



GWP

© Mark Abismann, 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

Deutschland: Außenpolitik · Föderalismus · Abgeordnete
Integration · Kreislaufwirtschaft · Impfstoffpatente
International: Afghanistan · Bidens „New Deal“ · Schottland
Politische Bildung: Zur Lage · Bürgermodelle · Jugendarrest ·
Pandemie · Ideenwettbewerb



Verlag Barbara Budrich
70. Jahrgang · 3. Vierteljahr 2021
ISSN 16-5875 | ISSN Online: 2196-1654

GWP: Jahrgang 70

3/2021

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, Sünderstr. 22a, D-51375 Leverkusen.

Tel. +49 (0)214.40 39 097.

E-Mail: redaktion@gwp-pb.de

Verlag: Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlin & Toronto.

Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen

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

E-Mail: info@budrich.de

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

Bezugsbedingungen:

Jährlich vier Hefte. <i>Für Privatbezieher:</i>	Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang Jahresabonnement 39,80 €; -Online-Only-Abonnement 18,00 €.
<i>für Studierende, für Referendarinnen/ Referendare und 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 allen elektronischen Datenträgern.

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

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

Titelfoto: @ Mark Alsmann

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

Das Heft enthält eine Beilage „Bundesausschuss Politische Bildung“.

Zu diesem Heft

Dieses Heft hat einen Schwerpunkt in der Didaktik der Sozialwissenschaften (so nennen wir jetzt die Rubrik, die bisher Politische Didaktik hieß). Den Auftakt macht der Bericht zum neuen Bielefelder Ranking zum Stand der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland (*Gökbudak*). Auch künftig wird GWP bildungspolitisch bedeutsame Ergebnisse und Positionen zur Bildung für die Demokratie in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in unserem Land veröffentlichen – die Situation bedarf der stetigen Aufmerksamkeit. Politische Bildung im Jugendarrest und in der Jugendhaft wird von *Fereidooni* und *Schneider* als eigenständiger und auch selbstverständlicher Inhalt von Bildungsprozessen betrachtet, für den sie Ideen für die Mitentscheidung von jungen Menschen in Zwangskontexten entfalten. „Politische Bildung ist ein Menschenrecht und darf niemandem verwehrt werden – gerade nicht in Haft und Arrest.“ Ungewöhnlich ist ebenfalls der Zugang von *Grammes* und *Torrau*, die – am Beispiel von Bürgerschaft(en) – die Arbeit mit Metaphern reflektieren und auch praktisch für den Unterricht anleiten. Wilhelm Hennis hatte 1957 gefragt „Denn was muß der ideale Zuschauer eines Fußballspiels mitbringen?“ und kognitiv und emotional geantwortet. Die Arbeit mit dieser Metapher kann helfen, Bürgerschaft nicht nur als rechtlichen Status, sondern als Möglichkeit identitätsstiftender Merkmale mit unterschiedlichen Bezügen, also als doing/making citizens, zu verstehen und zu beurteilen (wir erinnern das Regenbogen-Stadion bei der EM).

Die Didaktik wird fortgesetzt mit dem ersten Preis im Ideenwettbewerb der GWP „Die Corona-Krise im Unterricht“. *Lisa Bachmann* hat für die Klassen 9 und 10 das Dilemma Versammlungsfreiheit vs. Recht auf körperliche Unversehrtheit, also die Abwägung von Grundrechten, aufgeworfen. Ob die Einschränkung von Grundrechten angemessen ist, wird mit dem Ziel der Simulation eines Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht entfaltet; die nötigen Materialien sind beigelegt.

Für die Schule berichtet *Stefan Immerfall* sehr ungleiche Erfahrungen mit Heim- bzw. Fernunterricht in der ersten Phase der Pandemie. Ungleiche Chancen zeigt auch das „besondere Buch“ von M. Sandel über die USA-Version der Meritokratie (*Hradil*). Dazu passt „Präsident Bidens New Deal“ (*van Scherpenberg*) mit beeindruckenden sozialdemokratischen Maßnahmen, dessen innenpolitische Durchsetzung aber ungewiss ist. Der zweite Schwerpunkt dieses Heftes ist also die Situation in der Welt. Die Weltordnung zeigt Risse (*Garvis*), Multilateralismus ist nicht garantiert. Deutschland müsse Aufgaben für vernetzte Sicherheitsstrukturen akzeptieren. Ganz anders ist wohl das Fazit von *Varnwick*, der aus dem Ablauf der Afghanistan-Operationen vier Lehren zieht, die zusammen die „Illusion der militärischen Interventionen“ ergeben. Und „Unsicherheit“ ist auch das Stichwort für den künftigen Weg Schottlands (*Adorf*).

Schließlich wird die politische Demokratie in Deutschland thematisiert mit der grundlegenden Darstellung von „Föderalismus“ (*Sturm*), dem Abstimmungsverhalten fraktionsloser Abgeordneter im Bundestag (*Wimmel*), der Kontroverse um die Freigabe von Covid-Patenten (*Budrich*) und der politischen und zivilgesellschaftlichen Teilhabe Zugewanderter (*Tonassi & al.*), die sich mit der Zeit und den Generationen entwickelt: zuerst eher „nur dabei“, später eher „mittendrin“.

Wir hoffen, dass unsere Leser und Leserinnen von der Vielfalt der Themen und Rubriken sowie ihrer problem-orientierten Aufbereitung profitieren können und die Texte gerne lesen werden.

Die Herausgeber

Jahrgang 70, 2021, Heft 3 – Inhalt

EDITORIAL	311
MEINUNG	
<i>Johannes Varwick</i>	
20 Jahre Bundeswehr in Afghanistan – Ein Scheitern auf ganzer Linie?	314
AKTUELLE ANALYSEN	
<i>Philipp Adorf</i>	
Schottland nach der Parlamentswahl – Auf dem Weg in die Unabhängigkeit?	320
<i>Andreas Wimmel</i>	
Abkehr von der Ex-Partei? Über das Abstimmungsverhalten fraktionsloser Abgeordneter im Bundestag.....	326
KOLUMNE	
<i>Jens van Scherpenberg</i>	
Präsident Bidens „New Deal“	335
ONLINE-ARCHIV	
Thema: Politik international	344
FACHAUFSÄTZE	
<i>Stefan Immerfall</i>	
Unterricht und Schulen in der Pandemie: Versuch einer Zwischenbilanz	345
<i>Timo Tonassi, Jan Schneider, Alex Wittliff</i>	
Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement – empirische Erkenntnisse für die deutsche Einwanderungsgesellschaft	357
<i>Henning Wilts</i>	
Kreislaufwirtschaft als gesellschaftspolitische Herausforderung	371
SERIE DEUTSCHLAND 2020/21	
<i>Sven Bernhard Gareis</i>	
Deutschlands Außenpolitik in einer Welt im Umbruch – Herausforderungen und Ansätze	383
<i>Roland Sturm</i>	
Föderalismus	395

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Edmund Budrich

Sollen die Covid-Impfstoffpatente freigegeben werden? 407

DIDAKTIK DER SOZIALWISSENSCHAFTEN

Mahir Gökbudat

Politische Bildung in der Sekundarstufe I und in der Berufsschule im
 Bundesländervergleich 2020 417

Karim Fereidooni und Lisa Schneider

Politische Bildung im Jugendarrest und in Jugendhaft.
 Zur Theorie und Praxis eines Desiderats 429

Tilman Grammes, Sören Torrau

Bürgerschaft/Citizenship global?
 Anregungen, Bürgermodelle mit sprachlichen Bildern zu unterrichten 440

DER GWP-IDEENWETTBEWERB

Bericht und Erster Preis 453

Lisa Bachmann

Versammlungsfreiheit vs. Recht auf körperliche Unversehrtheit – Ist die
 Einschränkung von Grundrechten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie
 angemessen? 457

DAS BESONDERE BUCH

Stefan Hradil

Auf dem „Schlachtfeld der Leistungsgesellschaft“ über
 Michael J. Sandel „Vom Ende des Gemeinwohls“ 471

REZENSIONEN

Sibylle Reinhardt

Achour, Sabine / Busch, Matthias / Massing, Peter / Meyer-Heidemann,
 Christian (Hg.): Wörterbuch Politikunterricht 479

Sibylle Reinhardt

Gessner, Susann / Klingler, Philipp: Politische Bildung: Fachunterricht planen
 und gestalten 480

Autorinnen und Autoren 481

20 Jahre Bundeswehr in Afghanistan – Ein Scheitern auf ganzer Linie?

Johannes Varwick

Der Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr ist Geschichte. Nach fast 20 Jahren haben Ende Juni 2021 die letzten verbliebenen deutschen Soldatinnen und Soldaten das Land Hals über Kopf verlassen. Knapp 20 Soldaten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) sicherten den Abzug vom Flugplatz der Stadt Masar-i-Sharif im Norden des Landes. Zuletzt waren bis zu 1300 deutsche Soldaten in Afghanistan stationiert. Im Rahmen der Nato-Mission „Resolute Support“ sollten sie dazu beitragen, die afghanischen Streitkräfte in die Lage zu versetzen, das Land selbst zu stabilisieren. Symptomatisch für das Desinteresse „in der Heimat“ war der Empfang am Flugplatz im niedersächsischen Wunstorf: keine Ministerin, keine Kanzlerin, kein Bundespräsident und auch keine VerteidigungspolitikerIn des Deutschen Bundestages – der die Mandate für Auslandseinsätze erteilt – waren vor Ort. Mitte August haben die Taliban dann wieder die Macht in Afghanistan übernommen – ohne sichtbare Gegenwehr der vom Westen jahrelang ausgebildeten und ausgerüsteten Afghanischen Nationalarmee (ANA). Der afghanische Präsident Ghani floh ins Ausland und die afghanische Regierung ist innerhalb von Tagen zusammengebrochen.

Damit findet der bisher verlustreichste und prägendste Auslandseinsatz der Bundeswehr ein Ende. Rund 160.000 Soldatinnen und Soldaten waren insgesamt in zwei Jahrzehnten am Hindukusch im Einsatz, 59 sind dort ums Leben gekommen, etliche wurden im Einsatz verwundet, zahlreiche schwer traumatisiert. Mindestens 12 Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt wurden alleine für den militärischen Teil des



Prof. Dr. Johannes Varwick

Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und europäische Politik
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Einsatzes ausgegeben. Die Lage in Afghanistan ist fragil und die Bilanz fällt mehr als gemischt aus. Der Versuch, ‚nation building‘ mit militärischen Mitteln zu betreiben, kann als gescheitert gelten – wobei dieses Scheitern nicht alleine die Bundeswehr, sondern alle vor Ort engagierten internationalen Akteure betrifft. Auf welches Ergebnis schauen wir heute? Hat sich das Engagement ‚gelohnt‘ im Sinne eines Gewinns an Sicherheit für die Afghanen und für die intervenierenden Staaten? War es verantwortlich, deutsche Soldatinnen und Soldaten in diesen Einsatz zu schicken? Welche Lehren lassen sich daraus für das internationale Krisenmanagement ziehen?

Um dies zu beurteilen, muss zumindest knapp der zeitgeschichtliche Hintergrund ausgeleuchtet werden. Am 11. September 2001 starben in New York annähernd 3000 Menschen, darunter 11 Deutsche, als zwei entführte Flugzeuge die Zwillingstürme des World Trade Center zum Einsturz brachten. Einen Tag später verurteilte der VN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1368 den Anschlag und gewährte den USA das Recht auf militärische Selbstverteidigung, am selben Tag rief die Nato den Bündnisfall aus. Afghanistan wurde als eine der Quellen dieser Taten identifiziert und das dortige Taliban-Regime, das den Drahtziehern der Anschläge einen sicheren Hafen bot, angegriffen und rasch militärisch besiegt. Mit dem Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan hatte die Terrorgruppe ‚Al-Qaida‘ ihr Rückzugsgebiet verloren und zehn Jahre später – 2011 – wurde deren Anführer Bin Laden im Rahmen einer US-amerikanischen Kommandoaktion in Pakistan getötet. Das unmittelbare Ziel – Terrorbekämpfung und keine sicheren Rückzugsorte für Terroristen – wurde mithin rasch und im Rahmen der ‚Operation Enduring Freedom‘ (OEF) erreicht.

Doch damit fingen die eigentliche Problem erst an. Nach dem vorläufigen Ende der ersten Kampfhandlungen in Afghanistan und dem Abschluss der Verhandlungen über eine afghanische Interimsregierung verabschiedete der VN-Sicherheitsrat im Dezember 2001 das Mandat einer internationalen Sicherheitstruppe. Die ‚International Security Assistance Force‘ (ISAF) sollte die Arbeit der neuen afghanischen Übergangsregierung absichern und in der Hauptstadt Kabul sowie der näheren Umgebung eingesetzt werden. Nach Übernahme der ISAF-Führung durch die Nato im August 2003 wurde die ISAF-Operation sukzessive ausgeweitet. Die ursprünglich geplante Begrenzung auf den Raum Kabul hatte sich als wenig wirksam erwiesen. Zudem drängten die USA die ISAF-Partner dazu, die von den USA seit 2003 aufgestellten ‚Provincial Reconstruction Teams‘ konzeptionell zu übernehmen und auszuweiten. Im Oktober 2003 mandatierte der VN-Sicherheitsrat die Ausweitung der Operation, die in vier Schritten stattfand, so dass sich das Nato-Kommando ab Oktober 2006 auf alle 34 Provinzen Afghanistans erstreckte und die Zahl der von der Nato befehligten Soldaten auf 33.000 stieg. Bis zum Ende der Mission im Dezember 2014 war ISAF die größte Operation in der Geschichte der Nato mit zeitweise 130.000 Soldaten aus 51 Staaten. Auf dem Nato-Gipfel in Lissabon im November 2010 verkündete die Organisation, ab 2011 die Verantwortung für die Sicherheit der ersten afghanischen Provinzen an die Afghanische Nationalarmee zu übergeben. Ende 2014 lief das Mandat für die Nato-geführte ISAF-Truppe aus, womit formal die Souveränität Afghanistans wiederhergestellt wurde. Dennoch blieben die Nato-Nachfolgemission ‚Resolute Support‘ (RS) sowie eine gesonderte US-Mission vorerst im Land.

Ein besonderer Streitpunkt war die Gewichtung zwischen zivilen und militärischen Komponenten. Während auf der einen Seite argumentiert wurde, dass ohne Sicherheit eine Entwicklung des Landes nicht möglich sei, wurde auf der anderen Seite die Annahme für plausibler gehalten, dass die Entwicklung des Landes Voraussetzung für Sicherheit sei. Diese unterschiedlichen Auffassungen spiegelten sich auch in unterschiedlichen Mandaten wider. Während die ISAF den Auftrag hatte, die afghanischen Sicherheitsbehörden dabei zu unterstützen, auf dem Staatsgebiet des Landes Sicherheit herzustellen und den Wiederaufbau zu ermöglichen, wurde zeitgleich mit der US-geführten ‚Operation Enduring Freedom‘ außerhalb der Nato eine Bekämpfung des harten Kerns terroristischer Kräfte in Afghanistan angestrebt. Eine insbesondere von den USA geforderte Verschmelzung beider Operationen wurde von der Mehrzahl der Nato-Staaten abgelehnt. Andererseits zeigte sich immer wieder, dass der Nato von den Mitgliedstaaten weder quantitativ noch qualitativ die zur Umsetzung des Mandats erforderlichen Kräfte zur Verfügung gestellt wurden. Zudem hatten zahlreiche Nato-Staaten ihren nationalen Kontingenten nationale Einsatzvorbehalte („caveats“) auferlegt, die die Effektivität der ISAF erheblich beeinträchtigten. Die rein zivile VN-Mission (UNAMA) stand hingegen stets hinsichtlich der Ressourcenausstattung im Schatten der militärischen Operationen.

In der Bundestagsdebatte zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an ISAF im Dezember 2002 machte der damalige Verteidigungsminister Struck den Ansatz deutlich: Der Wiederaufbau von Polizei und Armee könne nicht über Nacht erfolgen. Die gewaltigen ethnischen und gesellschaftlichen Spannungen sowie die latente Gefahr durch die noch nicht vollständig besiegten Taliban würden die eigenen Möglichkeiten der afghanischen Regierung noch für geraume Zeit überfordern. Deshalb sei die Schaffung eines sicheren Umfelds für Aufbau und Stabilisierung unverzichtbar. „Wir verhindern einen Rückfall in Zeiten der Unterdrückung und des Bürgerkrieges. Wir stellen sicher, dass Terroristen in Afghanistan kein sicheres Rückzugsgebiet und keinen Ausbildungsraum finden. Wir leisten einen wesentlichen Beitrag, um die Erfolgsaussichten der global operierenden radikalen Islamisten zu begrenzen. Wir tragen dazu bei, dass eine von vielerlei Krisen und Spannungspotenzialen geprägte Region nicht weiter destabilisiert wird.“ Um zu verdeutlichen, worum es wirklich gehe, sprach Struck davon, dass „unsere Sicherheit auch am Hindukusch verteidigt wird“.

Auch die Nato erklärte regelmäßig und bis zu der überraschenden Kehrtwende der USA im Jahr 2020, dass Afghanistan nicht alleingelassen werde, und bekannte sich zu einer längerfristigen Präsenz im Rahmen von ‚Resolute Support‘. Zusammen mit dem Rest der internationalen Gemeinschaft bleibe es das Ziel, dass Afghanistan niemals wieder ein Rückzugsraum für Terroristen werde, „von denen eine Bedrohung für unsere Sicherheit ausgeht, und dass das Land selbst für die Sicherheit, die Staatsführung sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Sorge tragen kann“.

In den USA, die die Hauptlast des Einsatzes trugen, geriet der Einsatz jedoch immer stärker in die Kritik. Nicht ohne Grund befürchteten viele eine ‚never ending story‘ extrem kostenintensiver und zugleich vergeblicher Bemühungen von außen um das Land am Hindukusch – und entsprechend schwierig ist es in den westlichen De-

mokratien, den fortdauernden Einsatz öffentlich zu begründen. Die Trump-Regierung, die sich zum Ziel gesetzt hatte, die „nicht endenden Kriege“ zu beenden, verhandelte ab Anfang 2020 in Doha direkt und ohne Beteiligung der international anerkannten afghanischen Regierung mit den Taliban und erreichte ein Abkommen. Im Kern sieht dieses vor, dass die Taliban keine Gewalt mehr ‚exportieren‘ und Terrorgruppen keinen Unterschlupf gewähren. Auch wenn es unterschiedliche Interpretationen des Abkommens gibt, nahm Trumps Nachfolger, Joe Biden, dies zum Anlass, alle amerikanischen Truppen bis Ende August 2021 abzuziehen. Er werde „nicht noch eine weitere Generation Amerikaner in den Krieg nach Afghanistan schicken“. Zwar seien die Taliban inzwischen so stark wie noch nie seit dem Sturz ihres Regimes Ende 2001, eine Machtübernahme durch die Taliban sei aber „nicht unausweichlich“. Der Einsatz sei zudem nicht gescheitert, sondern habe zwei Ziele gehabt und diese auch erreicht: Al-Qaida-Chef Osama bin Laden zu töten und dem Terrornetz die Fähigkeit zu nehmen, von Afghanistan aus die USA anzugreifen.

