eröffnet, wie und warum Rationalität gerade Emotionen und Vulnerabilität achtet. Rationalität ist aus dieser Sicht kein Herrschaftsinstrument, sondern ein Hilfsmittel, hitzige Kontroversen in demokratische Bahnen zu lenken.

#### 5. Fruchtbar für die deutsche Debatte?

Wer den Blick jenseits der Politikdidaktik in der Bundesrepublik über die Kontroversen in Großbritannien schweifen lässt, dem drängen sich gewisse Parallelen zwischen der Debatte um den Beutelsbacher Konsens und den Reflexionen von „controversial issues“ auf. Beide eint das Indoktrinationsverbot und der Versuch, Streitthemen nicht aus dem Unterricht auszuschließen. Stärker als im deutschen Kontext rückt in England jedoch die Debattenkultur in den Vordergrund: Die Schülerinnen und Schüler sollen erlernen, fremde Meinungen zu hinterfragen und ihre Positionen zu begründen und nach Evidenz zu suchen. Die Geschichte und das tägliche Miteinander dienen



dabei als Lagerhaus der Erfahrungen. Das Augenmerk richtet sich dabei auf die Frage, was eine gute Begründung ausmacht.

Dem Gewichten und Austauschen von Argumenten wohnt freilich ein Bias hin zum liberalen Demokratieverständnis inne. Die Sichtbarmachung von Emotionen in der Zeitgeschichte einerseits und die Betonung, dass inhaltliche Positionen sich widersprechen können und sie dennoch – oder gerade – dem Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit gerecht werden, darf dabei nicht zu kurz kommen. Zuvor-derst die Reflexionen zur Debattenkultur und zum Umgang mit der politischen Widersprüchlichkeit von Normen birgt das Potenzial, die Debatte um den Beutelsbacher Konsens in Deutschland zu befruchten.

## Anmerkungen

- 1 Bildungspolitik liegt in Großbritannien in der Verantwortung der „home nations“ England, Schottland, Nordirland und Wales. Zum politischen System des Vereinigten Königreiches siehe Sturm 2017.
- 2 Vgl. als politische Grundlage für die Einführung des neuen Faches Advisory Group on Citizenship 1998.
- 3 Kritisch zum konsensualen Charakter: Däuble 2016.
- 4 Ein historischer Abriss über politische Bildung im Vereinigten Königreich findet sich bei Heater 2001.
- 5 Die Teilnahme ist freiwillig und keine Sanktion, vgl. Home Office 2019.
- 6 Die Debatte um „controversial issues“ brach in den 1980ern und 1990ern in Großbritannien im Bereich Sexualkunde auf.
- 7 Die „wissenschaftliche“ Studie, die diesen Zusammenhang proklamierte, hat sich als Fälschung erwiesen. Dennoch hält sich der Irrglaube beständig.

## Quellen- und Literaturverzeichnis

- Advisory Group on Citizenship (1998): Education for citizenship and the teaching of democracy in schools. Final report of the Advisory Group on Citizenship. 22. September 1998. Online verfügbar unter [https://www.teachingcitizenship.org.uk/sites/teachingcitizenship.org.uk/files/6123\\_crick\\_report\\_1998\\_0.pdf](https://www.teachingcitizenship.org.uk/sites/teachingcitizenship.org.uk/files/6123_crick_report_1998_0.pdf), zuletzt geprüft am 03.06.2020.
- Ajegbo, Keith; Kiwan, Dina; Sharma, Seema (2007): Diversity and Citizenship Curriculum Review. Online verfügbar unter <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2007-ajegbo-report-citizenship.pdf>, zuletzt geprüft am 03.06.2020.
- Archard, David (1998): How should we teach sex? In: *Journal of Philosophy of Education* 32 (2), S. 437-449. <https://doi.org/10.1111/1467-9752.00107>
- Counter-Terrorism and Security Act (2015). Online verfügbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted>, zuletzt geprüft am 05.06.2020.
- Däuble, Helmut (2016): Der fruchtbare Dissens um den Beutelsbacher Konsens. In: *Gesellschaft - Wirtschaft - Politik* 65 (4), S. 449-458. <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i4.05>
- Davies, Ian (2012): Citizenship Education. In: Andrew Peterson und James Arthur (Hg.): *The Routledge companion to education*. Abingdon, Oxon, New York: Routledge, S. 228-235.