Dennoch ernüchert die aktuelle Lage zweifellos und ist ein Lehrstück in kalter Machtpolitik. Die afghanischen Sicherheitskräfte verloren rasch immer mehr Kontrolle über das Land und die Taliban nahmen immer mehr Distrikte ein. Die NATO (und auch die amerikanische wie auch die deutsche Regierung) zeigte sich überrascht vom schnellen Fall Kabuls, und die Hintergründe, warum die afghanische Regierung umgehend zusammenbrach und keinerlei Widerstand geleistet wurde, werden vermutlich erst Historiker rekonstruieren können.

Zwar kann man sehr wohl von einigen Erfolgen beim Aufbau des Landes sprechen (vom Gesundheitswesen über die Bildung bis hin zur Verkehrsinfrastruktur), aber insgesamt wurde keines der weitergehenden Ziele erreicht. Vor allem die nationale wie regionale Sicherheitslage, die als Voraussetzung für den weiteren Staatsaufbau gilt, ist desaströs. Auch vom Ziel einer guten Regierungsführung ist Afghanistan weit entfernt, von der grassierenden Korruption ganz zu schweigen. Unter dem Strich ist und bleibt Afghanistan ein ungelöstes Sicherheitsproblem – und die NATO und der Westen haben den Krieg eindeutig verloren.

Im 19. und 20. Jahrhundert waren es zunächst die Briten, die nach diversen Kriegen die Region am Hindukusch verlassen und die afghanische Unabhängigkeit akzeptieren mussten. Vorher zogen sie allerdings die bis heute gültige Grenze (die sog. Durand-Linie) zu Pakistan, die das Stammesgebiet der Paschtunen teilt und seither ihre Trennung bedeutet – mit Folgen, die für den konstruierten Vielvölkerstaat auch heute noch eine der zentralen Konfliktursachen darstellen. Auch die Sowjets haben in den 1980er Jahren leidvoll erfahren, wie schwer es ist, den Afghanen eine Regierungsform von außen gewaltsam aufzudrängen. Diese Erfahrungen wollte ab 2001 die Natogeführte VN-Mission in Afghanistan nicht teilen – machte sie aber am Ende doch. Stattdessen sollte das Land nach dem Sturz der Taliban und der Vertreibung Al Qaidas so aufgebaut und unterstützt werden, dass es sich wieder zu einem anerkannten und innerlich gefestigten Mitglied der Völkergemeinschaft entwickeln kann. Dazu wurde diplomatisch, entwicklungspolitisch und vor allem militärisch enorm viel investiert.

Ziele und Nutzen militärischer Beiträge zur internationalen Krisenbewältigung – seien sie präventiver oder reaktiver Natur – sind oftmals nachvollziehbar, dies mitun-

ter auch mit Blick auf Solidarität gegenüber Partnern. Allerdings zwingt die mehr als durchwachsene und teils enttäuschende Bilanz im Wesentlichen westlicher militärischer Machtprojektion im Dienste des internationalen Krisenmanagements zu einer ehrlichen und nüchternen Bestandsaufnahme und auch zu einer Anpassung etlicher bisher als gültig erachteter Grundannahmen.

In der Praxis geschieht dies – also eine ehrliche, transparente Bilanzierung – allerdings meist nur zaghaft und stattdessen lässt sich ein gewisser Hang zum ‚Schönreden‘ und damit zur Verschleierung eigener Fehler und Misserfolge feststellen. Aus der Fülle möglicher Ansätze einer offenen Bewertung bzw. zentraler Lehren lassen sich an dieser Stelle vier exemplarisch hervorheben:

- Erstens machen internationale Kriseneinsätze nur Sinn, wenn eine gut durchdachte und von allen Beteiligten mitgetragene Strategie dahintersteht. Besonders wichtig ist dabei die enge Vernetzung zwischen militärischen und zivilen Akteuren und Konzepten, wobei als Faustformel gelten darf: so viel Militär wie unbedingt nötig und so wenig wie möglich. Auch ist zu vermeiden, dass Sicherheitsaspekte im engeren Sinn alles andere so dominieren, dass die eigentlichen politischen Ziele aus den Augen geraten.
- Zweitens fällt auf, dass in der Praxis der Einsatz militärischer Gewalt die angestrebten ersten Ziele zwar oft rasch erreicht (siehe Kosovo, Afghanistan, Irak, Libyen), aber sein Nutzen im weiteren Verlauf oft deutlich abnimmt. Es mangelt dann meist nicht nur am ‚langen Atem‘, sondern auch an übergreifenden und realitätsbezogenen Strategien für die weiteren Phasen einer Intervention. Bei den Operationen einer breiten internationalen Koalition gegen den ‚Islamischen Staat‘ (IS) ab dem Jahr 2014 wurden ähnliche Probleme sichtbar. Trotz oder paradoxerweise sogar wegen der militärischen Anfangserfolge gibt es zahlreiche Schwierigkeiten, etwa mit Blick auf die brisante Kurdenfrage unter Einschluss fast aller regionalen Akteure, für deren Bewältigung noch keinerlei tragfähige Konzepte in Aussicht stehen. Es geht also darum, auch unerwünschte Neben- und Folgewirkungen eines Eingreifens frühzeitig zu berücksichtigen.
- Drittens ist es ausgesprochen fragwürdig, ob der Versuch erfolgreich sein kann, in fremden Kulturkreisen das westliche Wertesystem als strikten Fixpunkt aller Bemühungen zu etablieren. Eine im Bewusstsein der Bevölkerung fest verankerte Staatsform kann sich auf Dauer nur von innen heraus entwickeln. Wird der Druck von außen auf Traditionen und den Willen der Menschen zu stark, finden sich die westlichen SoldatInnen, DiplomatInnen, PolizeiberaterInnen und EntwicklungshelferInnen allzu rasch in der ihnen gegen ihren Willen zugeschriebenen Rolle eines Besatzers wieder – womit ihr Auftrag letztlich undurchführbar wird.
- Viertens kann ein internationaler Kriseneinsatz nur erfolgreich sein, wenn die sogenannte ‚Interventionsfalle‘ aufgelöst wird. Diese stellt die westlichen Regierungen vor das Dilemma, einerseits eine Intervention aus guten Gründen als notwendig zu erachten, andererseits aber mit Blick auf eine kritische Öffentlichkeit sie nicht so zu unterfüttern, wie dies für einen Erfolg nötig wäre. Halbherzige Ansätze sind meist zum Scheitern verurteilt, wie es das ‚Antibiotika-Axiom‘ anschaulich

nahelegt: Wird eine Antibiotikatherapie zu früh abgebrochen oder zu niedrig dosiert, kann die Therapie nicht wirken. Es besteht sogar die Gefahr einer Verschlimmerung, etwa durch Resistenzen.

Auch wenn letztlich immer nur eine Einzelfallbetrachtung zu seriösen Bewertungen führen kann, lassen doch die jüngeren Erfahrungen mit militärisch dominiertem Krisenmanagement eine beträchtliche Skepsis gegenüber ihrem längerfristigen politischen Nutzen zu. Etliche BeobachterInnen und AnalytikerInnen sprechen gar von einer ‚Illusion der militärischen Interventionen‘. In dieser Perspektive haben die westlich geprägten vergangenen zwei ‚Dekaden der Interventionen‘ – insbesondere mit Blick auf Afghanistan, aber auch Irak (2003) und Libyen (2011) – letztlich allesamt eine Art Scherbenhaufen hinterlassen. Mit seiner militärischen Interventionspolitik trage der Westen, so etwa Carlo Masala, einen großen Teil der Verantwortung dafür, dass die Welt heute ein unsichererer Platz ist, als sie es noch vor dreißig Jahren war.

Eine solche Pauschalkritik ist sicher verkürzt und überzogen, aber offenkundig bleibt, dass sich die hochgesteckten Erwartungen in der Regel nicht erfüllt haben. Dass in Afghanistan aber zumindest zeitweise die Chance bestand, ein besseres und stabileres Land aufzubauen, und zudem auch den radikalen Taliban inzwischen klar sein dürfte, dass sie nach innen ein (vermutlich zu kleines) Mindestmaß an Menschenrechten wahren müssen sowie nach außen keine Gewalt exportieren dürfen, sollte ebenfalls in einer fairen Gesamtbilanz nicht ausgeblendet werden. Auf dieser Basis sollte Afghanistan auch künftig nicht sich selbst überlassen, sondern der Versuch gemacht werden, durch Engagement Einfluss auszuüben. Die Bundeswehr wird dabei allerdings keine Rolle mehr spielen. Zugleich bleibt die nüchterne Bilanz des Afghanistan-Kenners Thomas Ruttig richtig: „Das Endspiel in Afghanistan bedeutet nicht das Ende des dortigen Konflikts. In einem neuen Kapitel werden lediglich die Karten, das heißt die Macht, neu verteilt. Die USA und der Westen werden darauf jedoch nicht mehr viel Einfluss haben.“

Schottland nach der Parlamentswahl – Auf dem Weg in die Unabhängigkeit?

Philipp Adorf

Schottlands politisches System blickt nunmehr auf über zwei ereignisreiche Jahrzehnte zurück. 1997 votierten drei Viertel aller Schotten für die erneute Einrichtung eines schottischen Parlaments, für das im Mai 1999 die ersten Wahlen stattfanden. Nach fast drei Jahrhunderten sollten zum ersten Mal seit des „Act of Union“ des Jahres 1707, der Schottland und England vereinte, ausgewählte elementare politische Entscheidungen in Edinburgh statt London getroffen werden. Eine zentrale Intention hinter der von der Blair-Regierung eingeführten „Devolution“ – der Übergabe von vormaligen nationalen Kompetenzen an regionale Parlamente und Exekutivorgane – war die Hoffnung, eine Stärkung regionaler politischer Institutionen würde Unabhängigkeitsbestrebungen den Sauerstoff entziehen. So sagte 1995 der Labour-Politiker und damalige Schattenminister für Schottland, George Robertson, voraus, Devolution würde den regionalen Nationalismus für immer und ewig ins Jenseits befördern („Devolution will kill nationalism stone dead“⁽¹⁾).

Ein Vierteljahrhundert später erscheint diese Vorhersage als eine der schlechteren politischen

Prognosen der jüngeren Vergangenheit in die Geschichte eingegangen zu sein. Die Scottish National Party (SNP), 1934 gegründet und lange Zeit auch aufgrund ihrer Forderung eines unabhängigen Schottlands ein eher marginaler Akteur, ist insbesondere seit dem Unabhängigkeitsreferendum 2014 zur dominanten politischen Kraft im Norden des Vereinigten Königreichs aufgestiegen. So konnte sie in den letzten drei Wahlen zum britischen Unterhaus (2015/17/19) durchschnittlich fast 80 Prozent aller schottischen Wahlkreise für sich entscheiden.

Der folgende Beitrag analysiert das Wahlergebnis der im Mai 2021 durchgeführten schottischen Regionalwahlen im Kontext der Konsequenzen auf die Zukunft des Vereinigten Königreichs. Als erste schottische Parlamentswahl nach dem Brexit-Volksentscheid, stellte die SNP den Urnengang als eine Art Referendum bezüglich eines zweiten Unabhängigkeitsreferendums dar: Mit dem Erhalt einer eigenen absoluten Mehrheit, so die SNP-Argumentation, müsse zweifelsfrei zeitnah eine erneute Volksabstimmung zur Zukunft Schottlands angesetzt werden. Auch wenn die



Dr. Philipp Adorf

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

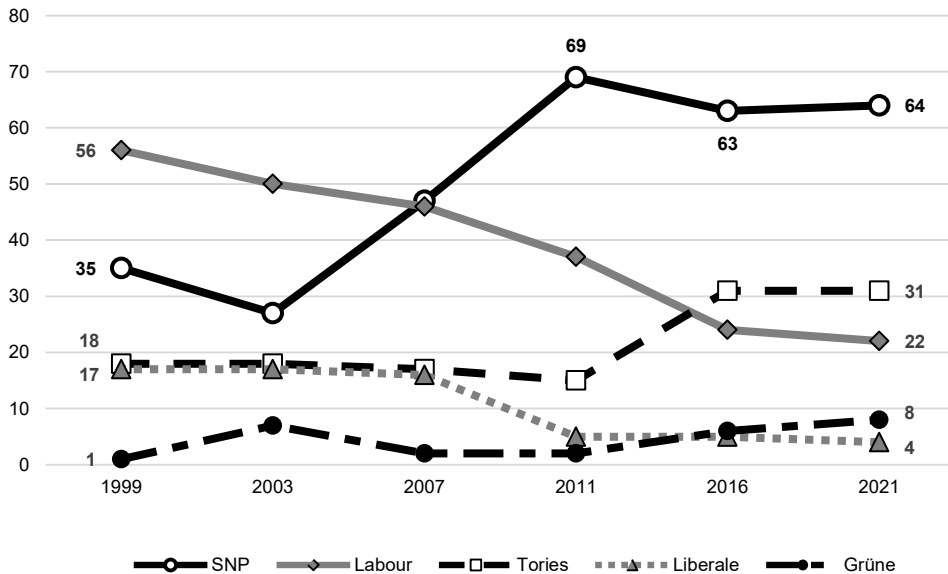
schottischen Nationalisten zusammen mit den Grünen, die sich ebenfalls für die Unabhängigkeit aussprechen, eine Parlamentsmehrheit erreichen, stehen zahlreiche Hürden auf dem Weg zu einem erneuten Unabhängigkeitsreferendum – ein dortiger Sieg des separatistischen Lagers ist trotz des von der Johnson-Regierung ausgehandelten vergleichsweise „harten“ Brexits und dessen Unpopularität in Schottland wie folgend aufgezeigt wird ebenso alles andere als sicher.

Das Wahlergebnis – ein neues Mandat für die Unabhängigkeit?

In der zweiten Hälfte des Jahres 2020 prognostizierten Umfragen zur schottischen Parlamentswahl eine teilweise komfortable absolute Mehrheit für die SNP – es wäre die zweite nach den Regionalwahlen des Jahres 2011 gewesen. So kratzte die Partei im Herbst in demoskopischen Erhebungen

teilweise an der 60-Prozent-Marke, kam jedoch am 6. Mai 2021 schlussendlich auf 47,7 Prozent der Wahlkreisstimmen und erhielt 40,4 Prozent der Landeslistenstimmen (das schottische Wahlsystem ist vergleichbar mit der deutschen Variante der „personalisierten Verhältniswahl“). Mit 64 Sitzen fehlte der SNP ein einziger Sitz zur eigenen Mehrheit. Wenig überraschend spielte die Pandemie im Wahlkampf die wichtigste Rolle und hatte zur Folge, dass die Wahl von den schottischen Nationalisten nicht zum besagten Votum hinsichtlich eines zweiten Unabhängigkeitsreferendums gemacht werden konnte. Trotzdem argumentierte die SNP wenig überraschend in ihrem Wahlprogramm, dass nach dem Ende der Pandemie ein erneuter Volksentscheid zur Unabhängigkeit angesetzt werden müsse. Notwendig sei dies, unter anderem, damit das schottische Volk von seinem „Recht, dem Brexit zu entkommen“² Gebrauch machen könne.

Abbildung 1: Zahl der gewonnenen Sitze im schottischen Parlament; 65 für Mehrheit notwendig:



Quelle: Eigene Berechnungen. Daten des schottischen Parlaments.

Ein Erklärungsansatz für das in Anbetracht der Umfragewerte ein halbes Jahr vor der Wahl für die SNP enttäuschende Ergebnis lässt sich in der Pandemie und den Maßnahmen im Kampf gegen

diese erklären. Umfragen kurz vor der Wahl zeigten auf, dass 45 Prozent aller Wähler das Thema Gesundheit und weitere 31 Prozent den Themenbereich Arbeit und Soziales als einen der drei

wichtigsten Sachverhalte der Wahl sahen. Nur 19 Prozent betrachteten die Frage der Unabhängigkeit hingegen als besonders relevant.³

Pandemie, Unabhängigkeit sowie die potenzielle EU-Mitgliedschaft eines unabhängigen Schottlands sollten im Wahlkampf geradezu zu einem allumfassenden Themenkomplex verschmelzen – anfänglich zugunsten der schottischen Nationalisten. Erschien die Londoner Regierung unter Premier Johnson für einen Großteil des Jahres 2020 den Coronaausbruch nur schwerlich unter Kontrolle bringen zu können, so markierte der 8. Dezember einen diesbezüglichen Wendepunkt: Mit einem Impfstart fast drei Wochen vor der EU und nur wenigen Lieferengpässen konnte sich Großbritannien in den ersten Monaten des Jahres 2021 einen teilweise erheblichen Vorsprung bei der Vakzinierung der Bevölkerung herausarbeiten, während die Impfkampagne der EU-Mitgliedsstaaten erheblich langsamer anließ. Dazu kamen Streitigkeiten bezüglich der Ausfuhr von Impfstoffen vom europäischen Festland nach Großbritannien.

Die Folge war nicht zuletzt eine deutlich positivere Interpretation des EU-Austritts in der britischen Bevölkerung und der Glaube, dieser habe zur erfolgreichen Impfkampagne beigetragen – eine Sichtweise, die zwei Drittel aller Briten in einer Umfrage im April 2021 teilten. Zudem antworteten nur 13 Prozent in derselben Erhebung, die EU habe sich hinsichtlich des Disputs über Impfstoffe wie ein „Verbündeter und Freund“ verhalten.⁴ Weitreichende Kritik an der Beschaffung von Impfstoffen durch die Europäische Kommission sowie die Streitigkeiten über Exporte haben auch in Schottland dem Image der EU Schaden zugefügt; eine Entwicklung die wiederum eines der zentralen SNP-Argumente für die Unabhängigkeit – ein notwendiger Schritt vor dem erwünschten Wiedereintritt in die EU – beeinträchtigt.

Auch die Umfragewerte hinsichtlich der Präferenzen in einem zweiten Unabhängigkeitsreferendum veranschaulichen die diesbezüglichen Konsequenzen des Impftemas und des anglo-europäischen Konflikts: In 23 Umfragen während des Jahres 2020 führte das pro-britische Lager nur zwei Mal. In 33 Umfragen zwischen März und August 2021 sprachen sich die Schotten jedoch 18-mal für einen Verbleib im Vereinigten Königreich

und nur 10-mal für die Unabhängigkeit aus (mit einem Patt in fünf weiteren Umfragen; Stand: 5. August).⁵ Titelte der *Economist* im August 2020 noch „How coronavirus strengthened Scottish independence“, so scheint dieses Thema schlussendlich zur fehlenden parlamentarischen Mehrheit der schottischen Nationalisten beigetragen zu haben.

Als weiterer für die SNP nachteiliger Faktor in den Regionalwahlen stellten sich taktische Überlegungen der Wählerschaft heraus. Verschiedene pro-britische Gruppierungen schalteten in den letzten Tagen vor der Wahl insbesondere in den digitalen Medien eine beträchtliche Zahl an Anzeigen, um die Wählerschaft bezüglich der vielversprechendsten Direktkandidaten, die sich für einen Verbleib Schottlands im Vereinigten Königreich einsetzten, zu informieren.⁶ So sollte gewährleistet werden, dass unabhängigkeitskritische Wähler einen gemeinsamen Kandidaten unterstützen und SNP-Eroberungen der entsprechenden Wahlkreise verhindern würden.

Dies stellte sich für die pro-britischen Parteien (Konservative, Labour und Liberaldemokraten) als größtenteils gewinnbringende Taktik heraus. Wie Tabelle 1 aufzeigt, waren die drei Gegner der Unabhängigkeit in Wahlkreisen, die sie 2016 gewonnen hatten und in denen die SNP auf dem zweiten Platz gelandet war, in der Lage, durchaus signifikante Stimmenzugewinne in der Regionalwahl 2021 vorzuweisen. So gewannen Kandidaten der Konservativen Partei in ihren „heimischen“ Wahlbezirken, die gegen SNP-Herausforderer verteidigt wurden, durchschnittlich über drei Prozentpunkte hinzu, während die Kandidaten der Sozial- sowie Liberaldemokraten in diesen Wahlkreisen Stimmenverluste erlitten (jeweils sechs und zwei Prozentpunkte). Dafür konnten letztere in den eigenen Wahlkreisen beträchtliche Zuwächse verzeichnen. In SNP-Wahlkreisen ließen sich hingegen nur marginale Veränderungen der Stimmenanteile im Vergleich zur Wahl 2016 vorfinden.

Im Wahlkreis Dumbarton konnte Labour-Amtsinhaberin Jackie Baillie (die 2016 mit nur 109 Stimmen Vorsprung gegenüber einer SNP-Kandidatin gewann) beispielsweise 6,1 Prozentpunkte hinzugewinnen und ihr Mandat mit einem Vorsprung von fast 1.500 Stimmen komfortabel verteidigen – gleichzeitig büßte der dortige konservative Kandidat im Vergleich zur Wahl fünf Jahre

zuvor 6,3 Punkte ein.⁷ Das Ziel der Abwendung eines SNP-Sieges schien in diesem Fall konservative Wähler ins Labour-Lager gebracht zu haben. Insgesamt gaben 29 Prozent aller Tory, 33 Prozent aller Labour und 27 aller Liberaldemokraten-Wähler an, sie hätten aus taktischen Überlegungen für die entsprechenden Parteien gestimmt.⁸

Tabelle 1: Taktisches Abstimmungsverhalten in den Wahlkreisen der schottischen Parlamentswahl 2021:

Erstplatzierte / Zweitplatzierte Partei 2016	Durchschnittliche Veränderung des Stimmenanteils im Vergleich zur Parlamentswahl 2016 (Prozentpunkte)		
	Konservative	Labour	Liberal- demokraten
Konservative/ SNP	+3,3	-6,3	-1,9
Labour/SNP	-7,9	+5,1	-0,9
Libdem/SNP	-9,6	-4,2	+13,2
SNP/Andere Partei	+0,3	-0,6	-1,0

Quelle: John Curtice (2021): *The Constitutional Question Dominates: How Scotland Voted in 2021*, in: *What Scotland Thinks*, 19. Mai.

Politische Differenzen zwischen England und Schottland

Genießt der Faktor der EU-Mitgliedschaft zumindest kurzfristig eine geringere Relevanz hinsichtlich seiner potenziellen Zugkraft für die Unabhängigkeit, so spielen die divergierenden politischen Mehrheitsverhältnisse in Schottland und England (und damit auch zwischen ersterem und Großbritannien) eine dauerhafte und größere Rolle innerhalb des SNP-Arguments für den Austritt aus dem Vereinigten Königreich. Schon lange vor dem Erdrutschsieg Boris Johnsons im Dezember 2019, der auf dem besten Ergebnis der Tories in England seit der Thatcher-Ära basierte (siehe Tabelle 2), prognostizierte die Regierungschefin Schottlands und SNP-Vorsitzende Nicola Sturgeon in einer Rede im März 2017 das (schottische) Schreckensszenario konservativer Mehrheiten im britischen Unterhaus bis zum Jahre 2030.⁹ Der komfortable parlamentarische Vorsprung Johnsons lässt einen konservativen Wahlsieg im nächsten nationalen Urnengang (voraussichtlich 2024) als durchaus wahrscheinlich erscheinen – Stur-

geons Prognose von Tory-Regierungen in den 2020ern besitzt somit gute Aussichten sich zu bewahrheiten. Es sind Mehrheiten, die von den Schotten jedoch explizit abgelehnt werden.

Tabelle 2: Anteil der durch die Konservative Partei gewonnenen Wahlkreise in England und Schottland in Wahlen zum britischen Unterhaus, 1987-2019 (grau schattiert: nationale Wahlsiege der Konservativen Partei, beziehungsweise stärkste parlamentarische Kraft):

	England	Schottland
2019	64,7% (345/533)	10,2% (6/59)
2017	55,7% (297/533)	22,0% (13/59)
2015	59,7% (318/533)	1,7% (1/59)
2010	55,7% (297/533)	1,7% (1/59)
2005	36,7% (194/529)	1,7% (1/59)
2001	31,2% (165/529)	1,4% (1/72)
1997	31,2% (165/529)	0% (0/72)
1992	60,9% (319/524)	15,3% (11/72)
1987	68,5% (358/523)	13,9% (10/72)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Nicht nur die jüngste Regionalwahl spiegelte die extensive Kluft hinsichtlich der politischen Präferenzen Schottlands und seines südlichen Nachbarn wider. Während in der britischen Parlamentswahl 2019 beispielsweise nur zehn Prozent aller schottischen Wahlkreise des Unterhauses von den Tories gewonnen wurden, lag dieser Wert bei 65 Prozent in England – allein die errungenen Mandate in diesem Landesteil hätten für eine konservative Mehrheit in Westminster ausgereicht. Es ist die in Tabelle 2 aufgezeigte Divergenz, die von der SNP nicht zuletzt als eines der Kernargumente für die Notwendigkeit der Unabhängigkeit zitiert wird, da die konservativen Mehrheiten des letzten Jahrzehnts in London so gut wie keine elektorale Unterstützung in Schottland erhalten haben. Bis zur ersten britischen Unterhauswahl nach dem Unabhängigkeitsreferendum war die Labour-Partei für Jahrzehnte die dominante politische Kraft Schottlands gewesen; seit 2015 hat die SNP die überwältigende Mehrheit der dortigen Wahlkreise zum „House of Commons“ gewonnen (2015: 56/59 [95%]; 2017: 35/59 [59%]; 2019: 48/59 [81%]).

Die Rolle der EU-Mitgliedschaft in einem erneuten Referendum

Grundlegende ideologische Unterschiede zwischen den führenden politischen Kräften der beiden größten britischen „Home Nations“ lassen sich auch hinsichtlich des Themas der europäischen Kooperation vorfinden. War die SNP bis in die 1980er Jahre eine eher europaskeptische Partei, die im britischen EWG-Referendum 1975 für einen Austritt plädierte, so wird die Mitgliedschaft im europäischen Staatenverbund heute von ihr als weiteres Argument für die Unabhängigkeit präsentiert – denn als Mitglied der EU geraten auch kleinere Nationalstaaten nicht zum Spielball der Großmächte.¹⁰ Dazu gesellt sich das Argument der europapolitischen ideologischen Kluft zwischen den skeptischen Engländern und den, entsprechend der SNP-Lesart, europhilen Schotten. Doch bedarf es einer genaueren Interpretation der schottischen Ansichten zur EU. Wurde gemeinhin das schottische Votum im Brexit-Referendum 2016 als überwältigende Unterstützung Europas interpretiert, so darf nicht vergessen werden, dass fast 40 Prozent aller schottischen Wähler für den britischen Austritt aus der EU stimmten – ein Wert, der in ähnlichen Referenden hinsichtlich der EU-Mitgliedschaft wahrscheinlich in nur wenigen kontinentaleuropäischen Staaten erreicht würde.

Weitere Daten zum schottischen Verhältnis zu Europa zeigen auf, dass man die Schotten eher als „Vernunfteuropäer“ beschreiben kann. Sprachten sich 1999 noch 14 Prozent aller Schotten für einen Verbleib in der Europäischen Union mit „größeren Kompetenzen für die EU“ aus, so lag dieser Wert 2017 bei nur noch 5 Prozent. Der Anteil der Schotten, der für eine gemeinsame Regierung auf EU-Ebene plädierte, sank innerhalb dieses Zeitraums um zwei Drittel von 9 auf 3 Prozent. Somit brach der klar pro-europäische Bevölkerungsanteil innerhalb von weniger als zwei Jahrzehnten in Schottland von 23 auf nur noch 8 Prozent ein.¹¹

Eng verbunden mit dem Thema Europa sind die wirtschaftlichen Bindungen Schottlands. Das Hauptargument gegen die Unabhängigkeit lässt sich jedoch zweifelsfrei in der ökonomischen Integration Schottlands innerhalb des Vereinigten Königreichs finden. 60 Prozent aller schottischen

Exporte gingen 2018 an die britischen Nachbarn; nur 19 Prozent fanden ihren Weg in die EU. Ein Blick auf die Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte belegt hierbei einen Rückgang hinsichtlich der Beziehungen zwischen der EU und Schottland. So lag 2002 der Anteil der Ausfuhren in die EU noch bei über 23 Prozent aller schottischen Exporte.¹² Berechnungen der London School of Economics zufolge würde die Unabhängigkeit Schottlands Wirtschaft zwei bis drei Mal so stark treffen wie der britische EU-Austritt.¹³ Der vergleichsweise „harte“ Brexit Boris Johnsons schwächt somit paradoxerweise das Argument für die Unabhängigkeit, da Schottland als EU-Mitgliedsstaat sich mit erheblichen Handelsbarrieren zum Nachbarn im Süden konfrontiert sähe.

Fazit: Volksentscheid auf Eis

2014 stellten die schottischen Nationalisten die Unabhängigkeit als Option ohne erkennbare Nachteile dar. Der Ausstieg aus dem Vereinigten Königreich, so die SNP, würde es Schottland erlauben, die (damals erheblich höheren) Einnahmen aus dem Nordseeöl selbst zu nutzen. Gleichzeitig hätte Schottland entsprechend den SNP-Plänen sowohl Queen als auch das Pfund behalten, während aufgrund der gemeinsamen EU-Mitgliedschaft sichergestellt worden wäre, dass dem freien Personen- und Warenverkehr zwischen Schottland und dem nunmehr verkleinerten Vereinigten Königreich keine Hürden im Weg stünden. Dieser Weg ist heute jedoch versperrt – nicht nur aufgrund des Rückgangs der Öleinnahmen, sondern gerade auch infolge des von Boris Johnson ausgehandelten Brexit-Abkommens, das Großbritannien aus dem Binnenmarkt und der Europäischen Zollunion austreten ließ.

Nicola Sturgeon ist hinsichtlich der strategischen Frage des Zeitpunkts der Ansetzung eines zweiten Unabhängigkeitsreferendums in keiner beneidenswerten Situation. Ein ökonomischer Boom nach der Pandemie könnte die diesbezüglichen Brexit-Einbußen in der öffentlichen Wahrnehmung zumindest maskieren und damit ein wichtiges Argument für die Rückkehr in die EU entkräften. Bereits heute kann konstatiert werden, dass die vermeintliche schottische Zuneigung zu

Europa nur eine untergeordnete Rolle im Entscheidungsprozess hinsichtlich des zukünftigen Status' Schottlands spielen wird, beziehungsweise keinesfalls so ausgeprägt ist wie von der SNP behauptet. Es erscheint durchaus wahrscheinlich, dass die Briten (auch im Norden des Königreichs) sich in den nächsten Jahren mit ihrer Situation außerhalb der EU anfreunden, oder zumindest daran gewöhnen werden.

Schien ein erneutes zeitnahes Unabhängigkeitsreferendum aufgrund der starken SNP-Umfragewerte in der zweiten Jahreshälfte 2020 fast eine ausgemachte Sache zu sein, so ist der Weg dorthin nunmehr erheblich steiniger. Zwar besitzen SNP und Grüne eine komfortable „Unabhängigkeitsmehrheit“ im Parlament in Edinburgh, doch erhielten die beiden Parteien keine Mehrheit der insgesamt abgegebenen Stimmen.¹⁴ Ein klares Mandat wurde verfehlt. Die Johnson-Regierung hält weiterhin an ihrer Opposition zu einem weiteren Referendum fest – verfassungsrechtlich bedarf es jedoch einer Zustimmung aus London, um dieses anzusetzen.¹⁵ Ein SNP-Erfolg hätte die Partei in einem möglichen Alleingang samt unilateraler Durchführung bestärkt, beziehungsweise den Druck auf *Downing Street* erhöht. Der Wahlausgang des 6. Mai deutet darauf hin, dass zumindest bis zur nächsten britischen Unterhauswahl das Ziel der schottischen Unabhängigkeit unerreichbar bleiben wird.

Anmerkungen

- 1 Nicholas Watt (2011): Tony Blair's Scottish nightmare comes true as Alex Salmond trounces Labour, in: *The Guardian*, 6. Mai.
- 2 Scottish National Party, *Scotland's Future* (Wahlprogramm 2021), S. 12.
- 3 Stephan McIlkenny (2021): Scottish independence seen as most important issue for fewer than 1 in 5 Scots, in: *The Herald*, 11. April.
- 4 Tim Ross (2021): ‚Hostile‘ EU's Vaccine Spat With U.K. Boosts Support for Brexit, in: *Bloomberg*, 12. April.
- 5 Siehe Wikipedia: Opinion Polling on Scottish Independence, https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_on_Scottish_independence.

- 6 Severin Carrell u. a. (2021): Pro-UK activists spend heavily to head off SNP majority at Holyrood, in: *The Guardian*, 5. Mai.
- 7 BBC News (2021): Elections 2021 – Dumbar-ton (<https://www.bbc.com/news/election/2021/scotland/constituencies/S16000096>).
- 8 Conor Matchett (2021): Scots split on SNP mandate for referendum with independence ‚top priority‘ for just one in 11, in: *The Scotsman*, 16. Mai.
- 9 Scottish National Party (2017): Nicola Sturgeon's speech on Scotland's referendum, 13. März.
- 10 Paolo Dardanelli (2003): Ideology and rationality: the Europeanisation of the Scottish National Party, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(3), S. 271-284; Andrew D. Devenney (2008): Regional resistance to European integration: the case of the Scottish National Party, 1961-1972, in: *Historical Social Research*, 33(3), S. 319-345.
- 11 Daniel Phillips, u. a. (2018): British Social Attitudes: The 35th Report – Scotland: How Brexit has created a new divide in the nationalist movement, S. 12.
- 12 Scottish Government (2020): Export Statistics Scotland 2018, 29. Januar.
- 13 The London School of Economics and Political Science (2021): Independence would hit Scottish economy 2 to 3 times harder than Brexit, 3. Februar 2021.
- 14 Mit den Stimmen der Splitterpartei des ehemaligen SNP-Vorsitzenden Alex Salmond „Alba“ kam das Unabhängigkeitslager jedoch gemeinsam auf 50,1 Prozent der Regionalstimmen (entspricht der Zweitstimme bei Bundestagswahlen).
- 15 Akash Paun (2021): Johnson can block a Scottish independence referendum – but that will not secure the long-term future of the UK, in: *Institute for Government*, 9. Mai.

Abkehr von der Ex-Partei? Über das Abstimmungsverhalten fraktionsloser Abgeordneter im Bundestag

Andreas Wimmel

1. Einleitung

Der Bundestag kann in mehreren Hinsichten als Fraktionenparlament bezeichnet werden (vgl. Schüttemeyer 1998; Schindler 2019). Nach der Wahl schließen sich Abgeordnete entlang ihrer Parteizugehörigkeit in Fraktionen zusammen, übernehmen bestimmte Aufgabenbereiche und spezialisieren sich auf bestimmte Politikfelder. Fraktionen sind arbeitsteilige Organisationen innerhalb des Bundestages, deren Mitglieder im Kollektiv handeln und entscheiden, indem sie gemeinsam Gesetzentwürfe einbringen oder Aussprachen zu aktuellen Themen beantragen. Und nach internen Beratungen demonstrieren Fraktionen in aller Regel eine große Geschlossenheit in Plenardebatten und insbesondere bei Abstimmungen (vgl. Saalfeld 1995; Bergmann et al. 2016).

Demgegenüber nehmen Abgeordnete, die sich keiner Fraktion anschließen oder während der Legislaturperiode aus einer Fraktion ausscheiden, die Rolle von Einzelkämpfern ein. Zwar behalten sie ihr individuelles Stimm- und Rederecht und

dürfen nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts als beratendes Mitglied in einem Ausschuss mitwirken, sind aber in der Parlamentsarbeit weitgehend auf sich allein gestellt (vgl. Schulze-Fielitz 1989). Eine Einflussnahme auf die Gesetzgebung ist damit quasi ausgeschlossen. Dafür gewinnen fraktionslose Abgeordnete ein Stück mehr gelebte Unabhängigkeit, weil sie sich nicht an eine Parteilinie gebunden fühlen müssen, sondern sich zu jeder Thematik nach eigenem Urteil positionieren können (vgl. Isensee 2007).