- Dearden, Robert (1981): *Controversial Issues and the Curriculum*. In: *Theory and Practice in Education* 13 (1), S. 37-44. <https://doi.org/10.1080/0022027810130105>
- Department for Education (2015): *The Prevent Duty*. Departmental advice for schools and childcare providers. Online verfügbar unter [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/439598/prevent-duty-departmental-advice-v6.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439598/prevent-duty-departmental-advice-v6.pdf), zuletzt geprüft am 05.06.2020.
- Education (No. 2) Act (1986). Online verfügbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/61/enacted>.
- Education (No. 2) Act (1996). Online verfügbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/61/1996-04-05>, zuletzt geprüft am 04.06.2020.
- Farini, Federico (2019): *The paradox of citizenship education in early years (and beyond)*. The case of education to fundamental British values. In: *Journal of Early Childhood Research* 17 (4), S. 361-375. DOI: 10.1177/1476718X19860552. <https://doi.org/10.1177/1476718X19860552>
- Hand, Michael (2008): *What should we teach as controversial? A defense of the epistemic criterion*. In: *Educational Theory* 58 (2), S. 213-228. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2008.00285.x> DOI: 10.1111/j.1741-5446.2008.00285.x <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2008.00285.x>
- Hand, Michael (2016): *Should we teach homosexuality as a controversial issue?* In: *Theory and Research in Education* 5 (1), S. 69-86. DOI: 10.1177/1477878507073614. <https://doi.org/10.1177/1477878507073614>
- Hand, Michael; Levinson, Ralph (2013): *Discussing Controversial Issues in the Classroom*. In: *Educational Philosophy and Theory* 44 (6), S. 614-629. DOI: 10.1111/j.1469-5812.2010.00732.x. <https://doi.org/10.1111/j.1469-5812.2010.00732.x>
- Heater, Derek (2001): *The history of citizenship education in England*. In: *The Curriculum Journal* 12 (1), S. 103-123. DOI: 10.1080/09585170122713. <https://doi.org/10.1080/09585170122713>
- Hess, Diana; Avery, Patricia G. (2008): *Discussing Controversial Issues as a Form and Goal of Democratic Education*. In: Carole Hahn, Ian Davies und James Arthur (Hg.): *The SAGE handbook of education for citizenship and democracy*. Los Angeles, Calif., London: SAGE, S. 206-516.
- Home Office (2019): *Prevent and Channel Factsheet*. Online verfügbar unter <https://homeofficemedia.blog.gov.uk/2019/12/19/prevent-and-channel-factsheet/>, zuletzt geprüft am 10.08.2020.
- Jerome, Lee; Clemitchaw, Gary (2012): *Teaching (about) Britishness? An investigation into trainee teachers' understanding of Britishness in relation to citizenship and the discourse of civic nationalism*. In: *The Curriculum Journal* 23 (1), S. 19-41. DOI: 10.1080/09585176.2012.650468. <https://doi.org/10.1080/09585176.2012.650468>
- Kerr, David; Smith, Alan; Twine, Christine (2008): *Citizenship in the United Kingdom*. In: Carole Hahn, Ian Davies und James Arthur (Hg.): *The SAGE handbook of education for citizenship and democracy*. Los Angeles, Calif., London: SAGE, S. 252-260. <https://doi.org/10.4135/9781849200486.n20>
- Liddle, Anna (2016): *Controversial Issues in the Citizenship Classroom: Lessons from the Literature*. In: *Teaching Citizenship* (43), S. 8-12.
- May, Michael (2020): *„Der Herausforderung entgegenzutreten“*. Zum Verhältnis von politischer Bildung und Rechtspopulismus. In: Isabelle-Christine Panreck (Hg.): *Populismus - Staat - Demokratie*. Ein interdisziplinäres Streitgespräch. Wiesbaden: Springer VS, S. 111-133. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-30076-0\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-30076-0_6)
- Mouffe, Chantal (2018): *Für einen linken Populismus*. Berlin.
- Panreck, Isabelle-Christine (2020): *Zulasten zivilgesellschaftlicher Freiräume? Staatlich geförderte Demokratiebildung in Großbritannien*. In: *Zeitschrift für Politik* 67(4), S. 437-454.

- Phillips, Anne (2016): Must Feminists Give up on Liberal Democracy? In: *Political Studies* 40 (1\_suppl), S. 68-82.  
DOI: 10.1111/j.1467-9248.1992.tb01813.x. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1992.tb01813.x>
- Sauer, Birgit (2001): *Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*. Frankfurt am Main.
- Sturm, Roland (2017): *Das politische System Großbritanniens*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-10288-3>
- Sturm, Roland (2019): Die Autonomie von Schottland, Wales und Nordirland (devolution). In: Roland Sturm (Hg.): *Länderbericht Großbritannien*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 99-117.
- Tilson, John (2017): When to Teach for Belief. A Tempered Defense of the Epistemic Criterion. In: *Educational Theory* 67 (2), S. 173-191.  
DOI: 10.1111/edth.12241. <https://doi.org/10.1111/edth.12241>
- Warnick, Bryan R.; Spencer Smith, D. (2014): The Controversy Over Controversies. A Plea for Flexibility and for "Soft-Directive" Teaching. In: *Educational Theory* 64 (3), S. 227-244.  
DOI: 10.1111/edth.12059. <https://doi.org/10.1111/edth.12059>
- Wehling, Hans-Georg (1977): Konsens à la Beutelsbach? In: Siegfried Schiele und Herbert Schneider (Hg.): *Das Konsensproblem in der politischen Bildung*. Stuttgart, S. 173-184.
- Widmaier, Benedikt; Zorn, Peter (Hg.) (2016): *Brauchen wir den Beutelsbacher Konsens? Eine Debatte der politischen Bildung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.



Bernhard Stahl

## Internationale Politik verstehen

Eine Einführung

Vom Syrien-Krieg über globale Klimapolitik, dem Brexit bis hin zur politischen Bearbeitung der „Flüchtlingskrise“ in Deutschland: Ausgehend von aktuellen Ereignissen vermittelt dieses Buch einen verständlichen, differenzierten Einstieg in die Internationale Politik. Glossar, Lernfragen, Verweise und eine wiederkehrende lesefreundliche Strukturierung der Kapitel sorgen für raschen Lernerfolg.

3., aktualisierte Auflage

2020 • 389 S. • kart. • 27,00 € (D) • 27,80 € (A) • utb L  
ISBN 978-3-8252-8768-9 • eISBN 978-3-8385-8768-4



Alexandra Sitenko

## Internationale Politik verstehen

Die Beziehungen zwischen Russland und Ländern Lateinamerikas im 21. Jahrhundert

Russland sei nach Lateinamerika zurückgekehrt, stellte der damalige Präsident Medwedew 2010 fest. Wie diese Intensivierung der Beziehungen zwischen Russland und den Ländern Ecuador, Kuba und Brasilien zustande kam, untersucht die Studie anhand eines multidimensionalen geopolitischen Ansatzes. Basierend auf Erkenntnissen aus der praktischen Politik und akademischen Arbeiten liefert die Autorin eine Definition für das Konzept ‚strategische Partnerschaft‘ und zeichnet mithilfe einer prozessorientierten Methode die Entwicklung dieser Partnerschaften im Zeitraum 1992-2017 nach.