Während die Statusrechte fraktionsloser Abgeordneter in der juristischen Literatur umfassend ausgeleuchtet sind (vgl. nur Kürschner 1984; Klein 2004), fehlen Studien zu den Konsequenzen von Fraktionslosigkeit für das politische Entscheidungsverhalten: Inwieweit nehmen fraktionslose Abgeordnete das Mandat noch aktiv wahr, indem sie sich an namentlichen Abstimmungen beteiligen? Inwieweit führt der Verzicht bzw. der Verlust einer Fraktionsmitgliedschaft dazu, dass Abgeordnete anders abstimmen als ihre früheren Fraktions- bzw. Parteikollegen? Unterstützen frak-



Dr. Andreas Wimmel

Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

tionslose Mitglieder des Bundestages weiterhin die Anträge ihrer Ex-Parteien, oder lässt sich eine Abkehr hin zu einer anderen Fraktion beobachten? Und welche Bedeutung haben die Gründe, warum ein Abgeordneter fraktionslos geworden ist, ob er sich weiterhin solidarisch gegenüber seinen ehemaligen Parteifreunden zeigt?

Diese Fragen sollen am Beispiel der fraktionslosen Abgeordneten in der 19. Wahlperiode des Bundestages (2017 bis 2021) beantwortet werden. Im folgenden Abschnitt wird zunächst das Rechtsverhältnis zwischen Fraktion und Abgeordneten umrissen und einige Fragen zur Repräsentationsbeziehung zwischen Abgeordneten und ihren Wählern aufgeworfen. Danach werden die fraktionslosen Abgeordneten in Kurzprofilen dargestellt und überprüft, inwieweit sie sich an namentlichen Abstimmungen beteiligt und im Einklang mit ihren Ex-Fraktionen bzw. Ex-Parteien abgestimmt haben. Auf dieser Grundlage wird abschließend diskutiert, ob und unter welchen Bedingungen fraktionslose Abgeordnete als Störfaktoren für eine funktionierende Wählerrepräsentation bezeichnet werden können, die Forderungen nach einem Mandatsverzicht oder Mandatsentzug rechtfertigen.

2. Fraktion und Abgeordneter

Nach dem Grundgesetz sind Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes an „Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 GG). Daraus folgt unter anderem, dass es allen Mitgliedern des Bundestages freisteht, ob sie sich einer Fraktion anschließen oder zu einem späteren Zeitpunkt wieder austreten. Obwohl sie das Mandat gewissermaßen ihrer Partei verdanken, weil sie von ihr als Kandidat aufgestellt worden sind, sind Abgeordnete nicht verpflichtet, nach dem Einzug ins Parlament auch Mitglied der Fraktion zu werden bzw. bis zum Ende der Legislaturperiode zu bleiben (vgl. Demmler 1994). Ein Fraktionsaustritt ist ohne Angabe von Gründen jederzeit möglich. Die Fraktion verliert dann einen Sitz, den sie nicht durch einen Nachrücker aus der eigenen Partei ausgleichen kann. Der Abgeordnete behält seinen Sitz und kann sich als Gast, oder nach einem Par-

teibeitritt als vollwertiges Mitglied, einer anderen Fraktion anschließen, sofern diese ihn aufnimmt (vgl. schon Säcker 1972).

Demgegenüber ist nicht eindeutig gesetzlich geregelt, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mehrheiten Fraktionen ihre eigenen Mitglieder ausschließen können. In der Literatur besteht breites Einvernehmen darüber, dass ein Fraktionsausschluss grundsätzlich zulässig ist, aber einen schwerwiegenden Eingriff in den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten darstellt, der nicht willkürlich erfolgen darf, sondern einen wichtigen Grund voraussetzt (vgl. umfassend Hölscheidt 2001; Bäcker 2011). Dementsprechend haben die Fraktionen im Bundestag und in den meisten Landesparlamenten bestimmte Verfahrensregeln und Ausschlussgründe in ihre Geschäftsordnungen aufgenommen (vgl. dazu Leunig 2019). Nach den vorliegenden Gerichtsurteilen auf Länderebene begründet die Fraktionsautonomie einen erheblichen Ermessensspielraum, ab wann das Vertrauensverhältnis so nachhaltig gestört ist, dass den anderen Fraktionsmitgliedern eine weitere Zusammenarbeit nicht zugemutet werden kann (vgl. Jutzi 2019). Abschließend geklärt ist die Frage nach einem Fraktionsausschluss speziell im Bundestag allerdings nicht, da es bis dato kein Organstreitverfahren in dieser Sache vor dem Bundesverfassungsgericht gegeben hat.

Ganz gleich, ob ein Abgeordneter freiwillig oder erzwungenermaßen fraktionslos geworden ist, muss er danach sein politisches Entscheidungsverhalten neu abwägen. Wenn er sich bislang der Fraktionsdisziplin gefügt hatte, kann er einerseits an dieser Linie festhalten und weiterhin so abstimmen wie die ehemaligen Fraktionskollegen. Eine solche Praxis wäre wohl höchstens zu erwarten, wenn der Abgeordnete aus persönlichen Gründen aus der Fraktion ausgetreten ist oder ausgeschlossen wurde, zum Beispiel, weil er ethisch-moralische Verfehlungen zu verantworten hat, straffällig geworden ist oder gegen fraktionsinterne Regularien verstoßen hat. Andererseits kann er sein Abstimmungsverhalten umstellen, indem er nun gegen die Ex-Fraktion votiert oder sogar komplett die Fronten wechselt und durchgängig die Vorlagen einer anderen Fraktion unterstützt. Ein solcher Schwenk an der Wahlurne läge nahe, wenn der Abgeordnete aus politisch-inhaltlichen Motiven die

Fraktion verlassen hat, weil er die Politik seiner Ex-Partei nicht länger mittragen konnte oder wollte.

Wenn nun ein Abgeordneter aus politisch-inhaltlichen Gründen der Fraktion gar nicht erst beitrifft oder sie später verlässt und andere Fraktionen unterstützt, könnte ein solches Vorgehen aus dem Blickwinkel der Wählerschaft durchaus kritisch beurteilt werden. Immerhin war der Abgeordnete für eine bestimmte Partei zur Wahl angetreten, und der Wähler hatte seine Stimme dieser Partei mit der nachvollziehbaren Erwartung gegeben, dass die gewählten Abgeordneten dann auch die Fraktion im Parlament unterstützen, anstatt den politischen Gegner zu stärken. Im besonderen Maße gilt dies für die wichtige Zweitstimme, mit der Wähler bekanntlich die Landesliste einer Partei wählen, ohne eine Auswahl zwischen einzelnen Kandidaten treffen zu können. Gerade dann sollten Wähler ein Stück weit darauf vertrauen können, dass die von der Partei aufgestellten Personen nicht nur im Wahlkampf, sondern auch später als Abgeordnete im Sinne der Partei handeln und entscheiden, zumindest solange wie die Parteiführung nicht wesentlich von ihrer ursprünglichen Programmatik abrückt.

3. Fraktionslose Abgeordnete im Bundestag

Trotz der herausragenden Bedeutung von Fraktionen für die politische Willensbildung hat es immer wieder fraktionslose Abgeordnete im Bundestag gegeben. Insbesondere in der turbulenten ersten Wahlperiode ab 1949, als noch keine Fünf-Prozent-Hürde bestand und deswegen anfangs zehn Parteien im Bundestag vertreten waren, wechselten viele Mandatsträger die Fraktion oder wurden (vorübergehend) fraktionslos (vgl. Kaack 1972). Mit der Stabilisierung des Parteiensystems reduzierte sich die Anzahl fraktionsloser Abgeordneter zunächst deutlich, stieg aber im ersten gesamtdeutschen Bundestag 1990 auf zeitweilig sieben wieder moderat an (vgl. Schindler 1999, 929). In den folgenden Wahlperioden bis 2017 waren Fraktionslose dann absolute Einzelfälle, die von einem breiteren Publikum kaum wahrgenommen wurden. Erst während der zuletzt abgeschlossenen 19. Wahlperiode, an deren Ende zehn Abgeordnete keiner Fraktion angehörten, rückte das Phänomen wieder ins öffentliche Bewusstsein.

Tabelle 1: Fraktionslose Abgeordnete in der 19. Wahlperiode

Datum	Name	Partei BTW	Vorgang Fraktion	Initiator	Motiv
25.09.2017	Dr. Frauke Petry	AfD	Kein Beitritt	MdB	Pol.
04.10.2017	Mario Mieruch	AfD	Kein Beitritt	MdB	Pol.
28.11.2018	Marco Bülow	SPD	Austritt	MdB	Pol.
31.12.2018	Uwe Kamann	AfD	Austritt	MdB	Pol.
18.12.2019	Lars Herrmann	AfD	Austritt	MdB	Pol.
27.01.2020	Verena Hartmann	AfD	Austritt	MdB	Pol.
15.11.2020	Frank Pasemann	AfD	Ausschluss	Fraktion	Pol./Per.
07.03.2021	Dr. Georg Nüßlein	CSU	Austritt	MdB	Per.
25.06.2021	Dr. Bruno Hollnagel	AfD	Austritt	MdB	k.A.
30.06.2021	Prof. Dr. Heiko Heßenkemper	AfD	Austritt	MdB	k.A.

Quelle: www.bundestag.de/abgeordnete/biografien (Stand: 31.07.2021); Initiator/Motiv: F.A.Z.-Archiv (<https://www.faz-biblionet.de/faz-portal>)

Tabelle 1 listet diese fraktionslosen Mitglieder des Bundestages auf. Acht Abgeordnete hatten ihr Mandat bei der Bundestagswahl im September 2017 für die Alternative für Deutschland (AfD) errungen, die anderen beiden wurden als Wahlkreiskandidaten von SPD und CSU direkt in den Bundestag gewählt. Die frühere Parteivorsitzende

Dr. Frauke Petry teilte noch vor der konstituierenden Sitzung mit, dass sie nicht der AfD-Fraktion angehören werde. Auf einer Pressekonferenz zwei Tage nach der Wahl begründete Petry diesen für viele Außenstehende überraschenden Schritt mit „abseitigen Positionen“ in der AfD, weswegen die Partei auf absehbare Zeit nicht re-

gerungsfähig sein werde. Sie hingegen wolle gestalten und „Realpolitik im guten Sinn einer konservativen Politik“ machen.¹ Am 4. Oktober 2017 folgte ihr der über die nordrhein-westfälische Landesliste gewählte Mario Mieruch, der seine Entscheidung damit rechtfertigte, die AfD habe sich nicht glaubhaft gegen den rechten „Flügel“ um den Thüringer Fraktionsvorsitzenden Björn Höcke abgegrenzt.² Beide beendeten wenig später ihre Mitgliedschaft in der AfD, ohne jedoch auf ihre Mandate zu verzichten.

Die anderen Abgeordneten traten während der laufenden Legislaturperiode aus ihren Fraktionen aus oder wurden ausgeschlossen. Marco Bülow, der der SPD-Bundestagsfraktion seit 2002 angehörte, war ein scharfer Kritiker einer Neuaufgabe der Großen Koalition. Zwar gebe es in Deutschland eine große Sehnsucht „nach einer klaren, sozialen Alternative“, aber „die SPD stehe leider nicht mehr dafür“. Deswegen verlasse er Partei und Fraktion mit sofortiger Wirkung.³ Am 17. Dezember 2018 gab der Abgeordnete Uwe Kamann seinen Austritt aus der AfD-Fraktion bekannt, der zum Jahreswechsel vollzogen wurde, und verwies auf „unterschiedliche Auffassungen über politische und fachpolitische Ausrichtungen der Partei und der Fraktion“.⁴ Lars Herrmann, vor seinem Einzug in den Bundestag als Hauptkommissar bei der Bundespolizei tätig, zeigte sich nicht länger bereit, den gestiegenen Einfluss des völkisch-nationalen „Flügels“ in der Partei mitzutragen. Zudem sehe er als Beamter, der sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekannt habe, eine mögliche Beobachtung der AfD durch den Verfassungsschutz mit großer Sorge.⁵ Auch die Abgeordnete Verena Hartmann begründete am 27. Januar 2020 ihren sofortigen Austritt mit der „gewachsenen Dominanz des rechtsradikalen Flügels“ bis in die Parteispitze hinein.⁶

Der Abgeordnete Frank Pasemann wurde aus der Fraktion ausgeschlossen, nachdem das Bundesschiedsgericht der AfD seinen Parteiausschluss bestätigt hatte. Der Politiker aus Sachsen-Anhalt soll seine Mandatsträgerabgabe anderthalb Jahre nicht gezahlt und sich antisemitisch geäußert haben.⁷ Der CSU-Politiker Dr. Georg Nüßlein verkündete am 7. März 2021 seinen sofortigen Austritt aus der Unionsfraktion, nachdem die Generalstaatsanwaltschaft München strafrechtliche Er-

mittlungen wegen des Anfangsverdachts der Bestechlichkeit im Zusammenhang mit dem Ankauf von Corona-Schutzmasken aufgenommen hatte.⁸ Nach der letzten Plenarsitzung vor der Sommerpause am 25. Juni 2021 verließen die Abgeordneten Dr. Bruno Hollnagel und Prof. Dr. Heiko Heßenkemper die AfD-Fraktion, nachdem sie kurz zuvor ohne Angabe von Gründen aus der Partei ausgetreten waren.⁹

4. Abstimmungsverhalten

In der 19. Wahlperiode haben 241 namentliche Abstimmungen stattgefunden. Namentliche Abstimmungen müssen von mindestens einer Fraktion (oder von fünf Prozent der anwesenden Abgeordneten) beantragt werden, ansonsten wird per Handzeichen abgestimmt. Die Abstimmungsalternativen sind Ja, Nein und Enthaltung. Das thematische Spektrum reichte von Auslandseinsätzen der Bundeswehr über die Asyl- und Zuwanderungspolitik, die Haushalts- und Finanzpolitik, die Sozial- und Klimaschutzpolitik bis hin zu Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Die Ergebnisse namentlicher Abstimmungen können den Plenarprotokollen oder den Internetseiten des Bundestages entnommen werden, auf denen man sich das Abstimmungsverhalten von Fraktionen und einzelnen Abgeordneten anzeigen lassen kann.

Um überprüfen zu können, ob fraktionslose Abgeordnete im Einklang mit bestimmten Fraktionen abgestimmt haben, muss eine Fraktionslinie definiert werden. Denn wenn die Mitglieder einer Fraktion vollkommen uneinheitlich abstimmen, lässt sich nicht sagen, ob fraktionslose Abgeordnete wie die Fraktion abgestimmt haben oder nicht. Die Existenz einer Fraktionslinie wird angenommen, wenn mindestens Zweidrittel derjenigen Fraktionsmitglieder, die an der namentlichen Abstimmung teilgenommen haben, die gleiche Abstimmungsalternative gewählt haben. Dieser Grenzwert wurde in nur 23 von insgesamt 1.446 Fraktionsabstimmungen (241 namentliche Abstimmungen mal sechs Fraktionen) nicht erreicht. Diese Fraktionsabstimmungen wurden bei der Berechnung von Übereinstimmungsquoten nicht berücksichtigt.¹⁰

Eine Übereinstimmung zwischen einer qualifizierten Fraktionsmehrheit und einem fraktionslosen Abgeordneten ist gegeben, wenn beide dieselbe Abstimmungsalternative gewählt haben. Eine starke Distanzierung liegt vor, wenn die Ex-Fraktion mit Ja stimmt und der fraktionslose Abgeordnete mit Nein (oder umgekehrt).

geordnete mit Nein (oder umgekehrt). Eine schwache Distanzierung liegt vor, wenn die Ex-Fraktion mit Ja oder Nein stimmt und der fraktionslose Abgeordnete sich enthält (oder umgekehrt).

Tabelle 2: Beteiligungsquoten an namentlichen Abstimmungen

Name	Partei BTW	Fraktionsmitglied		fraktionslos		Gesamt	
		I	II	I	II	I	II
Dr. Frauke Petry	AfD	---	---	46,5	48,7	46,5	48,7
Mario Mieruch	AfD	---	---	56,9	59,0	56,9	59,0
Marco Bülow	SPD	63,3	56,7	82,9	83,9	78,0	76,9
Uwe Kamann	AfD	79,4	81,8	41,6	28,6	52,3	43,6
Lars Herrmann	AfD	86,1	95,5	82,7	64,7	84,7	82,1
Verena Hartmann	AfD	65,3	41,7	72,5	80,0	68,1	56,4
Frank Pasemann	AfD	70,8	56,3	46,4	(42,6)	65,1	53,8
Dr. Georg Nüßlein	CSU	92,2	92,0	52,8	55,6	86,3	86,4
Dr. Bruno Hollnagel	AfD	94,2	89,7	---	---	94,2	89,7
Prof. Dr. Heiko Heßenkemper	AfD	52,3	59,0	---	---	52,3	59,0
Mittelwert		75,5	71,6	60,3	57,9	68,4	65,6

Quelle: <https://www.bundestag.de/abstimmung> (Stand: 31.07.2021); eigene Berechnungen; Angaben in Prozent; Werte in Klammern: Fallzahl unter zehn Abstimmungen

Tabelle 2 zeigt zunächst die Beteiligungsquoten an namentlichen Abstimmungen als Fraktionsmitglied und als fraktionsloser Abgeordneter. Die jeweils erste Spalte enthält die prozentuale Beteiligung an allen Abstimmungen (I), die zweite Spalte die prozentuale Beteiligung nur an Abstimmungen über Vorlagen der eigenen Fraktion bzw. der Ex-Fraktion (II). Vorlagen der Bundesregierung wurden den Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD zugerechnet, weil beide *de facto* eine politische Handlungseinheit darstellen (vgl. Schuett-Wetschky 2005), was sich unter anderem daran erkennen lässt, dass die regierungstragenden Fraktionen fast alle Vorlagen, über die namentlich abgestimmt wurde, gemeinsam in den Bundestag eingebracht und alle Regierungsvorlagen mindestens mit einer fraktionsinternen Zweidrittelmehrheit unterstützt haben.

Die Abgeordneten Petry und Mieruch waren der AfD-Fraktion nicht beigetreten, so dass sie nur als fraktionslose Abgeordnete an Abstimmungen teilgenommen haben. Beide stimmten etwas häufiger über AfD-Vorlagen ab, insgesamt sind

die Beteiligungsquoten jedoch relativ niedrig.¹¹ Vier der übrigen Abgeordneten (Kamann, Herrmann, Pasemann, Nüßlein) beteiligten sich als Fraktionsmitglieder deutlich häufiger an Abstimmungen denn als fraktionslose Abgeordnete, insbesondere bei Abstimmungen über Vorlagen, die von der Ex-Fraktion eingebracht worden waren. Die beiden Ausnahmen bilden Verena Hartmann, die als fraktionslose Abgeordnete vor allem bei AfD-Vorlagen wesentlich öfter ihre Stimme abgab als vor ihrem Austritt, und Marco Bülow, der von allen Fraktionszwängen befreit deutlich häufiger an die Wahlurne trat, nachdem er die SPD-Fraktion verlassen hatte. Die Abgeordneten Hollnagel und Heßenkemper konnten als fraktionslose Abgeordnete an keinen namentlichen Abstimmungen mehr teilnehmen. Im Schnitt zeigt sich die Tendenz, dass Fraktionslosigkeit die Beteiligung an namentlichen Abstimmungen verringert.

Tabelle 3 enthält Übereinstimmungsquoten mit der Fraktion bzw. der Ex-Fraktion, wieder unterteilt in alle Abstimmungen (I) und in Abstimmungen über Vorlagen der eigenen Fraktion bzw.

der Ex-Fraktion (II). Die frühere AfD-Parteivorsitzende Frauke Petry votierte in 70 Prozent der Abstimmungen, an denen sie teilgenommen hat, mit der AfD-Fraktion; bei Abstimmungen über AfD-Vorlagen sinkt der Wert auf 52,6 Prozent. Mario Mieruch hat deutlich geringere Übereinstimmungswerte, vor allem bei Abstimmungen über AfD-Vorlagen, was aber ganz überwiegend auf Enthaltungen und damit auf eine schwache

Form der Distanzierung zurückzuführen ist. Marco Bülow, der schon als Mitglied der SPD-Fraktion häufig von der Fraktionslinie abgewichen war und weniger als die Hälfte der Vorlagen der Regierung bzw. der SPD als Regierungsfraktion mitgetragen hatte, distanzierte sich als fraktionsloser Abgeordneter noch stärker von seiner ehemaligen Partei und unterstützte gerade noch 12,3 Prozent ihrer Vorlagen.

Tabelle 3: Übereinstimmungsquoten mit (Ex-)Fraktion

Name	Partei BTW	Fraktionsmitglied		fraktionslos		Gesamt	
		I	II	I	II	I	II
Dr. Frauke Petry	AfD	---	---	70,0	52,6	70,0	52,6
Mario Mieruch	AfD	---	---	61,8	34,8	61,8	34,8
Marco Bülow	SPD	68,4	41,2	32,0	12,3	38,8	17,8
Uwe Kamann	AfD	98,1	(100)	45,7	(25,0)	68,5	64,7
Lars Herrmann	AfD	99,2	100	82,1	72,7	92,0	90,3
Verena Hartmann	AfD	97,9	100	86,4	83,3	93,3	90,9
Frank Pasemann	AfD	92,3	94,4	96,2	(100)	92,9	95,2
Dr. Georg Nüßlein	CSU	99,5	100	78,9	90,0	97,6	99,1
Dr. Bruno Hollnagel	AfD	98,2	94,3	---	---	98,2	94,3
Prof. Dr. Heiko Heßenkemper	AfD	95,1	100	---	---	95,1	100
Mittelwert		93,6	91,2	69,1	58,8	80,8	74,0

Quelle: <https://www.bundestag.de/abstimmung> (Stand: 31.07.2021); eigene Berechnungen; Angaben in Prozent; Werte in Klammern: Fallzahl unter zehn Abstimmungen

Die weiteren Abgeordneten erreichten als Fraktionsmitglieder erwartungsgemäß sehr hohe Übereinstimmungswerte von über 90 bis zu 100 Prozent bei Vorlagen der eigenen Fraktion. Nach dem Fraktionsaustritt stimmten die meisten dieser Abgeordneten zwar häufiger anders ab als ihre Ex-Kollegen, eine bewusste Abkehr lässt sich jedoch bestenfalls bei Uwe Kamann feststellen, insbesondere bei den wenigen Abstimmungen über AfD-Vorlagen, an denen er teilgenommen hat. Die anderen lösten sich nicht wirklich von ihren Ex-Fraktionen: Lars Herrmann votierte bei über 80 Prozent der Abstimmungen mit der AfD und unterstützte immerhin fast drei Viertel der AfD-Vorlagen. Auch Verena Hartmann orientierte sich als fraktionslose Abgeordnete weiterhin stark an ihren früheren Fraktionskollegen, ebenso wie der Abgeordnete Nüßlein, der neun von zehn Regierungs- bzw. Unionsvorlagen mittrug.¹² Frank Pasemann stimmte nach seinem Partei- und Fraktionsausschluss sogar häufiger mit der AfD als vor-

her. Insgesamt bestätigt sich jedoch, dass die Übereinstimmung zwischen Fraktion und Abgeordneten nach einem Fraktionsaustritt signifikant abnimmt.

Einer vertieften Auswertung der Daten lässt sich entnehmen, inwieweit sich die fraktionslosen Abgeordneten durch ihr Abstimmungsverhalten anderen Fraktionen politisch angenähert oder angeschlossen haben. Die Abgeordneten Petry und Mieruch weisen trotz ihrer Entscheidung, nicht der AfD-Fraktion angehören zu wollen, die größten Übereinstimmungen mit der AfD-Fraktion auf; danach folgt die FDP-Fraktion mit immerhin 44,6 Prozent bzw. 41,2 Prozent Kongruenz bei allen Abstimmungen. Marco Bülow orientierte sich nach seinem Fraktionsaustritt eindeutig nach links: Bei allen Abstimmungen stimmte er zu 87 Prozent mit der Linksfraktion und zu 71,9 Prozent mit der Grünen-Fraktion überein; zudem unterstützte er 92,9 Prozent der Vorlagen der Linken und alle 18 Vorlagen der Grünen. Bei Uwe Kamann, der sich

ebenfalls relativ stark von seiner Ex-Fraktion emanzipiert hatte, lässt sich ein gewisser Trend zur Regierung bzw. zu den Regierungsfractionen erkennen, deren Vorlagen er zu 57,6 Prozent mitgetragen hat. Die übrigen Abgeordneten, für die Daten vorliegen, näherten sich keiner anderen Fraktion an, sondern stimmten auch nach dem Austritt mit großem Abstand am häufigsten mit ihren Ex-Fractionen.

5. Wählerauftrag und freies Mandat

Vor allem Abgeordnete, die ihrer Fraktion bzw. Partei aus politisch-inhaltlichen Gründen den Rücken kehren, bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen Wählerauftrag und eigener politischer Überzeugung. Einerseits können sie sich mit guten Gründen auf das freie Mandat berufen, das alle Mitglieder des Bundestages legitimiert, sich losgelöst von parteipolitischen Zwängen als Volksvertreter zu verstehen. Andererseits dürfte ihnen bewusst sein, dass Wähler sie mit der klaren Erwartung gewählt haben, sich im Parlament für diejenige Partei einzusetzen, für die sie zur Wahl angetreten waren. In der Parteiendemokratie ist eine funktionierende Interessenrepräsentation anders kaum vorstellbar. Ganz sicher würde eine Wählerin der Grünen wenig Verständnis dafür aufbringen, wenn die von ihr gewählten Abgeordneten eine politische Kehrtwende um 180 Grad vollziehen und am Rednerpult oder bei Abstimmungen permanent Anträge der AfD unterstützen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die fraktionslosen Abgeordneten in der 19. Wahlperiode des Bundestages durchaus unterschiedlich mit dieser Herausforderung umgegangen sind. Die früheren AfD-Politiker Petry und Mieruch haben versucht, einen Mittelweg zu finden, indem sie zwar immer noch die größte Nähe zur AfD-Fraktion aufweisen, sich aber bei bestimmten Themen gegen die Ex-Partei gestellt und bei AfD-Vorlagen ganz bewusst enthalten haben. Demgegenüber war bei den Abgeordneten Bülow und Kamann eine echte Abkehr von ihren Ex-Parteien zu beobachten. Während sich Kamann in Richtung der Regierungsfractionen orientiert hat, ist Bülow zur

Linkspartei und zu den Grünen übergelaufen, ohne formal der einen oder anderen Fraktion beizutreten. Als direkt gewählter Abgeordneter muss er schon sehr davon überzeugt gewesen sein, dass seine Wähler die Politik der SPD in der Großen Koalition genauso entschieden ablehnen wie er, um sein Abstimmungsverhalten zu rechtfertigen.

Im Gegensatz dazu war bei den früheren AfD-Abgeordneten Herrmann und Hartmann keine wirkliche Distanzierung von ihrer Ex-Partei zu erkennen. Während Lars Herrmann eine leichte Neigung zur FDP entwickelte, hat Verena Hartmann ihr Abstimmungsverhalten kaum verändert und ist nur ein einziges Mal stark von der AfD-Fraktion abgewichen. Überzeugte AfD-Wähler hätten also wenig Grund zur Klage, weil die Abgeordnete weiterhin die Anträge der Partei mitgetragen oder sich in alter Verbundenheit enthalten hat. Beide Austritte waren wohl eher symbolischer Natur, um sich vor Anfeindungen zu schützen und die berufliche Karriere nach einem Ausscheiden aus der Politik nicht zu gefährden. Auch die Abgeordneten Pasemann und Nüßlein, die allerdings nicht aus politisch-inhaltlichen Gründen ihre Fraktionen verlassen haben bzw. verlassen mussten, stimmten weiterhin ganz überwiegend mit ihren Ex-Fractionen. Eine Fraktionsmitgliedschaft ist also keine notwendige Bedingung für eine funktionierende Wählerrepräsentation.

6. Schlussfolgerungen

Während zahlreiche Studien zur innerparteilichen Geschlossenheit im Bundestag vorliegen (vgl. zuletzt Wimmel 2018; Bauer-Blaschkowski/Mai 2019), wurde das Abstimmungsverhalten von fraktionslosen Abgeordneten bislang stiefmütterlich behandelt. Das ist bedauerlich, weil empirisch gestützte Erkenntnisse zu der alten Streitfrage beitragen können, ob und unter welchen Bedingungen fraktionslose Abgeordnete im deutschen „Parteienstaat“ (Gerhard Leibholz) auf ihr Mandat verzichten sollten oder ein Fraktionsaustritt einen Mandatsverlust sogar zur unmittelbaren Rechtsfolge haben sollte. Schließlich wird das ursprüngliche Wahlergebnis durch Fraktionsaustritte und Fraktionswechsel insofern „verfälscht“, als dass sich das Stärkeverhältnis der Parteien untereinander

der verschiebt. Allein die AfD-Fraktion hat im Laufe der Legislatur acht Abgeordnete verloren, wodurch sich die Anzahl der Sitze, die für gewählte AfD-Kandidaten reserviert waren, von 94 auf 86 reduzierte. Wenn also Abgeordnete aus einer Fraktion ausscheiden, aber an ihrem Mandat festhalten, spiegelt der Bundestag den Wählerwillen möglicherweise nicht mehr adäquat wider.

Die Ergebnisse dieser Studie belegen jedoch, dass ein Fraktionsaustritt, selbst wenn er politisch motiviert sein sollte, nicht zwangsläufig bedeutet, dass sich Abgeordnete komplett von ihren Ex-Parteien abwenden und den politischen Gegenspieler unterstützen. Und selbst wenn, bleibt immer kritisch zu hinterfragen, ob sich der Abgeordnete programmatisch von seiner Fraktion entfernt hat oder ob sich die Fraktions- bzw. Parteiführung, zum Beispiel aufgrund von Koalitionsvereinbarungen, nicht an Wahlversprechen hält. In diesem Fall könnte ein Fraktionsaustritt die Wählerrepräsentation sogar verbessern, wenn der fraktionslose Abgeordnete daraufhin in Sachfragen so abstimmt, wie es ursprünglich im Wahlprogramm vorgesehen war. Oder wenn er zu der Überzeugung gelangt, dass seine Wähler im Wahlkreis eine bestimmte inhaltliche Neuausrichtung seiner Ex-Partei mehrheitlich ablehnen. Insofern relativieren die hier präsentierten Befunde grundsätzliche Forderungen nach einem Mandatsverzicht oder gar einem obligatorischen Mandatsentzug, weil immer die Motivlage und das Entscheidungsverhalten des einzelnen Abgeordneten zu berücksichtigen sind.

Anmerkungen

- 1 Justus Bender/Markus Wehner: Träume von der Macht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. September 2017, S. 2.
- 2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Anklage gegen Frauke Petry wegen Meineids, 5. Oktober 2017, S. 4.
- 3 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, SPD-Abgeordneter verlässt Partei und Fraktion, 28. November 2018, S. 4.
- 4 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Sayn-Wittgenstein vor Ausschluss, 18. Dezember 2018, S. 2.

- 5 Vgl. Markus Wehner: Ein Beamter flüchtet aus der AfD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Dezember 2019, S. 4.
- 6 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Abgeordnete verlässt AfD, 29. Januar 2020, S. 5.
- 7 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, AfD schließt Pasemann aus, 17. November 2020, S. 5.
- 8 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Laschet und Söder fordern Konsequenzen aus Masken-Affäre, 8. März 2021, S. 1.
- 9 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Zwei Abgeordnete aus AfD-Fraktion ausgetreten, 1. Juli 2021, S. 4.
- 10 Fraktionsabstimmungen, bei denen keine Zweidrittelmehrheit erreicht wurde, nach Fraktionen: CDU/CSU (2), SPD (3), AfD (3), FDP (2), DIE LINKE (4), Bündnis 90/Die Grünen (9).
- 11 Die Abgeordnete Petry befand sich bei 18 Abstimmungen zwischen dem 11. April 2019 und dem 28. Juni 2019, an denen sie nicht teilgenommen hat, im gesetzlichen Mutterchutz.
- 12 Allerdings lehnte er eine politisch bedeutsame Vorlage der Fraktionen CDU/CSU und SPD ab, nämlich den Antrag zur Feststellung des Fortbestehens der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 11. Juni 2021 (BT-Drs. 19/30398).

Literatur

- Bäcker, Alexandra (2011): Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, Berlin: Duncker & Humblot.
<https://doi.org/10.3790/978-3-428-53469-2>
- Bauer-Blaschkowski, Svenja/Philipp Mai (2019): Von „Abweichlern“ und „Überzeugungstätern“. Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens im 18. Deutschen Bundestag, in: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hrsg.), Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017, Wiesbaden: Springer VS, 219-256.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3_10

- Bergmann, Henning/Stefanie Bailer/Tamaki Ohmura/Thomas Saalfeld/Ulrich Sieberer (2016): Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013: Befunde aus einem neuen Datensatz, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (1), 26-50. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2016-1-26>
- Demmler, Wolfgang (1994): *Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen*, Berlin: Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-47875-0>
- Hölscheidt, Sven (2001): *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, Rheinbreitbach: NDV.
- Isensee, Josef (2007): Fraktionsdisziplin und Amtsgewissen: Verfassungsrechtliche Garantie der Freiheit des Mandats im politischen Prozess, in: Werner J. Patzelt/Martin Sebaldt/ Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Res publica semper reformanda: Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*. *Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 254-267. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90763-5_22
- Jutzi, Siegfried (2019): Fraktionsausschluss. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 29. Januar 2019 – VG O 18/18, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50 (2), 299-305. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2019-2-299>
- Kaack, Heino (1972): Fraktions- und Parteiwechsel im Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (1), 3-27.
- Klein, Hans Hugo (2004): Austritt, Ausschluss, Rechte: Der fraktionslose Abgeordnete, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (4), 627-632.
- Kürschner, Jörg (1984): *Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten*, Berlin: Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-45553-9>
- Leunig, Sven (2019): Rechtliche Regelungen des Fraktionsausschlusses im Bundestag und in den Landesparlamenten. Versuch einer Bestandsaufnahme, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50 (2), 276-298. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2019-2-276>
- Saalfeld, Thomas (1995): *Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990)*, Opladen: Leske + Budrich. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-01124-8>
- Säcker, Horst (1972): Abgeordnetenmandat und Fraktionswechsel, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (3), 347-364.
- Schindler, Danny (2019): Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748903789>
- Schindler, Peter (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Gesamtausgabe in drei Bänden, Baden-Baden: Nomos.
- Schuett-Wetschky, Eberhard (2005): Regierung, Parlament oder Parteien. Wer entscheidet, wer beschließt? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 (3), 489-507.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1989): Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?, *Die Öffentliche Verwaltung* 42 (19), 829-838.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998): *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997*. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen: Westdeutscher Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-80352-8>
- Wimmel, Andreas (2018): Die Dynamik innerparteilicher Geschlossenheit bei Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland im Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Politik* 65 (2), 217-242. <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2018-2-217>

Präsident Bidens „New Deal“

Jens van Scherpenberg

Nachdem der amerikanische Präsident Joe Biden, von seinem Vorgänger Trump im Wahlkampf stets als „sleepy Joe“ verunglimpft, am 20. Januar 2021 sein Amt angetreten hatte, entfachte er noch in seinen ersten 100 Tagen ein Feuerwerk an wohlvorbereiteten Initiativen, um die wirtschaftliche und soziale Krise, in die die USA durch die Corona-Pandemie geraten waren, aber auch den schon seit langem schwelenden und sich verschärfenden Verfall der Infrastruktur im Verkehrs- und Energiesektor sowie im Bildungswesen durch billionenschwere Ausgabenprogramme zu überwinden. Gestützt auf die ungebrochene beinahe unbegrenzte Verschuldungsfähigkeit der USA kündigte er Ausgabenprogramme für die kommenden Jahre in Höhe von insgesamt fast 7 Billionen Dollar an. Die Entscheidung über diese Programme und ihre Finanzierung, ob durch Steuererhöhungen oder Neuverschuldung, liegt allerdings beim Kongress. Und dort, zeigt sich inzwischen, ist die Mehrheit für Bidens Programme in ihrer vollen Höhe keineswegs gesichert. So ist es auch noch höchst ungewiss, ob Biden sein nicht zuletzt mit

seiner binnenwirtschaftlichen Reformagenda verfolgtes geopolitisches Ziel, das aufstrebende China in die Schranken zu weisen und die weltwirtschaftliche Führungsposition der USA zu festigen, erreichen kann.

1. „Build Back Better“ – Joe Bidens wirtschaftspolitische Offensive nach vier Jahren Trump und einem Jahr Pandemie.

Als Präsident Trump unter dem Slogan „Make America Great Again“ antrat, setzte er zwei wirtschaftspolitische Schwerpunkte, um diese Parole Wirklichkeit werden zu lassen, in der Handels- und der Steuerpolitik. Sein Aktivismus beschränkte sich weitgehend auf die Handelspolitik; er verhängte in großem Umfang Strafzölle für Importe, die er als schädlich für die USA ansah, und bestand auf der Neuverhandlung von Handelsverträgen zu für die USA günstigeren Bedingungen.