2020 • 378 S. • kart. • 69,90 € (D) • 71,10 € (A)  
ISBN 978-3-96665-024-3 • eISBN 978-3-96665-994-9



# Künstliche Intelligenz und technologische Macht

G. Günter Voß

Der auffällig formatierte Buchtitel „Prinzip Mensch“ deutet schon an, dass die 450 Seiten starke Schrift nicht nur dem Umfang nach ein besonders Buch sein möchte. Erst der kleinere Untertitel macht auf das zentrale Thema politischer Fragen hinsichtlich des Reizworts „Künstliche Intelligenz“ aufmerksam. Der auch sachlich ausgesprochen selbstbewusste Titel signalisiert, dass es um ein durch ökonomisch-technische Informationen und geistesgeschichtliche Reminiszenzen unterlegtes Anliegen mit hohem Anspruch geht: Um den Rekurs auf ein alteuropäisches Menschenbild zur Abwehr einer sich im historischen Vergleich in bisher so nicht gekannter Qualität verselbständigenden neuartigen Technologie. Der Text versteht sich vor diesem Hintergrund erklärtermaßen als politische Streitschrift angesichts tiefgreifender digital-technischer Umgestaltungen von Wirtschaft und Gesellschaft und ihrer nach wie vor nicht überall verstandenen weitreichenden Folgen. Und jenseits eines für viele Leser\*innen sicherlich hilfreichen technischen oder philosophischen Hintergrundwissens ist das Werk vor allem aufgrund seiner so kenntnisreich nur selten vorgestellten digitalpolitischen Anregungen gerade aktuell überaus wichtig.

## Die Autoren

Paul Nemitz ist Jurist bei der EU-Kommission zu den Themen Verbraucherschutz und Grundrechte und war an der Entwicklung der EU-Datenschutzgrundverordnung

	<p><b>Prof. Dr. rer.pol. habil. em. G. Günter Voß</b> Technische Universität Chemnitz, Institut für Soziologie  Foto: Janine Guldener</p>	
<p><b>Paul Nemitz, Matthias Pfeffer, Prinzip Mensch.</b> Macht Freiheit und Demokratie im Zeitalter der Künstlichen Intelligenz. Dietz 2020</p>		

(DSGV) beteiligt. Aktuell ist er Mitglied der Datenethikkommission der Bundesregierung und anderer Gremien ähnlicher Ausrichtung.

Matthias Pfeffer studierte Philosophie und war danach länger bei FOCUS TV tätig. Derzeit versteht er sich als „freier TV-Journalist und TV-Produzent“.

## Das Thema

Der Klappentext beschreibt präzise, worum es jenseits vieler Exkurse im Buch geht: um „... eine Selbstvergewisserung über die Quellen und Notwendigkeiten von Freiheit und Demokratie im Zeitalter steigender technologischer Macht“, als Grundlage für einen Aufruf, „an der Gestaltung neuer verbindlicher und durch Demokratie gesetzter Regeln für Soziale Netze, Internetplattformen und Künstliche Intelligenz mitzuwirken“, wozu „Wissen über Technologie, Konzernstrategien und aktuelle [digital]politische Debatten“ vermittelt werde. Im Text wird dem Leser erst schrittweise deutlich, dass es damit um eine dezidierte politische und philosophisch angereicherte Kritik an den Strategien der großen monopolartigen Digitalkonzerne geht und an der dadurch entstehenden neuartigen ökonomisch-technischen Macht in fast allen gesellschaftlichen Bereichen. Damit wird auch verständlich, warum von einem „digitaltechnisch-wirtschaftlichen Komplex“ (S. 52ff) gesprochen wird und dadurch an den älteren Ausdruck „militärisch-industrieller Komplexe“ erinnert wird. Vermutlich soll damit auch darauf verwiesen werden, dass die Digitalkonzerne durchwegs mehr oder weniger explizit militärtechnologische Aufträge übernehmen und darüber finanziert sind. Konkret gilt die Aufmerksamkeit den allseits bekannten Technikgiganten Google, Amazon, Facebook und Apple und Microsoft (kurz „GAFAM“). Die chinesischen Großkonzerne im digitalen Feld (Baidu, Tencent, Alibaba) werden dagegen nur marginal berücksichtigt, was sich jetzt schon als Fehler erweist. Das Buch will keineswegs nur allgemein zu einer demokratischen Gestaltung der Internetwirtschaft aufrufen, sondern präsentiert zugleich Vorschläge für eine Regulierung des fokussierten Komplexes mit dezidiert europäischer Perspektive, da man sich aus den USA wenig politische Initiative in diesem Sinne erwartet. Das Thema „Künstliche Intelligenz“ steht demgegenüber eher an zweiter Stelle, vor allem wenn man etwas über das im Untertitel prominent erwähnte „Zeitalter der KI“ zu erfahren hofft.

## Der Aufbau des Buchs

Das Buch beginnt nach kurzer Einleitung (A) mit einer kursorischen philosophisch angeleiteten Kritik der „technologischen Macht“ digitaltechnischer Großkonzerne und deren strategischer Machtmittel. Ob mit den Rekursen auf diverse Autoren zu „Macht“, „technologische Herrschaft“ usw. etwas für die weitere Lektüre zu gewinnen ist, ist fraglich. Näher am konkreten technischen Fokus des Buchs sind daran anschließende selektive Einblicke in aktuelle Themen digitaler Technik wie „Künstliche Intelligenz“, „Maschinelles Lernen“ usw., Ausführungen zur Vernetzungsfunktion des Internet als Grundlage der immensen Profitmargen von Google & Co. sowie auf-

schlussreiche Erläuterungen zu den „Machttechnologien“ und betriebsstrategischen „Quellen der Macht“ der „Tech-Giganten“ vor dem Hintergrund ihrer verschiedenen „Geschäftsmodelle“ (B).

Spannend ist ein breiter Überblick zu den ideengeschichtlichen Hintergründen des Menschen- und Weltbilds im Silicon Valley (die „kalifornische Ideologie“). Vorgestellt werden u.a. die libertären Versatzstücke der Hippiekultur, frühe, oft militärisch geprägte kybernetische Denkmodelle oder die US-typische sozialdarwinistische Engführung der Evolutionstheorie, die neoliberale Markt- und Staatsideologie und nicht zuletzt die „posthumanistischen“ Phantasien von Kurzweil u.a. Nur wenige Leser werden über die folgenreiche Verbindung solcher Hintergründe der Digitalökonomie mit den zentralen Personen (Jobs, Gates, Bezos, Zuckerberg, Musk u.v.a.m.) in den USA Kenntnis haben. (C)

Die zwei folgenden großen Kapitel wenden sich dann mit kontrastierenden Perspektiven den „Gefährdungen“ demokratischer Errungenschaften durch das Wirken von GAFAM zu.

Mit juristischer Expertise geht es zuerst um Risiken für zentrale Rechtsstrukturen und verfassungsrechtliche Leitlinien unserer Demokratie. Gerade auch hier werden mit berechtigter scharfer Kritik erschreckende Beispiele für tiefgreifende Eingriffe in Staats- und Gesellschaftsprinzipien durch Plattformunternehmen, Social Media, Suchmaschinen usw. beschrieben. So bekannt die Umtriebe etwa von Facebook oder Google mit immer stärker ausufernden Privatheitsgefährdungen inzwischen sind, ist die Lektüre dieses zentralen Kapitels vielleicht auch für Experten lohnend. Dass die durchaus nicht unstrittige DSGVO reichlich gutwillig behandelt wird, könnte jedoch bei manchem Stirnrunzeln erzeugen. (D)

Ähnlich, aber im Ansatz anders, ist der anschließende durch Habermas frühe Schrift „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ inspirierte Blick auf die demokratische Bedeutung einer freien gesellschaftlichen Meinungsbildung, die ebenfalls durch GAFAM bedroht ist. (E). Was dabei passiert, ist aus europäischer Sicht in seinen tiefgreifenden Risiken nur mühsam zu verstehen und nur aus einem typischen US-amerikanischen Denken erklärbar, das die „Freie Rede“ ideologisch sehr hoch hält, um den Preis einer Vernachlässigung anderer Werte. Dass diese diesseits des Atlantiks so bedrohlich wahrgenommenen Gefahren oft jetzt erst angesichts von Fake News, Wählerbeeinflussung, manipulativen Algorithmen, betrügerischen Social Bots, spionierenden Tracking Cookies usw. deutlich werden, rechtfertigt in jeder Hinsicht die medientheoretisch gut unterfütterten Attacken. Das gilt auch, wenn man spürt, dass hier der Journalist spricht, der seine Bindung an die Interessen heimischer Großmedien nicht verleugnen kann. (E)

Direkt darauf folgt ein nun wieder ideengeschichtlich angelegter „Gegenentwurf“ zur vorher erläuterten Problemkonstellation als erklärte „Selbstvergewisserung“ der Autoren. Erneute breit gestreute Exkurse zum westlichen Humanismus und insbesondere zu den technikanthropologischen Überlegungen von Hans Jonas mit seinem „Prinzip Verantwortung“ angesichts einer schon in den 1950er Jahren mit der Atomkraft aus dem Ruder laufenden Technologie führen zum titelgebenden „Prinzip Mensch“. Dies versteht sich als ein für digital-technische Zeiten erweitertes Ethik-

prinzip. Auch hier wird eine ganze Riege großer Geister herangezogen, von Kant bis Adorno, der für eine „Kritische Theorie des Digitalen“ hilfreich sei. Angesichts der vielfältigen Assoziationen ist es nicht immer zu verstehen, was man als pointiertes Ergebnis festgehalten könnte. Vielleicht Folgendes: Es sei wichtig, „den Humanismus zu aktualisieren anstatt ihn mit Post- und Transhumanismus zu verabschieden“ (S. 253), da im jetzt explizit angesprochenen „Zeitalter der KI [...] ein neuer Fetisch“ drohe (ebd.), so dass „das Verhältnis Mensch-Technik zum [neuen] Paradigma der Ethik gemacht werden [muss], damit wir nicht zu den Knechten des neuen Herrn KI werden“ (S. 267). So belesen dabei manches ist, dem Rezensenten wurde dabei neben bekannten sehr allgemeinen Ideen keine wirklich eigenständige Linie deutlich. Zu vielfältig und gelegentlich auch disparat wirkend ist die Flut der Theorieanspielungen. (F)

Ganz anders dann wieder der technologiepolitische Abschluss des Buchs mit der lässigen Überschrift „Was tun“. Hier werden – nachdem erneut theoretisch ausgeholt wird – Empfehlungen präsentiert für politische Gegenmaßnahmen angesichts der Übergriffe von GAFAM. Gerade das verfolgt erneut eine normative Agenda, aber nun in anschaulicher politisch-praktischer Hinsicht, etwa bei folgenden Forderungen (S. 280ff):

- Ein unabhängiger professioneller Journalismus sowie eine Regulierung von Wahlwerbung im Internet,
- eine Verbraucherschutzorientierte Rechnertechnologie („Edge Computing“) mit einer öffentlichen „Treuhanderschaft“ für die Speicherung persönlicher Daten,
- „öffentliche [Social Media] Plattformen“ und wohl auch öffentlich verantwortete Suchmaschinen,
- eine wettbewerbsrechtliche Zerschlagung der Digitalkonzerne,
- eine Orientierung der Digitalindustrie an europäischen Verfassungsideen (z.B. „Gewaltenteilung“ usw.), sowie
- eine digitale Ausbildung von Ingenieuren.