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

In der Steuerpolitik setzte er darauf, durch ein großes Steuersenkungsprogramm vor allem für Spitzenverdiener und Unternehmen Wachstumsanreize zu schaffen. Maßstab für den Erfolg seiner Wirtschaftspolitik war für Trump die Entwicklung der amerikanischen Aktienindizes, die tatsächlich in seiner Amtszeit neue Höchststände erreichten.

Präsident Biden setzt demgegenüber auf einen aktivistischen Staat nach innen, der nicht nur die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der von Trump lange ignorierten Pandemiekrise auffangen, sondern auch durch staatliche Investitionsausgaben und beschäftigungspolitische Maßnahmen die US-Wirtschaft zu neuer innerer Stärke führen soll.

Die Programme, die Biden als Präsident schon in den ersten Wochen seiner Amtszeit vorlegte, verblüfften durch diesen entschlossenen Aktivismus und ihr Volumen selbst manche seiner Sympathisanten. Drei große Ausgabenpakete stellte er vor: den „American Rescue Plan“, den „American Jobs Plan“ und den „American Families Plan“.

Der „American Rescue Plan“ ist bereits am 11. März 2021 von Präsident Biden unterzeichnet worden und damit in Kraft getreten.¹ Er soll den Bürgern helfen, die unmittelbaren materiellen Folgen der Pandemiekrise zu überstehen.

- Jeder Haushalt mit einem Jahreseinkommen von bis 110000 \$ hat Anspruch auf eine Einmalzahlung von 1400\$ für jedes Haushaltsmitglied.
- Familien mit Kindern erhalten einen zusätzlichen Steuerfreibetrag von 3000\$ je Kind über 6 Jahre, 3600\$ je Kind bis 6 Jahre.
- Bedürftige Familien erhalten Zuschüsse für den Kauf von Lebensmitteln aus dem Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), und wenn sie ihre Miete nicht mehr zahlen können,
- Mieter erhalten Zuschüsse aus den Programmen für Emergency Rental Assistance.
- Das Arbeitslosengeld wird bis zum 6.9.2021 (das ist in den USA der Labor Day-Feiertag, nach dem in der Regel der Sommerurlaub beendet ist und alle wieder in die reguläre Arbeit zurückkehren) verlängert und um 300\$ pro Woche aufgestockt.

- In Not geratene kleine Unternehmen können verschiedene Hilfen beantragen: Steuererleichterungen, günstige Kredite und Zuschüsse für die Weiterbeschäftigung ihrer Belegschaft.

Die Kosten für den American Rescue Plan schätzt das Congressional Budget Office (CBO) für das laufende Haushaltsjahr (1.10. 2020 – 30.9. 2021) auf 1,16 Bill. \$, für die nächsten zehn Jahre bis 2031 auf insgesamt 1,84 Bill. \$.

Der „American Jobs Plan“ sieht in seiner ursprünglichen Fassung u.a. vor:

1. Die Finanzierung umfangreicher Investitionen in die heruntergekommene Verkehrs-, Elektrizitäts- und Wasser-Infrastruktur, in die Daten-Infrastruktur, in die Sanierung von Gebäuden des Bildungssektors und bundesstaatlicher Einrichtungen;
2. Investitionen in den Klimaschutz;
3. Die Ausweitung und verbesserte Bezahlung häuslicher Pflegedienste;
4. Regulative Anreize für die Produktion von Industriegütern und Schaffung gut bezahlter industrieller Arbeitsplätze am Standort USA.

Der „American Families Plan“ will

- die Lasten der Erziehung und Ausbildung der Kinder für Familien senken, unter anderem durch kostenlosen Kindergartenbesuch für 3-4-jährige, durch Kostenfreiheit des zweijährigen College-Besuchs, durch zusätzliche Stipendien;
- die Ausbildung von Lehrkräften fördern;
- bezahlten Urlaub aus Krankheitsgründen oder zur Fürsorge für Familienangehörige einführen;
- die Nahrungsmittelhilfe- und Schulspeisungsprogramme ausweiten;
- die Müttergesundheit durch Ausgaben in Höhe von 3 Mrd. \$ unterstützen.
- Außerdem sollen im American Rescue Plan beschlossene befristete Maßnahmen wie Kindergeldzahlungen und erweiterte Steuervergünstigungen bzw. Ausgleichszahlungen (earned income tax credit) für Familien mit Kindern und Geringverdiener dauerhaft gemacht werden.

Für die Kosten des American Jobs Plan und des American Families Plan liegen noch keine genauen Berechnungen des CBO vor, zumal beide Programme noch weit von der Verabschiedung als Gesetze entfernt sind: Erste seriöse Schätzungen gehen von 2,7 Bill. \$ für den American Jobs Plan und 2,3 Bill. \$ für den American Families Plan aus.²

Alle drei großen Programme zusammen addierten sich also ursprünglich auf fast 7 Billionen Dollar. Allerdings wird nur der American Rescue Plan in Höhe von etwas über 1,8 Billionen Dollar überwiegend im laufenden Haushaltsjahr ausgabenwirksam werden, die Ausgaben für die beiden anderen Programme sollten sich über mehrere Jahre erstrecken.

Aber es ist weniger das Volumen der angekündigten Programme als vielmehr ihr Inhalt, der manche von Bidens New Deal sprechen lässt, in Anlehnung an den New Deal von Franklin D. Roosevelt, das Programm, mit dem dieser ab 1933 die USA aus der Weltwirtschaftskrise führte, mit dem Motto „building from the bottom up“, und das bis heute bestehende Grundlagen eines modernen Sozialstaats legte: die „Social Security“-Rentenversicherung und eine Arbeitslosenversicherung, das aber auch große Infrastrukturprojekte beinhaltete, die zudem als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dienten, wie der Ausbau der Wasserkraftnutzung im Einzugsbereich des Flusses Tennessee, wo die ländlichen Bewohner weitgehend keine Strom- und Wasserversorgung hatten, durch die dazu errichtete Tennessee Valley Authority, die heute der größte Stromerzeuger der USA ist.³ Es ist nachgerade ironisch, dass heute, fast 90 Jahre später, Bidens „Build Back Better“-Programm erneut die teilweise katastrophalen Defizite im Stromnetz und der Wasserversorgung weiter Teile der USA zu einem seiner Schwerpunkte erklärt hat.

Die Analogie zu Roosevelts „New Deal“ erstreckt sich auch auf seine Vorgeschichte. Wie damals Roosevelts Vorgänger Herbert Hoover durch Kreditprogramme für Unternehmen auf einen „Trickle Down“-Effekt, ein „Herabrieseln“ der Auswirkungen von deren so stimulierter Wirtschaftsaktivität auf die verelendete Arbeiterbevölkerung setzte, so erwartete auch Bidens Vorgänger Trump von seiner Steuersenkungspolitik für Unternehmen und Topverdiener ein „Trickle Down“

von deren wachsendem Reichtum auf die Lebensverhältnisse der Masse der Bevölkerung – das natürlich weitgehend ausblieb.

Andere sprechen von Programmen, wie sie sonst eher von europäischen Sozialdemokratien bekannt sind, etwa die geplante Einführung von bezahltem Mutterschaftsurlaub, von Familienbeihilfen und Kindergeld.

Ähnlich dem seinerzeitigen New Deal der 1930er Jahre fällt denn auch jetzt die innenpolitische Opposition konservativer Republikaner entsprechend heftig aus, für die aus europäischer Sicht vergleichsweise harmlose sozialdemokratisch anmutende Reformprogramme reinster Kommunismus sind, rütteln sie doch am Dogma der amerikanischen Konkurrenzgesellschaft, dass jeder selbst für sein Leben verantwortlich sei, der Staat sich aus der privaten Konkurrenz herauszuhalten habe.

Die Opposition gegen Bidens „Build Back Better“-Agenda erstreckt sich nicht nur auf deren Inhalt von, sondern auch auf ihre Finanzierung.

Nachdem während der Präsidentschaft von Donald Trump unter anderem dank seines Steuersenkungspakets von 2017 das laufende Budgetdefizit bereits vor dem Einsetzen der Covid-19-Pandemie trotz wachsender Wirtschaft weiter zunahm und die Staatsschuld von 75% auf 79% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen ließ, verdreifachte es sich durch die in 2020 verabschiedeten wirtschaftlichen Notmaßnahmen zur Unterstützung der Bevölkerung und der Unternehmen im Haushaltsjahr 2020 nahezu auf nun 3,2 Bill. \$ und die BIP-Quote der Staatsschuld erreichte, auch durch den gleichzeitigen scharfen Einbruch der Wirtschaftsleistung, über 100% des BIP, einen Stand, der bislang in der Geschichte der USA nur einmal, auf dem Höhepunkt des Zweiten Weltkrieges, erreicht wurde.

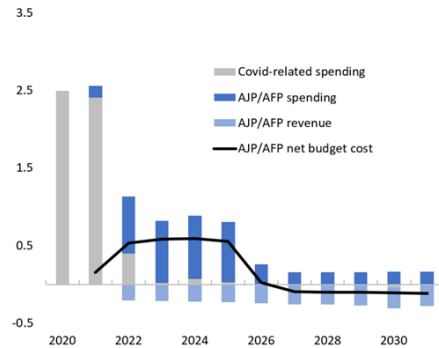
Auch die Programme von Biden sollen teilweise durch neue Nettoverschuldung finanziert werden. Insbesondere für den „American Rescue Plan“ wurde keine Gegenfinanzierung beschlossen, so dass das CBO allein daraus einen Anstieg des Defizits bis 2030 um 1,9 Bill. \$ errechnet.

Für die beiden anderen großen Vorhaben, die nicht als befristete Notmaßnahmen, sondern als dauerhafte Ausweitung der Staatsausgaben angelegt sind, ist eine zumindest teilweise Defizitfinanzierung vorgesehen, doch soll dank des erwarteten

Wirtschaftswachstums in 2021 und den Folgejahren⁴ trotz eines weiter zunehmenden absoluten Schuldenstandes von bald über 30 Bill. \$ die Defizitquote wie auch die *Gesamtschuldenquote* im Verhältnis zum BIP fallen.

Gradual rollout

The American Jobs Plan (AJP) and American Families Plan (AFP) spending will be spread out over the next decade.
(US dollars, trillion)



Sources: Congressional Budget Office and IMF staff estimations.

IMF

Zudem will die Regierung Biden sich für die Erhöhung der Staatseinnahmen nicht nur auf das Wirtschaftswachstum verlassen, sondern auch Steuererhöhungen in den Kongress einbringen. Geplant sind vor allem eine Einkommensteuererhöhung für die höchsten 1% der Einkommen von 37% auf 39,6%, eine Erhöhung der unter Trump 2017 auf 21% gesenkten Unternehmenssteuer auf 28% sowie die Einbeziehung der bislang mit einem niedrigen Satz von 15-20% (analog der deutschen Abgeltungssteuer) besteuerten Kapitalgewinne in den regulären Einkommensteuertarif (der bislang nur für kurzfristige Spekulationsgewinne aus bis zu einem Jahr gehaltenen Finanzanlagen gilt), eine Maßnahme, die auch in Deutschland diskutiert wird.

Würden diese Pläne umgesetzt, so würden, wie die Grafik des IWF⁵ zeigt, die Ausgaben für American Jobs und American Families Plan zwar in den vier Haushaltsjahren 2022 bis 2025 noch substantielle Defizite von je etwa 0,5 Bill. \$ generieren, die jedoch nicht zuletzt dank der Steuererhöhungen ab dem Haushaltsjahr 2026 bereits auf Null zurückgehen und in der Folge sogar zu einem Budgetüberschuss beitragen.

So weit der Plan. Die politische Wirklichkeit dürfte jedoch anders aussehen.

2. Was wird aus Bidens Plänen im polarisierten Kongress?

Als Ende 2020 feststand, dass die Demokraten wider Erwarten durch ihren Doppelwahlsieg bei den Senatswahlen in Georgia auf 50 Senatoren im 100-köpfigen Senat kamen und damit durch die entscheidende Stimme der Vizepräsidentin Kamala Harris als Vorsitzende des Senats auch in dieser Kammer ebenso wie im Repräsentantenhaus eine knappe Mehrheit haben würden, war die Erleichterung groß und die Regierung Biden fühlte sich ermutigt zu ihrem ambitionierten Programm, das auch viele Wünsche „linker“, sozialdemokratisch orientierter Demokraten wie der New Yorker Abgeordneten Alexandria Ocasio-Cortez aufnahm.

Tatsächlich zeigte sich jedoch, dass schon für ihr Covid-19-Notprogramm, den American Rescue Plan Act, die knappe Mehrheit prekär war. Denn im Senat gilt für Gesetzesvorhaben in der Regel die „Filibuster“-Regel: die Minderheit kann durch Dauerreden eine Abstimmung des Senats verhindern. Für eine Entscheidung über Schluss der Debatte bedarf es einer „Super-Mehrheit“ von 60 Senatoren. Die Demokraten im Senat müssten also die Unterstützung von 10 republikanischen Senatoren gewinnen, um Gesetze zur Verabschiedung zu bringen. Tatsächlich unterbreiteten zehn eher gemäßigte, nicht strikt auf der Linie von Expräsident Trump liegende republikanische Senatoren dem Präsidenten am 4. Februar 2021 einen Alternativvorschlag, der allerdings nur Ausgaben in Höhe von 600 Mrd. \$ vorsah und daher für die Regierung nicht akzeptabel war. So nahmen die Demokraten im Kongress eine Ausnahme von der Filibuster-Regel in Anspruch, die für Gesetze mit unmittelbarer Haushaltswirksamkeit gilt: den „budget reconciliation“-Prozess, eingeführt 1974, um die zügige Verabschiedung von Haushaltsgesetzen sicherzustellen. Einmal pro Haushaltsjahr kann ein Haushaltsgesetz unter Umgehung des – bei einer 50:50-Zusammensetzung des Senats paritätisch besetzten – Haushaltsausschusses direkt im Senat zur Abstimmung gestellt und mit 50+1 Stimme verabschiedet werden. Alle weiteren Vorlagen im Rahmen des reconciliation Verfahrens bedürfen eines positiven Mehrheitsvotums des Haushaltsausschusses.

Und auch dieser Erfolg war nur dadurch möglich, dass einige Lieblingsposten linker De-

mokraten wie die Anhebung des Mindestlohns auf 15 \$ aus dem Gesetz gestrichen wurden, nicht zuletzt, weil sie noch nicht einmal auf demokratischer Seite allgemeine Unterstützung fanden. Insbesondere der demokratische Senator von West Virginia, Joe Manchin, hat sich als eher konservativer, aber auch an parteiübergreifenden Lösungen orientierter Senator erwiesen, der sich jeglicher Parteidisziplin auf demokratischer Seite entzieht.

Das heißt nun, dass weder der American Jobs Plan noch der American Families Plan in diesem Haushaltsjahr ohne Zustimmung einer hinreichenden Zahl von republikanischen Senatoren Gesetz werden kann.

Dafür standen die Chancen zunächst schlecht, da sowohl die republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus wie auch die Republikaner im Senat sich nach Amtsantritt von Biden entschlossen zeigten, sich der von Donald Trump verbreiteten Mär von der „gestohlenen Wahl“, also der Illegitimität der Präsidentschaft von Joe Biden zu unterwerfen. Immerhin steht bereits Anfang November 2022 die nächste Kongresswahl an, mit der Neuwahl des gesamten Repräsentantenhauses und eines Drittels der Senatoren. Und Trump und seine Anhänger greifen schon jetzt in den Nominierungsprozess für die künftigen Abgeordneten und Senatoren ein, um sicherzustellen, dass dann nur überzeugte Trump-Anhänger für die Republikanische Partei zur Wahl stehen. Ihr erklärtes Ziel ist es, Joe Biden zum „Half-Term President“⁶ zu machen, indem er für die letzten zwei Jahre seiner Amtszeit ohne Mehrheit im Kongress regieren muss, also innenpolitisch und vor allem in allen Haushaltsfragen faktisch handlungsunfähig wird.

Auf der anderen Seite besteht der „linke“ Flügel der Demokraten darauf, dass seine sozialpolitischen Anliegen im American Jobs Plan und vor allem dem American Families Plan nicht unter dem Druck eines notwendigen Kompromisses mit den Republikanern geopfert werden.

Doch noch immer gibt es vor allem im US-Senat Strukturen und Konstellationen von „bipartisanship“, von parteiübergreifender Zusammenarbeit und Verständigungswillen.

Das hat auch damit zu tun, dass für Senatoren eine Wahlperiode von sechs Jahren gilt, bei den zweijährigen Kongresswahlen nur je ein Drittel der Senatoren zur Neuwahl ansteht, daher die

Möglichkeit der Trump-Anhänger, Einfluss auf den Nominierungsprozess für die Senatswahlen im November 2022 zu nehmen, geringer ist. Stand Juli 2021 ist daher auch in den legislativen Prozess um den American Jobs Plan Bewegung gekommen.

Eine parteiübergreifende Gruppe von 20 Senatoren schlug dem Präsidenten dazu eine abgespeckte Fassung vor, die nunmehr lediglich 579 Mrd. \$ an neuen Ausgaben vorsieht statt der geplanten 2,7 Billionen. Sie konzentriert sich auf die nötigsten Investitionen in die „Hardware“ der Verkehrs-, Wasser-, Strom- und Datennetzinfrastruktur. Klimapolitische Posten wie Subventionen für Elektroautos wurden weitgehend, Investitionen in Gebäude und sonstige Infrastruktur des Bildungssektors sowie die Verbesserung der Bezahlung und Personalausstattung in der Altenpflege ganz gestrichen. Auch die ursprünglich im Plan enthaltenen Mittel für Forschung und Entwicklung sowie Beihilfen für die Industrie sind entfallen.⁷

Präsident Biden ist bereit, diese abgespeckte Fassung zu unterschreiben, wenn sie im Kongress verabschiedet wird, hat aber klargestellt, dass er seine weitergehenden Ziele aus dem American Jobs und dem American Families Plan weiterverfolgen will. Das ist er auch dem „progressiven“ Flügel der Demokraten schuldig, der diese reduzierte Fassung scharf kritisiert hat. Ob sie im Kongress in der kurzen Zeit bis zur parlamentarischen Sommerpause vom 9. 8. bis 12.9. noch verabschiedet werden kann, war bei Manuskriptschluss noch nicht abzusehen. Noch ungewisser ist das Schicksal des dritten Plans auf Bidens „Build-Back-Better“-Agenda: des American Families Plan. Hier ist eine Zustimmung auch nur eines kleinen Teils der Republikaner außerordentlich unwahrscheinlich. Es bliebe also nur die Option, den Plan über den „Budget Reconciliation“-Prozess zu verabschieden, aber auch das wäre gegen geschlossenen Widerstand der Republikaner im Senat nur schwer möglich.⁸

Und schließlich stehen auch noch weitere kritische flankierende Abstimmungen im Kongress an, nicht zuletzt ein Beschluss über die Anhebung der Obergrenze der Staatsschuld auf Bundesebene. Diese war unter den Bedingungen der Pandemie-Krise bis zum 31. Juli 2021 suspendiert worden, tritt also zum 1. August wieder in Kraft, unter

Einbeziehung aller bis dahin aufgrund der Pandemie aufgenommenen Schulden. Sie wird dann auf etwa 28 Bill \$ gestiegen sein. Die Verabschiedung auch nur größerer Teile von Bidens Plänen wird eine Anhebung der Schuldengrenze auf über 30 Bill \$ notwendig machen, wenn die Regierung nicht im Laufe des Herbstes 2021 zahlungsunfähig werden soll. Auch dafür genügt die äußerst knappe demokratische Mehrheit im Senat nicht.⁹

Der Erfolg von Bidens ambitionierter wirtschaftspolitischer Agenda des „Build Back Better“ ist also noch höchst ungewiss.