Dass wenig Hoffnung auf US-amerikanische Akteure gesetzt wird, sollte nicht verwundern. Die gelegentliche Selbstkritik in den Belegschaften kalifornischer Digitalunternehmen („Techlash“) oder aktuelle verbale Zugeständnisse von Zuckerberg bis hin zu überraschenden Regulierungsforderungen bei Apple und Microsoft werden erwähnt. Aber man erwartet eine ernsthafte Gegenwehr gegen die GAFAM-Macht nur als Ergebnis einer europäischen Digitalpolitik. Die EU-DSGVO wird dabei mehrfach gelobt, die netzpolitische Kritik aber fast übergangen. (G)

## Eine kritische Gesamteinschätzung mit Blick auf ausgewählte Aspekte

Das Buch ist primär eine normativ orientierte politische *Gedankenstudie*. Das ist zulässig, richtig und gerade momentan wichtig, könnte aber diejenigen enttäuschen, die vielleicht anderes erwarten. Dem gegenüber fällt die Sachinformation gelegentlich zurück und beschränkt sich auf durchaus interessante Übersichten zu vielfältigen techni-



schen, wirtschaftlichen und politischen Grundlagen der Digitalökonomie. Einschlägig tiefergehend informierte Leser finden dabei möglicherweise wenig substantiell Neues. Vor allem vermisst man eine originäre weiterführende Position der Autoren, die Bekanntes nicht nur zusammenfasst – selbst bei den politischen Forderungen. Irritierend wirkt der oft überraschende Sprung zwischen Übersichten zu ökonomisch-technischem Wissen und ausholendem philosophierendem Sinnieren, auch wenn man die Sichtweisen teilt. Erhellend und anregend waren für den Rezensenten die Darstellungen zur „kalifornischen Ideologie“ und die regulierungspraktischen Anregungen für ein mögliches europäisches Internet- und Digitaltechniksystem. Ob die Hoffnung auf eine europäisch getragene politische Gegenmacht zu GAFAM mehr sein kann als ein cyberpolitischer Traum, muss sich zeigen.

Den prominenten Titel „*Prinzip Mensch*“ versteht man erst, wenn man sich auf die durchaus klugen verstreuten geistesgeschichtlichen Reflexionen einlässt. Oft wird dabei jedoch nicht immer wirklich deutlich, wohin es in Bezug auf den konkreten Gegenstand führen soll. Geht es nur darum zu fordern, dass der „Mensch“ nicht seine Autonomie an eine neue Technologie verlieren darf? Dazu sollte man gleich Hans Jonas im Original lesen oder auch den (was nicht angesprochen wird) in seinen letzten Schriften dezidiert technikkritischen Norbert Wiener.

*Künstliche Intelligenz* und damit allgemeiner die spezifischen Eigenschaften aktueller Digitaltechnologien bleiben genau besehen ein Randmoment im Buch (trotz des Untertitels). Das gilt auch, wenn zu Recht darauf verwiesen wird, dass KI in so gut wie allen internetrelevanten Techniken Verwendung findet. Wer Genaueres über KI wissen will, sollte nach direkt einschlägigen Veröffentlichungen suchen. Besonders bei diesem Thema zeigt sich ein Grundproblem der überaus breiten Anlage des Buchs: Man hört von allem und jedem etwas, aber zu wichtigen Aspekten (wie etwa der KI) bleibt nach der Lektüre manchmal nur Begriffsrauschen übrig.

Gelegentlich wird auf die grundlegende Studie der Harvard-Ökonomin *Shoshana Zuboff* zum „*Überwachungs-kapitalismus*“ Bezug genommen. Man hat dabei aber den Eindruck, dass deren zentrales kapitalismustheoretisches Argument (Daten als grundlegend neuartiger wirtschaftlicher „Rohstoff“) nicht rezipiert oder nicht ernst genommen wird. Das ist bedauerlich, weil eine eigenständige Argumentation von Nemitz/Pfeiffer gerade auch in einer systematischen Absetzung von Zuboff hätte deutlich werden können. Und es ist erst recht verwunderlich, weil der demokratietheoretische Fokus des Buchs einen perfekten Anschluss an die ja ebenfalls machttheoretischen Analysen der Amerikanerin gebildet hätte.

## Schlusskommentar

Das Buch ist ein markantes Plädoyer für die Reaktivierung humanistischer Werte angesichts einer historisch so noch nicht gekannten neuartigen technisch-ökonomischen Herrschaft. Dazu werden interessante Sachinformationen angeboten, die man aber meist auch an anderer Stelle lesen kann. Philosophische Begleitreflexionen geraten manchmal zu grundkursmäßigen Nachhilfen, die nur wenig zum Verständnis der

wichtigen politisch-praktischen Folgerungen beitragen. Die durchaus kompetenten digitalpolitischen Vorschläge sind von einem ungebrochenen, auf Europa hoffenden Regulierungsoptimismus begleitet, für den angesichts der derzeitigen Lage der EU erhebliche Zweifel angemeldet werden dürfen. Das gilt auch deswegen, weil zugleich die extreme neuartige Macht des digitaltechnisch-wirtschaftlichen Komplexes nicht unberechtigt nahezu als ausweglos geschildert wird. Gleichwohl ist „Prinzip Mensch“ ein inspirierendes und gerade zum jetzigen Zeitpunkt ausgesprochen wichtiges Manifest zur Sicherung von Recht und Demokratie in der sich abzeichnenden digitalen Gesellschaft. Die Lektüre lohnt, erfordert aber Geduld und manchmal Nachsicht.



*Sabine Achour/ Siegfried Frech/  
Peter Massing/ Veit Straßner  
(Hrsg.): Methodentraining für den  
Politikunterricht, Frank-  
furt/Main: Wochenschau, Neu-  
aufl. 2020, 336 S. mit umfangrei-  
chem Downloadmaterial*

Während Methoden in der Politikdidaktik lange ein Schattendasein fristeten, ist die Methodik in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus politikdidaktischer Theorie und Praxis gerückt. Umso erstaunlicher erscheint es zunächst, dass nun ein neuer umfangreicher Band zu Methoden im Politikunterricht erschienen ist, der die Nachfolge des bisherigen, ebenfalls im Wochenschau Verlag erschienenen „Methodentraining für den Politikunterricht“ antritt. Die vollständig neue Bearbeitung des Ursprungsbands geht jedoch über eine Vorstellung von Methoden, Unterrichts- und Sozialformen hinaus und weist zudem eine neue Strukturierung sowie Systematisierung der Methoden auf – nämlich entlang unterschiedlicher Unterrichtsphasen. Startend mit einer Einleitung zum Verhältnis von Methoden und politischer Mündigkeit sowie einer Darlegung der Intention des Buches ist der Band anschließend in zwei Teile strukturiert. Während sich der erste Teil der Frage widmet, was „guter“ Politikunterricht ist sowie Voraussetzungen und Bedingungen eines solchen wissenschaftsorientiert und kritisch reflektiert, stellt der zweite Teil Methoden und Sozialformen vor und reflektiert diese im Hinblick auf Chancen, Potentiale und Risiken.

In der Einleitung arbeiten die Herausgeber:innen zunächst das enge Verhältnis von Demokratie, politischer Bildung, politischer Mündigkeit und Methoden heraus: „Die Vermittlung von Methoden ist in der politischen Bildung somit eine entscheidende Voraussetzung, damit mündige Individuen mit ihrer Kritik-, Urteils- und Handlungsfähigkeit Demokratien langfristig lebendig halten.“ (S.9) Zeigt sich bereits hier, dass die Herausgeber:innen das wechselseitige Verhältnis von Gesellschaft und Individuum anerkennen sowie ihre Überlegungen hinsichtlich eines guten Politikunterrichts und des Einsatzes von Methoden aus der Reflexion und der Analyse von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Veränderungen ziehen,

wird dies in der Darlegung der Intention des Buches noch deutlicher. So werden unter anderem die mit gesellschaftlichen Entwicklungen verknüpften Herausforderungen und Chancen der Diversität, Heterogenität und Differenzierung im Politikunterricht als auch die an vielen Schulen immer wichtiger werdende Sprachförderung zur Legitimation der Herausgabe eines neuen Methodenwerks herangezogen. Hierin besteht auch eine generelle Stärke des Bandes – nämlich, dass die Herausgeber:innen und Autor:innen das Politische als Kern des Politikunterrichts nicht aus den Augen verlieren und in ihren fachdidaktischen und methodischen Überlegungen einem politik- und sozialwissenschaftlichen Impetus folgen.

Im ersten Teil des Bandes werden dann, auf der Grundlage aktueller politikdidaktischer Forschung, politikdidaktische Grundlagen übersichtlich und kompakt zusammengefasst. So werden zentrale Politikbegriffe knapp, aber verständlich vorgestellt, die Kompetenzorientierung wird in ihren wesentlichen Facetten beleuchtet und eingeordnet, politikdidaktische Prinzipien werden praxisbezogen sowie vor dem Hintergrund der herangezogenen Literatur reflexiv behandelt und ein Phasenmodell, das individuell angepasst werden kann, wird als Grundlage vorgeschlagen. Besonders gelungen ist auch ein kurzer Text der Berliner Politikdidaktikerin und Mitherausgeberin Sabine Achour, der aktuelle Forschungsergebnisse zur Sprachbildung kompakt und mit der notwendigen Tiefe zusammenstellt sowie die Bedeutung dieser für einen in den meisten Fällen sprachintensiven Politikunterricht veranschaulicht. Zusammengefasst bietet der erste Teil, der sorgfältig zusammengestellt sowie reflexiv verfasst wurde, eine hervorragende Übersicht für Lehramtsstudierende, junge Lehrkräfte sowie diejenigen Lehrer:innen, die einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand der Politikdidaktik gewinnen möchten. Kritisieren ließe sich einzig, dass der Abschnitt zur Wissenschaftsorientierung zwar unterschiedliche Disziplinen des Politikunterrichts benennt, methodische Schlussfolgerungen aber lediglich angedeutet werden. Könnten bei der Betonung der ideengeschichtlich-historischen Dimension nicht ganz andere Methoden fruchtbar sein als bei der Auseinandersetzung mit rechtlichen Grundlagen des Politischen? Sowohl im Hinblick auf diese unberücksichtigte Fragestellung als auch hinsicht-

lich der Vorstellung einer alternativen politikdidaktischen Konzeption hätte in dem Band noch stärker auf die genetische Politikdidaktik Andreas Petriks eingegangen werden können.

Ansonsten bestätigt der Band auch im zweiten Teil, dem Methodenteil, den sehr überzeugenden Eindruck. Die einzelnen Methoden, die der Einstiegsphase, der Informations- und Analysephase, der Anwendungsphase, kommunikativem und simulativem politischen Handeln sowie der politischen Urteilsbildung zugeordnet sind, und um einen Abschnitt zu Sozialformen und Methoden zur Leistungsmessung und -beurteilung ergänzt wurden, werden praxisorientiert vorgestellt und unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Literatur kritisch reflektiert. Zudem enthält der Band zu vielen Methoden Checklisten, die Lehrkräften den Einsatz von Methoden erleichtern sollen, und Kopiervorlagen. Beides ist dem Band als Downloadmaterial beigelegt. Zwar könnte die kritische Reflexion der Methoden stellenweise ergänzt werden. Insgesamt bietet der Band jedoch eine gelungene Methodenauswahl, führt zielführend und kompakt in die Methoden ein und nennt wesentliche Chancen und Risiken beim Einsatz der jeweiligen Methode. Der angepasste Einsatz der Methoden im Unterricht sowie die Arbeit mit den Kopiervorlagen bestätigt diesen Eindruck auch in der Praxis und lässt deutlich werden, dass die Autor:innen in ihren Beiträgen fachdidaktisch-wissenschaftliche Expertise und Professionswissen zugleich vereinen.

Berücksichtigt man, dass die Methoden und didaktischen Vorschläge an Lerngruppen sowie an eigene Bedürfnisse und Erfahrungen angepasst werden müssen (vgl. S. 13), ist der Band, mit wenigen und nicht weiter problematischen Einschränkungen, allen Lehrkräften zu empfehlen, die auf der Suche nach einem wissenschaftlich fundierten und praxisorientierten Band sind, der sowohl Methoden für den Politikunterricht als auch politikdidaktische Grundlagen übersichtlich, kritisch, differenziert und reflektiert zusammenstellt. Neben Klassikern zu Methoden der politischen Bildung wie dem Band „Politik-Methodik - Handbuch für die Sekundarstufe I und II“ von Dagmar Richter und Sibylle Reinhardt aus dem Jahr 2007 ist der Band in jedem Lehrer:innenbücherregal in Griffnähe gut aufgehoben.