Es ist bezeichnend für die aktuelle Situation der USA mit ihrer hochpolarisierten, von Unversöhnlichkeit geprägten Innenpolitik, in der der nach eigener Auffassung um seine Wiederwahl betrogene Ex-Präsident noch immer die Republikanische Partei dominiert, dass es im Sommer 2021 ganz und gar offen ist, ob das Land sich Ende 2022, spätestens mit der Präsidentschaftswahl 2024, als eine dynamische Weltwirtschaftsmacht mit erneuertem Führungsanspruch, mit einer modernisierten Infrastruktur und einem die ganze Bevölkerung und ihr Potential mobilisierenden, zeitgemäßen sozialdemokratisch geprägten Sozial- und Bildungssystem präsentiert, oder als eine unter dem Druck einer populistisch-autoritären Welt sich auflösende Demokratie.¹⁰

3. Die internationalen Auswirkungen von Bidens „Build Back Better“-Programm: Inflationsorgen und Geopolitik

Die Wirtschaftspolitik der USA ist noch immer einer der wichtigsten Faktoren für die Entwicklung der Weltwirtschaft, nicht nur durch die Rolle des US-Dollar als weiterhin dominierender Weltwährung, so dass etwa Veränderungen der amerikanischen Zinssätze weltweite Auswirkungen auf die internationalen Kapitalströme und damit auf die Zahlungsbilanzen vieler Länder haben.

Im Sommer 2021 nun entwickelt sich ein Szenario, über dessen Interpretation einschließlich der daraus resultierenden Folgen die Ansichten unter Ökonomen weit auseinandergehen.

Die Wirtschaft der USA wächst stark, gleichwohl verschulden sich die USA weiter – der von Biden im Mai 2021 vorgestellte Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 (ab 1.10.2021) sieht neue Schulden von 1,8 Bill \$ vor. Zugleich steigen derzeit die Preise und Löhne deutlich. Aber die Federal Reserve hat klargestellt, dass sie ihre lockere Geldpolitik fortführen will und nicht daran denkt, die Leitzinsen anzuheben. Sie hat im Gegenteil bekanntgegeben, dass sie ihr Inflationsziel von 2% in der nächsten Zeit flexibler handhaben und eine vorübergehend 2% übersteigende Inflationsrate hinnehmen will. Denn die Sorge vor einem vorzeitigen Abwürgen des jetzt einsetzenden starken Nach-Pandemie-Aufschwungs erscheint ihr zu groß, ganz abgesehen davon, dass die Pandemie noch keineswegs vollständig überwunden ist.

Andere sehen die Gefahr der Überhitzung mit einer neuen Inflationsspirale, eine Warnung, die sich auch die Republikaner im Kongress für ihre Opposition gegen Bidens expansive wirtschaftspolitische Agenda zu eigen machen. Vor allem Nouriel Roubini, Ökonom an der New Yorker Columbia University, der sich durch die frühzeitige Prognose der internationalen Finanzkrise von 2008 einen Namen als scharfsinniger Krisenanalytiker gemacht hat, warnt inzwischen vor einer neuen Stagflation – einer stagnierenden Wirtschaft bei gleichzeitig stark steigenden Preisen – ähnlich der in den 1970er Jahren, nur diesmal durch die extrem hohe weltweite Verschuldung noch verschärft.¹¹ Er sieht die Notenbanken, gerade auch die Fed, in einer Situation verloren gegangener Unabhängigkeit durch den Zwang, die wachsenden Staatsschulden zu monetarisieren, um konjunkturschädliche Zinserhöhungen zu verhindern, und damit in einer faktischen Schuldenfalle, die sie zur Untätigkeit gegenüber einer drohenden Stagflation verdammt.¹² Diese werde sich über kurz oder lang in steigenden Zinssätzen auf den Kapitalmärkten äußern und in der Folge in Pleiten überschuldeter Unternehmen sowie Staatsbankrotten in Entwicklungsländern, die derzeit mit 86 Bill. \$ verschuldet sind, und zwar in der Regel nicht in ihrer eigenen, sondern in einer der großen Weltwährungen, mit der Folge einer weltweiten Schuldenkrise bei hoher Inflationsrate.¹³

Roubini führt aber neben der Nachfrageexpansion durch die hohen schuldenfinanzierten

Staatsausgaben und der damit einher gehenden Geldschöpfung der Zentralbanken auch noch einen weiteren Risikofaktor an: den Angebotschock, der durch den krisenbedingten Kapazitätsabbau, die Erosion von Lieferketten, die Rückverlagerung von Produktion an die teureren Heimatstandorte der großen westlichen Industrieunternehmen, nicht zuletzt die auch von der Regierung Biden fortgeführte „Decoupling“-Politik gegenüber China verursacht wird. Allein diese Angebotslücke werde zu spürbaren Preissteigerungen führen. Und diese Entwicklung zeigt sich ja jetzt bereits auf wichtigen internationalen Märkten, für Chips, für Baumaterial und andere wichtige Vorprodukte.

Die Federal Reserve, aber auch der IWF halten das gegenwärtige Anziehen der Preise in den USA weit über die 2%-Schwelle hinaus auf inzwischen über 5% für eine vorübergehende Folge des starken Anstiegs der Wirtschaftsentwicklung dank dem Abklingen der Covid-Pandemie und erwarten für das Jahr 2022 eine erneute Abschwächung der Inflationsrate, wenn die gegenwärtige Angebotslücke überwunden ist. Diese Sicht teilt auch der Wirtschafts-Nobelpreisträger Joseph Stiglitz, der vor Panikmache in Sachen Inflation warnt.¹⁴

Für die Biden-Regierung spielt der Faktor „Inflationsgefahr“ ohnehin keine große Rolle, sie spielt die wachsenden Preissteigerungsraten als Folge pandemiebedingter Sondereffekte herunter.

Um so wichtiger ist es dem Präsidenten, wieder auf die Verbündeten der USA zuzugehen, mit dem Ziel, nicht einfach nur die US-geführte Weltwirtschaftsordnung wiederzubeleben, die sein Amtsvorgänger zugunsten seines „America First“-Unilateralismus hat erodieren lassen. Er will diese Ordnung, die weltwirtschaftliche Kooperation vielmehr in den Dienst seines eigenen geopolitischen Kernanliegens stellen, der wirtschaftlichen und technologischen Eindämmung und Abbremsung der aufstrebenden zweiten Supermacht China. Entschlossen setzt er die konfrontative Politik von Trump gegenüber China fort und stellt sie – nach dessen oft erratischen Manövern – auf eine neue konsistente Basis.

Für diesen Zweck hat er auch im Senat überparteiliche Unterstützung erhalten. Ein umfangreicher Gesetzentwurf, der neben einem 200 Mrd. \$ schweren Programm zur Unterstützung der

Technologieindustrie, um ihren Vorsprung vor China zu sichern, auch eine Fülle von restriktiven Bestimmungen zum Handel mit China enthält, erhielt im Senat am 8.6.2021 immerhin eine Mehrheit von 68 der 100 Senatoren.¹⁵

Für seine Politik der Eindämmung Chinas wirbt Biden auch unter den Verbündeten um Unterstützung. Eine Frucht dieser Bemühungen ist der auf amerikanische Initiative hin zustande gekommene jüngste Beschluss des G7-Gipfels von Cornwall vom 11.-13.6.2021, ein „Build back Better for the World“-Programm in Milliardenhöhe aufzulegen, als eine Agenda für die Welt, mit der Chinas Belt and Road Initiative begegnet werden soll. Die Umsetzung dieser Agenda ist allerdings derzeit noch ungewisser als die der binnenwirtschaftlichen Reformagenda von Biden.

Widersprüchlich ist allerdings die Handelspolitik des Präsidenten. Die neue Regierung scheint sich einerseits bewusst zu sein, dass die Stellung der USA als weltweit führender Importmarkt bedeutet, dass die Entwicklung der US-Wirtschaft, aber auch die Entscheidungen der US-Handelspolitik weltweite Auswirkungen haben. Es ist eben nicht die Stellung als *Export*-, sondern die als *Import*weltmeister, die wirkliche ökonomische Macht in der Weltwirtschaft verleiht, vor allem, wenn man seine Importe mit der eigenen Währung bezahlen kann.

Ironischerweise hatte daher die Handelspolitik von Donald Trump, mit ihren zahlreichen Strafzöllen auf Importe und ihrer merkantilistischen Fixierung auf die Handelsbilanz, Amerika weltwirtschaftlich nicht größer, sondern eher kleiner gemacht, China als dem zweitgrößten Importmarkt der Welt in besonderem Maße genutzt.

Joe Bidens „Build Back Better“-Programm zu einer massiven Ankurbelung der Binnenkonjunktur und zur langfristigen Steigerung der Produktivität der US-Wirtschaft setzt hingegen darauf, dass die USA mit der Macht ihres Dollar sich die dazu erforderliche Expansion ihrer Verschuldung und ihre Begleitung durch eine weiter anhaltende Geldmengenexpansion der Federal Reserve leisten können, ja, dass diese Politik die Stellung des Dollar in der Welt sogar stärken wird.

Andererseits hingegen hat Biden bislang kaum einen der von Trump verhängten Strafzölle zurückgenommen. Trumps „decoupling“-Maßnah-

men gegenüber China – Ausschluss chinesischer Firmen vom US-Markt, Ausweitung der Verbotslisten für die Exporte amerikanischer Produkte nach China, Begrenzung des Zugangs zum amerikanischen Kapitalmarkt – hat er mit seinem inzwischen vom Senat verabschiedeten Gesetzentwurf, dem „United States Innovation and Competition Act of 2021“, sogar noch ausgeweitet. Auch die „Buy American“-Politik wird unter der Biden-Regierung konsequent fortgesetzt. Schließlich lief zum 30.6.2021 die „Trade Promotion Authority“ aus, die Ermächtigung der Regierung durch den Kongress, neue Handelsverträge im abgekürzten Verfahren, ohne Einspruchsrecht des Kongresses in Details, einzubringen und verabschieden zu lassen, ohne dass die Biden-Regierung sich im Kongress um ihre Verlängerung bemüht hätte.

Es ist also nicht nur innenpolitisch, sondern auch unter außenwirtschaftspolitischen Gesichtspunkten durchaus fraglich, ob Bidens ambitionierte Agenda, Amerikas Stellung als respektierte weltwirtschaftliche und technologische Führungsmacht mit starker Binnenwirtschaft wieder unangefochten herzustellen, Erfolg haben wird.

Bleibt dieser Erfolg aus, könnte der Albtraum der Trumpjahre bereits zur Kongresswahl 2022 zurückkehren, wenn ein dann republikanisch dominierter Kongress jegliche Reformpolitik der Biden-Regierung an seiner Obstruktion scheitern lässt und Biden und seine Vizepräsidentin Kamala Harris als „lame duck“-Paar in das Präsidentschaftswahljahr 2024 gehen.

Anmerkungen

- 1 Für den Volltext des Gesetzes – „American Rescue Plan Act“, H.R. 1319 – s. <https://www.congress.gov/117/bills/hr1319/BILLS-117hr1319enr.pdf>
- 2 Vgl. President Biden’s \$2.7 Trillion American Jobs Plan: Budgetary and Macroeconomic Effects, Penn Wharton Business Model, University of Pennsylvania, 7.4.2021; <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2021/4/7/president-biden-american-jobs-plan-effects>; und: President Biden’s American Families Plan: Budgetary and Macroeconomic Effects, ebd. 5.5.2021;

- 3 <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2021/5/5/biden-american-families-plan>
Vgl. Meg Jacobs, Desperate Times, Desperate Measures. The Lessons of the New Deal, *Foreign Affairs*, Jg. 100, Heft 1 (Jan/Febr 2021), S. 60-67.
- 4 Der IWF prognostiziert für das laufende Jahr 2021 ein Wirtschaftswachstum von 7% und auch für die Folgejahre überdurchschnittliche Wachstumsraten für die USA und schätzt allein den kumulierten Wachstumseffekt von Bidens Programmen für 2022-24 auf 5,2% des BIP. S. International Monetary Fund, IMF Managing Director Opening Remarks for the United States 2021 Article IV Consultation, July 1, 2021, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/01/sp070121-md-opening-remarks-us-article-iv>
- 5 Andrew Hodge and Li Lin, Boosting the Economy: The Impact of US Government Spending Plans, International Monetary Fund, 1. Juli 2021, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/01/na070121-boosting-the-economy-the-impact-of-us-government-spending-plans>.
- 6 So Senator Barroso, Führungsmitglied der Republikaner im Senat, s. <https://www.politico.com/news/2021/06/15/barrasso-gop-biden-494644>
- 7 Für einen Vergleich zwischen den ursprünglichen Ansätzen des „American Jobs Plan“ und dem jetzt anvisierten stark reduzierten Kompromiss s. „Which Biden priorities are not included in the bipartisan infrastructure deal?“, *Washington Post*, 1. Juli 2021; https://www.washingtonpost.com/politics/2021/07/01/biden-bipartisan-deal-infrastructure-spending/?itid=lk_inline_manual_9, sowie: Committee for a Responsible Federal Budget; „What’s In the Bipartisan Infrastructure Plan?“; <https://www.crfb.org/blogs/whats-bipartisan-infrastructure-plan>.
- 8 Zu den Problemen des Prozesses s. „With trillions at stake, Democrats hurtle toward key decisions on Biden’s agenda“, *Washington Post*, 4. Juli 2021;

- https://www.washingtonpost.com/politics/with-trillions-at-stake-democrats-hurtle-toward-key-decisions-on-bidens-agenda/2021/07/03/228ba1e6-db5b-11eb-9bbb-37c30dcf9363_story.html?
- 9 Genau werden die parlamentarischen Verfahrensweisen zur Budgetgesetzgebung und der Erhöhung der Schuldengrenze erläutert in: Congressional Research Service, The Budget Reconciliation Process and the Statutory Limit on the Debt. IN11681, May 25, 2021; crsreports.congress.gov.
 - 10 Zu letzterem Szenario und seinen internationalen Auswirkungen s. Larry Diamond, A World Without American Democracy? The Global Consequences of the United States' Democratic Backsliding, Foreign Affairs, July 2, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2021-07-02/world-without-american-democracy?>
 - 11 Nouriel Roubini, The Looming Stagflationary Debt Crisis, Project Syndicate, 30.6.2021; <https://www.project-syndicate.org/commentary/stagflation-debt-crisis-2020s-by-nouriel-roubini-2021-06?>
 - 12 Zu dem aktuellen Dilemma der Notenbanken s. auch Jens van Scherpenberg, Fiatgeld und Coronakrise, GWP 1/2021, S. 39-48.
 - 13 S. auch „A rate rise in the U.S. might trigger big problems in the developing world. Global finance ministers to meet amid concerns about debt levels in developing countries“, Washington Post, 6.7.2021; <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/07/06/emerging-market-debt-g20/?>
 - 14 Joseph E. Stiglitz, The Inflation Red Herring, Project Syndicate, 7. Juni 2021; <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-inflation-red-herring-by-joseph-e-stiglitz-2021-06?>
 - 15 S.1260 – United States Innovation and Competition Act of 2021; <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260/actions>. Der Gesetzentwurf muss noch vom Repräsentantenhaus verabschiedet werden, um vom Präsidenten unterzeichnet werden zu können. S. dazu auch: , In Rare Show Of Unity, Senate Is Poised to Pass A Bill to Counter China, New York Times, June 7, 2021, Page A10.

Thema: Politik international

Eine Auswahl von Beiträgen aus rund zwanzig Jahren zum Themenfeld der internationalen Politik. Vergleiche bieten sich an zwischen Themen, die heute relevant sind und die es vor Jahren gewesen – oder geblieben sind. Alle Texte sind für Abonnenten frei verfügbar.