*Hendrik Küpper*



*Michael May / Gudrun Heinrich  
(2020): Rechtsextremismus pädagogisch begegnen. Handlungswissen für die Schule. Stuttgart: Kohlhammer*

Rechtsextremismus ist ein Problem unserer Gesellschaft, das auch in der Institution Schule auftritt. Die Schule kann dieses Problemfeld nicht ignorieren, weil ihr Bildungsauftrag an demokratische Werte gekoppelt ist, die durch Rechtsextremismus und Rechtspopulismus infrage gestellt werden. Michael May und Gudrun Heinrich möchten mit ihrem Buch eine „Unterstützung“ (S. 12) für den Umgang mit diesem Problemfeld in der Schule bieten. Als richtungsgebend stellen die Autoren die folgenden Fragen heraus: „Was ist unter Rechtsextremismus zu verstehen, welche Ursachen hat er, wie ist er etwa von Rechtspopulismus abzugrenzen? Was kann getan werden, um die Schüler/innen von Rechtsextremismus abzuhalten, wie kann man mit Schüler/innen arbeiten, bei denen bereits rechtsextreme Einstellungsfacetten zum Vorschein kommen? Ist Schule Teil der Lösung oder eher Teil des Problems? Was können Schule und Unterricht gegen die Verbreitung rechtsextremer Einstellungen und Verhaltensweisen bewirken?“

Die Einleitung des Buches (Kapitel 1) offeriert einen Problemaufriss, der in die Thematik einführt und ihre Relevanz auf den Punkt bringt. Es folgt eine sachanalytische Auseinandersetzung mit den Phänomenen Rechtsextremismus, Vorurteile, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, Rechtspopulismus und Hate Speech sowie mit verschiedenen Erklärungsansätzen, die den Leser/innen einen grundlegenden Überblick zur Sache geben (Kapitel 2 und 3).

Im Anschluss daran gehen die Autoren auf die pädagogische Präventionsarbeit ein (Kapitel 4). Ihre zentrale These lautet, dass Anerkennung das „Schlüsselkonzept schulischer Präventionsarbeit“ sei (S. 74). Die inhaltlich-ideologische Ablehnung von Rechtsextremismus dürfe den Blick für die pädagogische Bedeutung persönlicher Anerkennungsverhältnisse im Kontext Schule nicht verstellen. May und Heinrich verdeutlichen, dass „Anerkennung“ auf der persönlichen Ebene „so-

wohl eine Notwendigkeit für eine stabile Identitätsbildung der Schüler/innen“ darstelle „als auch einen Beitrag dazu“ leisten könne, „die Ausbildung rechtsextremer Einstellungen zu verhindern und in diesem Sinne präventiv zu wirken“ (S. 76). Dieser Leitgedanke, der sich durch das gesamte Buch zieht, ist klug. Er hebt sich von gängigen Ratschlägen, die auf Ausgrenzung von und „Haltung zeigen“ gegen rechts orientiert sind, bewusst ab, weil diese im Kontext Schule durchaus problematisch sein können. Die Bandbreite der darauf aufbauenden Präventionsstrategien reicht von der Förderung der Schülerpartizipation über die „Entwicklung einer wertschätzenden und zugewandten Interaktionsqualität in Schule und Unterricht“, die Wissensvermittlung im Unterricht, die Anbahnung und das Training sozialkognitiver Kompetenzen, „um gegen Vorurteile und gegenseitige Abwertung vorzugehen“, die „Entwicklung von Einstellungen durch Kontakt“, das „Argumentieren“, die „Kooperation mit außerschulischen Trägern“ bis hin zum Ziehen „roter Linien“ und zur Schulentwicklungsarbeit (Kapitel 4, 5 und 6).

Abschließend diskutieren May und Heinrich, inwieweit es im Kontext Schule nicht nur um eine pädagogische, sondern auch um eine inhaltlich-politische Auseinandersetzung mit denjenigen konservativen Orientierungsgehalten gehen müsse, die ab einer bestimmten Ausprägung zwar Teil des rechtspopulistischen oder rechtsextremen

Denkens sind, aber nicht genuin und nicht ausschließlich zu diesem gehören (Kapitel 7). Es bestehe daher die Herausforderung „zusammen mit Schüler/innen, die dorthin tendieren, auch Wege auszuloten, *konservativ* zu sein, ohne menschen- und demokratiefeindliche Konsequenzen zu riskieren“ (S. 159; Hervorheb. i.O.). Hier zeigt sich abermals eine neue, interessante Perspektive, die die fachdidaktische und pädagogische Diskussion bereichert.

Das Buch überzeugt durch seinen analytisch-abwägenden Stil, der sich vor allem darin ausdrückt, dass nicht nur die Chancen, sondern auch die Grenzen der einzelnen Präventionsmaßnahmen reflektiert werden, sowie durch seinen konsequenten Praxisbezug. Hervorhebung verdienen in diesem Zusammenhang die im Buch enthaltenen Praxis- und Übungsbausteine, die Ideen für die Praxis geben und zum Nach- und Weiterdenken einladen.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Das Buch ist Praktiker/innen, Lehramtsanwärter/innen im Vorbereitungsdienst und Studierenden im besonderen Maße zu empfehlen. Zugleich stellt es mit seinen programmatischen Gedanken einen wichtigen Diskursbeitrag für die Didaktik der politischen Bildung und die Demokratiepädagogik dar.

*Christian Fischer*

## Autorinnen und Autoren

Prof. i.R., Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup  
zurzeit Gastprofessor an der Universität Siegen  
Sprecher der Arbeitsgruppe Alternative  
Wirtschaftspolitik  
heinz.bontrup@t-online.de

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

Prof. i.R. Dr. Eckhard Jesse  
Bis 2014 Professor im Fach Politikwissenschaft  
TU Chemnitz.  
e-jesse@t-online.de

Luca Karg  
Institut für Soziologie  
Lehrstuhl: Arbeits- Organisations- und  
Wirtschaftssoziologie  
Technische Universität Darmstadt.  
lucasebastian.karg@stud.tu-darmstadt.de

Hendrik Küpper  
Student der Politischen Bildung und  
Ethik/Philosophie  
Freie Universität Berlin  
hkuepper10@gmx.de

Maurice Laßhof  
Institut für Soziologie  
Lehrstuhl: Arbeits- Organisations- und  
Wirtschaftssoziologie  
Technische Universität Darmstadt  
maurice.lashhof@stud.tu-darmstadt.de

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

Dr. Isabelle-Christine Panreck  
Hannah-Arendt-Institut für  
Totalitarismusforschung e. V. an der TU Dresden  
Helmholtzstraße 6. 01069 Dresden  
isabelle-christine.panreck@mailbox.tu-dresden.de

Karsten Schäfer B.A.  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-  
Nürnberg  
Institut für politische Wissenschaft  
Kochstraße 4. 91054 Erlangen  
karsten.schaefer@fau.de

Dr. habil. Martin Thunert  
Senior Research Lecturer Political Science  
Heidelberg Center for American Studies  
Universität Heidelberg  
Hauptstraße 120. 69117 Heidelberg  
mthunert@hca.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Sylvia Veit  
Fachgebiet Public Management  
Universität Kassel  
Kleine Rosenstr. 3. 34109 Kassel  
sveit@uni-kassel.de

Prof. em. Dr. rer.pol.habil. G. Günter Voß  
Technische Universität Chemnitz  
Institut für Soziologie  
g.g.voss@ggv-webinfo.de

Thomas Waldvogel  
Pädagogischer Fachreferent der Landeszentrale  
für politische Bildung, Baden-Württemberg sowie  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Professur für  
Vergleichende Regierungslehre  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
LPB Außenstelle Freiburg  
Bertoldstraße 55. 79098 Freiburg  
thomas.waldvogel@lpb.bwl.de

Prof. Dr. Michael Wehner  
Leiter der Abteilung 5 „Regionale Arbeit“ und  
der Außenstelle Freiburg der Landeszentrale für  
politische Bildung, Baden-Württemberg sowie  
Lehrbeauftragter am Seminar für  
Wissenschaftliche Politik  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.  
LPB Außenstelle Freiburg  
Bertoldstraße 55. 79098 Freiburg  
E-Mail: michael.wehner@lpb.bwl.de



Niklas van Alst

## Die USA, Deutschland und der Fall Huawei

Zur Geopolitik und Geoökonomie  
des Internets

Als Beitrag zum besseren Verständnis des Konflikts zwischen den USA und der Volksrepublik China um den Netzwerkausrüster Huawei eröffnet die Studie eine historische Perspektive auf die geopolitische und geökonomische Bedeutung des Internets. Der Fokus liegt dabei auf der historischen Genese der politischen, ökonomischen und nachrichtendienstlichen Funktionen, die den US-amerikanischen Blick auf das Internet heute prägen.

WIFIS-aktuell, Band 67  
2021 • 90 S. • kart. • 7,90 € (D) • 8,20 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2478-9 • eISBN 978-3-8474-1651-7



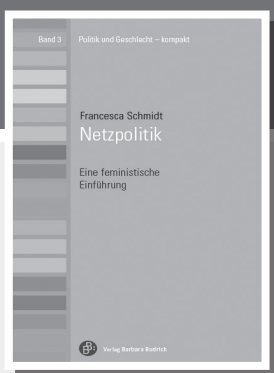
Gunther Hauser

## Die Coronakrise 2020

Unterschiedliche Strategien  
zu deren Eindämmung im Vergleich

In der Coronakrise kristallisierte sich jener Grundsatz heraus, der für den Erfolg eines Krisenmanagements entscheidend ist: Je später und zögerlicher die Reaktion, umso größer erweist sich der Schaden. Nicht alle Strategien, die zur Eindämmung der Coronapandemie angewandt wurden, erwiesen sich als erfolgreich. Der Autor vergleicht das Krisenmanagement einzelner Staaten und Organisationen sowie deren Ansätze und erörtert mögliche Defizite bei der Bewältigung der Coronakrise. Darüber hinaus werden auch die geopolitischen Auswirkungen der Krise analysiert.

WIFIS-aktuell, Band 66  
2020 • 85 S. • kart. • 7,90 € (D) • 8,20 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2473-4 • eISBN 978-3-8474-1622-7



Francesca Schmidt

## Netzpolitik

### Eine feministische Einführung

Francesca Schmidt entwirft einen neuen Gesellschaftsvertrag des Digitalen. Anhand von zwei zentralen Themen- und Diskussionsfeldern, „Digitale Gewalt“ und „Überwachung versus Privatheit“, skizziert sie, wie eine geschlechtergerechte digitale Welt aussehen könnte. Dabei schafft die Autorin einen historischen Zusammenhang, indem sie auf Diskussionen aus den 80er und 90er Jahren und vor allem den Cyberfeminismus Bezug nimmt.

*Politik und Geschlecht – kompakt, Band 3*  
2020 • 188 S. • kart. • 18,90 € (D) • 19,50 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2216-7 • eISBN 978-3-8474-1242-7



Johanna Leinius, Heike Mauer  
(Hrsg.)

## Intersektionalität und Postkolonialität

### Kritische feministische Perspektiven auf Politik und Macht

Der Sammelband zeigt den Mehrwert intersektionaler und postkolonialer Ansätze für die feministische Forschung zu Macht und Herrschaft und diskutiert das Verhältnis beider Ansätze zueinander. Die Autor\*innen demonstrieren, wie diese innovativen kritischen Ansätze aktuelle gesellschaftswissenschaftliche Debatten unter anderem zu Religion, Gefängniskritik, der Ethik biomedizinischer Forschung, dem Wohlfahrtsstaat oder ökologischen und studentischen Bewegungen im globalen Süden bereichern.

*Politik und Geschlecht, Band 33*  
2020 • 301 S. • kart. • 52,00 € (D) • 53,50 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2455-0 • eISBN 978-3-8474-1662-3





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



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

## **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](mailto: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



Verlag Barbara Budrich

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