Johannes Varnick, 20 Jahre Bundeswehr in Afghanistan – Ein Scheitern auf ganzer Linie? **3-2021**

Erik Vollmann, Zehn Jahre danach: Was wurde aus den Arabellionen? **2-2021**

Andreas Heinemann-Grüder, Russische Außen- und Sicherheitspolitik **4-2019**

Nele Noesselt, Die „Neue Seidenstraße“ – Zwischen Mythos und Geopolitik **2-2018**

Miriam Bohn, *Erik Vollmann*, *Tobias Zumbrägel*, Abenteuer am Golf: Saudi-Arabiens Wandel unter den Salmans **2-2018**

Johannes Varnick, Die Zukunft der NATO **2-2018**

Bernhard Stahl, *Daniel Weger*, Internationale Klimapolitik **4-2017**

Sven Bernhard Gareis, Militärmacht China? Die chinesische Streitkräfte-reform und ihre Folgen für die internationale Politik **4-2016**

Jens van Scherpenberg, Chinas Weg zur weltwirtschaftlichen Ordnungsmacht **1-2016**

Thorsten Winkelmann, Die Ukraine-Krise **2-2015**

Axel F. Fischer, Waffenlieferungen in Krisengebiete **4-2014**

Sven Bernhard Gareis, USA – China – Europa. Globale Machtverschiebungen und ihre Auswirkungen **4-2012**

Klaus Brummer, Deutschlands militärisches und ziviles Engagement in Afghanistan **1-2012**

Kerstin Roggenkamp, Allianz der Unwilligen und Machtlosen? Die G77 bei den internationalen Klimaverhandlungen **1-2011**

Thomas Jäger, Von der G7 zur G20. Der G20 Gipfel von London **3-2009**

Sven Bernhard Gareis, Tauwetter in der Taiwan-Straße. China und Taiwan entschärfen ihren Dauerkonflikt **3-2009**

Christian E. Rieck, Der Westen und Mercosur. Ein Engagement jenseits der Freihandelspolitik ist nötig **3-2008**

Johannes Fritze, Welche Zukunft für das Kosovo? **3-2008**

Rainer Tetzlaff, Armutsbekämpfung unter Globalisierungsbedingungen: Die entwicklungspolitischen Millenniumsziele der Vereinten Nationen als realistische Strategie von Global Governance? **4-2005**

Heiner Adamski, Das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag. Die strafrechtliche Verfolgung schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im Jugoslawien-Krieg **3-2001**

Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Bestandsaufnahme und aktuelle Diskussion **4-2000**

Unterricht und Schulen in der Pandemie: Versuch einer Zwischenbilanz

Stefan Immerfall

Zusammenfassung

Die Corona-Krise traf auf ein Schul- und Bildungssystem mit vielen Baustellen. Der Beitrag schildert die verschiedenen Phasen der Schulschließungen, betrachtet den bildungsadministrativen Umgang mit der Corona-Pandemie und fasst Einschätzungen aus Sicht von Lehrkräften, Eltern und Schülerinnen und Schüler zusammen. Während viele Lehrkräfte von positiven (Selbst-)Lerneffekten im Bereich der Digitalisierung berichteten, setzten Kultusministerien vorwiegend auf das Prinzip Hoffnung. Für Kinder und Jugendliche war der Wegfall strukturierter Sozialkontakte nicht weniger belastend als die absehbaren Lernlücken. Das gilt in besonderer Weise für leistungsschwächere sowie für Schülerinnen und Schüler aus sozial schlechter gestellten Haushalten. Die angedachten „Aufholpakete“, um Corona bedingte Lernlücken aufzufangen, sollten deshalb individuell gestaltet sein und den sozial-emotionalen Bereich mit einschließen.

Ein zusammenfassender Blick auf Schulunterricht in Zeiten der Pandemie verheißt nichts Gutes. Die Kritik an der Bildungspolitik, den Schulen, den Lehrkräften, dem Bildungsföderalismus, die wahlweise versagt haben, ist umfassend. Vieles, wenn nicht alles, müsse sich ändern, heißt es.¹ Am besten Corona-beschleunigt. Dieser Kritik wird hier nicht angeschlossen. Zum Teil ist sie wohlfeil, weil es sich bei der Corona-Krise um einen exogenen, nicht erwarteten Schock handelt, zum anderen, weil das Bildungssystem träge ist, ja in gewisser Weise träge sein muss. Außerdem steht das Bildungssystem bekanntlich nicht allein im Digitalisierungstau.

Dennoch gilt es, Lehren aus der Zeit der Schulschließungen zu ziehen. Was lief



Prof. Dr. Stefan Immerfall

Professor für Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch-Gmünd

gut, was lief weniger gut? Was lässt sich aus den Erfahrungen lernen? Gibt es vielleicht sogar Innovationen, die von der Pandemie angestoßen wurden und die es zu verbreitern gilt?² Kann die Corona-Krise gar als Katalysator wirken, unerledigte bildungspolitische Reformen zu befördern? Und umgekehrt: warum wurde bei der Rückkehr zum Präsenzunterricht nicht stärker bedacht, dass es ein Zurück zum Unterricht wie vor Corona auf absehbare Zeit nicht geben wird?

Nach einem Blick auf die Ausgangslage vor dem Hintergrunde der Corona-Pandemie, wird die pädagogische Praxis während der ersten Phase in den Blick genommen, also der Heim-, oder Fernunterricht, meist – nicht ganz zutreffend – als *homeschooling*³ bezeichnet. Es folgt ein Abschnitt über die kurze Zeit der Schulöffnungen und die erneute Umstellung auf Distanzunterricht oder hygienekonformen Wechselunterricht. Ein Fazit zieht erste Schlussfolgerungen.

1. Die Ausgangslage

Die Pandemie traf auf ein Schul- und Bildungssystem, von dem vermutlich niemand behauptet hätte, es sei in guter Verfassung. Die auf dem sog. Bildungsgipfel zwischen Bund und Ländern 2008 vollmundig ausgerufenen Ziele für die "Bildungsrepublik" wurden größtenteils nicht erreicht, die Umsetzung des fünf Milliarden schweren Digitalpakts aus dem Jahr 2019 hakte von Anfang an. Dabei war das Grundgesetz zweimal geändert worden, um die bildungspolitische Verantwortung von Bund und Ländern deutlicher zu machen: Zunächst wurde 2006 mit dem geänderten Artikel 91b die Kulturhoheit der Länder gestärkt („Kooperationsverbot“), dann, 2019, mit 104c GG die Rolle rückwärts vollzogen und dem Bund eben doch bildungspolitischen Einfluss über die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen gestattet.

Doch noch immer haben viele Schulen keinen Zugang zu schnellem Internet, kein WLAN, keine datenschutzrechtlich einwandfreie Online-Plattform. Auch in anderen Bereichen (Schultoiletten!) stieg der Investitionsrückstand, auch dank sinkenden Steuereinnahmen vieler Schulträger. Zur Situationsbeschreibung gehört überdies, in Teilen, überalterte Kollegien sowie gravierender Lehrkräftemangel u.a. in der Grundschule.

Auf diese, natürlich regional und schulspezifisch unterschiedliche, Ausgangslage trafen die ersten Schulschließungen. Es waren die Regierungschefinnen und -chefs, die ab Mitte März 2020 landesweite Schulschließungen anordneten und damit den, einen Tag zuvor gefassten, gegenteiligen Beschluss der Kultusministerkonferenz beiseite räumten. Nach einer mehrwöchigen Pause kam es zu einem Wiedereinstieg in den Präsenzunterricht, meist beginnend mit den Grundschul- und Abschlussklassen. Unterricht erfolgte vorerst in einem rollierenden System von Fernlernphasen und Präsenzunterricht. Erst im Juli 2020 erfolgte in den meisten Bundesländern wieder ein durchgehender Präsenzunterricht in allen Klassenstufen.

2. Schulunterricht unter Corona-Bedingungen: die erste Phase

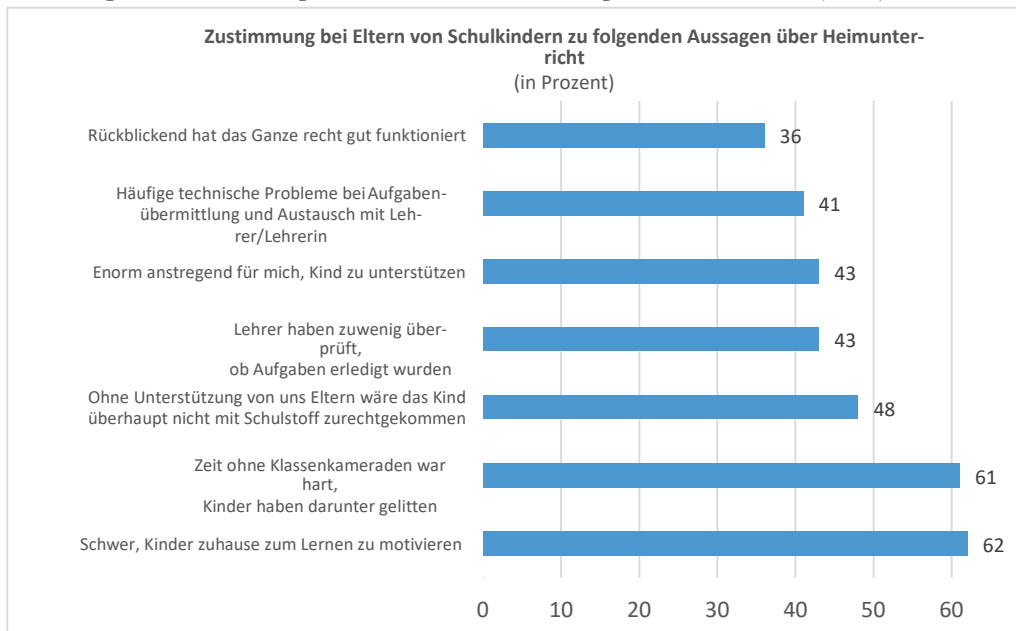
Wie kamen Schulen, Eltern, Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte mit dieser, für die sie zunächst völlig überraschenden Situation zurecht? 70 Prozent⁴ der im April 2020 befragten Lehrkräfte gaben an, dass ihre Lernangebote die Schülerinnen und Schüler erreichen, obgleich die erwünschte Nutzung digitaler Lerneinheiten häufig an der technischen Ausstattung der Schülerinnen und Schüler scheiterte. Sorgen bereiten muss die Aussage, dass es einem Drittel der Lehrkräfte nicht gelang, durchgängig Kontakt zu den Schülerinnen und Schüler aufrechtzuerhalten. Der Kontakt fand über verschiedene Kanäle (Onlineplattformen, E-Mails, auch Telefon) statt. Im Durchschnitt am besten (auch unter Einschluss von Videokonferenzen) versorgten Gymnasien und Privatschulen ihre Schülerschaft mit Lernmaterial. Deutlich wurde auch: Je häufiger Schülerinnen und Schüler Kontakt zur Schule hatten, desto mehr Zeit investierten sie in schulische Aktivitäten.⁵

Kita- und Schulschließungen sind psychisch belastend.⁶ Die Kinder und Jugendlichen vermissen den Kontakt zu Gleichaltrigen. Oft sorgten sich mehr um ihre Familie als sich selbst. Ein Großteil der Schülerinnen und Schüler hat selbst unter häuslich günstigen Bedingungen während des digitalen Fernunterrichts deutlich weniger für die Schule getan. Ohne feste Tagesstruktur wurden Lernaktivitäten häufig durch Unterhaltungsmedien ersetzt.⁷ Für schwache oder Schülerinnen und Schüler in schwierigen häuslichen Bedingungen trifft das ganz besonders zu. Und gerade diese Gruppe bekam im Durchschnitt weniger häufig individuellen Kontakt mit ihren Lehrkräften!

Die Eltern wussten die Bemühungen der (Mehrzahl) Lehrkräfte zu würdigen. Die geringste Zufriedenheit liegt bei den verwendeten digitalen Angeboten vor – vor dem Hintergrund der derzeitigen digitalen Ausstattung kein besonders überraschendes Ergebnis.⁸ Von den Erfahrungen, die Eltern schulpflichtiger Kinder mit den Möglichkeiten des digitalen Unterrichts gemacht haben, scheinen sie nicht besonders überzeugt worden zu sein (Abbildung 1). Zwei Drittel findet, „die Chancen, die der Digitalunterricht bietet, werden überbewertet“; der Gegenposition, der zufolge die Krise gezeigt habe „welche Möglichkeiten der digitale Unterricht bietet und wir deshalb die Digitalisierung stärker vorantreiben sollten“, stimmen nur 29 Prozent zu.⁹

Die Befunde aus den Umfragen können mit einigen Schlaglichtern aus einer eigenen, qualitativen Studie¹⁰ ergänzt werden. Was *Eltern* besonders zu schaffen machte, ist die Schwierigkeit, die Kinder zum selbstständigen Lernen anzuhalten. Die Beziehung der Familienmitglieder zueinander wurde durch das Lernen zu Hause zunehmend belastet. Eltern mit mehreren schulpflichtigen Kindern beobachteten und verglichen auch sehr genau die Bemühungen verschiedener Lehrkräfte. Aus Sicht der Eltern gibt es von Schule zu Schule, aber selbst von Klasse zu Klasse deutliche Unterschiede in der Qualität von *Homeschooling*.¹¹

Abbildung 1: Erfahrungen der Eltern mit dem digitalen Unterricht (2020)



Umfrage Allensbach bei Eltern, Juli/August 2020

Da und dort wurden auch Vorteile des Distanzunterrichts benannt. So berichtete eine Mutter, dass ihr Kind gefühlsmäßig viel besser zurechtkomme als in der Schule, da es dort im Unterricht, durch andere Kinder, sehr stark abgelenkt sei („Klassenclown“). Ein anderes Elternteil beobachte, dass sein Kind über mathematische Knobelereien brütete, während es vordem Mathe in der Schule immer langweilig gefunden habe. Bei allerdings geringen, daher womöglich wenig aussagekräftigen Fallzahlen wurde von Gemeinschaftsschuleltern berichtet, dass ihr Kind das selbstständige Arbeiten gewohnt sei.¹² Als positiv wurde auch „flexiblere Zeiteinteilung und weniger Zeitdruck“ und ein besserer Einblick in den Lernstand und die Schulaufgaben der Kinder vermerkt.

Herausstechend bei *Schülerinnen und Schülern* ist zunächst der sehr geringe Anteil, der angab, dass ihnen die Zeit zu Hause „gut“ oder gar „sehr gut“ gefallen habe. Selbst bei Grundschulern sank die Freude über „mehr Zeit mit Mama“ „von Woche zu Woche“. Wie es ein Schüler auf den Punkt brachte: „An der Schule zuhause nervt mich am meisten, dass ich selbst zeitweise so unmotiviert und lustlos bin.“ „Das Dach fällt“ ihnen „auf den Kopf“ und sie wünschen sich „das alte normale Leben“ zurück. Kinder und Jugendliche vermissen also in der Tat relativ rasch die Schule, und zwar weniger als Lernort, sondern als Ort der Begegnung, der alltäglichen Strukturierung und der sozialen Erfahrung. Soziale Medien bieten zwar die Möglichkeit, in Kontakt zu bleiben, die gemeinsame Aktivität können sie nicht ersetzen.

Doch auch von den Kindern und Jugendlichen wurden Vorteile erwähnt („Auschlafen“, „Kein morgendlicher Stress“, „eigenes Tempo“, „nicht immer alles x-mal vorgekaut“). Einige Kinder berichteten sie fänden jetzt „Mathe besser“, weil sie

„mehr Zeit zum Nachdenken hätten“ oder „weil wir haben immer, was man schon konnte, gemacht und jetzt machen wir mal was ganz Neues, das finde ich gut“. Viele lobten, dass ihre Lehrkräfte immer erreichbar seien, um direkte Fragen stellen zu können und schnelle Antworten zu bekommen.

Entgegen unserer Erwartungen zeigte sich, dass – aus Sicht der meisten *Lehrkräfte* – weder die technische Ausstattung noch die digitalen Kompetenzen das zentrale Problem für die Schulen bzw. Lehrkräfte darstellte. Eher wurde auf die fehlende Ausstattung in den Familien hingewiesen.¹³ Als zentral problematisch empfanden Lehrkräfte, wenn es nicht gelang, Kontakt mit einzelnen Kindern (bzw. deren Eltern) herzustellen und aufrecht zu erhalten. Während viele Lehrkräfte versuchten, aktiv auf schwer erreichbaren Familien zuzugehen, gab es auch resignierende und herabwürdigende Aussagen über „faule Kinder“ und „unwillige Eltern“. Das selbstständige Lernen habe bei guten Schülerinnen und Schülern relativ gut funktioniert, während schwächere größere Schwierigkeiten gehabt hätten. „Die Unterschiede unter den Familien sind hier viel zu groß und werden durch diese Art des Unterrichts noch größer“, so eine Aussage einer befragten Lehrkraft. Anders ausgedrückt: „soziale Unterschiede, die immer schon da waren, werden jetzt noch deutlicher“.

Nicht wenige Lehrkräfte fühlten sich überfordert.¹⁴ Sie verwiesen auf zu wenig Unterstützung im digitalen Bereich. Ihre Arbeitszeit habe sich verlängert („Suche nach passenden Erklärvideos oder auch die Selbsterstellung von entsprechenden Videos“, „mehr individuelle Betreuung“). Vor allem Schulleitungen waren im Dauereinsatz („Zirkulare statt Unterstützung“). Es wird aber auch berichtet, dass „der größte Teil des Kollegiums unsichtbar geworden [ist]“. Mit Fragen des Datenschutzes wurde überwiegend pragmatisch umgegangen, anders sei Fernunterricht angesichts der vielen Kommunikationsapps, Lern- und Videoplattformen gar nicht möglich.

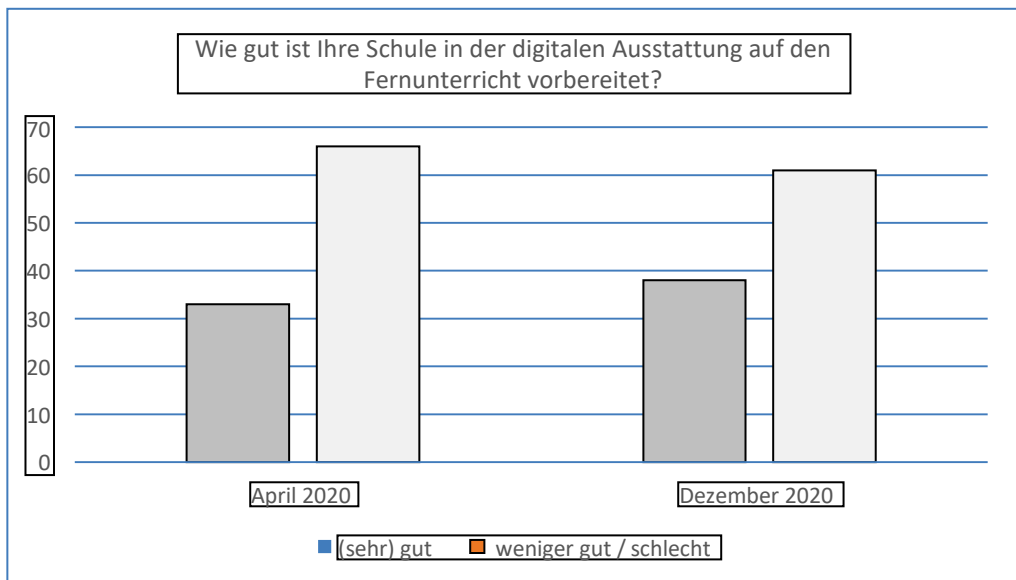
Es wurde, aber auch von positiven (Selbst-)Lerneffekten berichtet: „Ich traue mir jetzt im digitalen viel mehr zu. Das Ganze ist keine Hexerei.“ Ein Indiz hierfür ist auch, dass zunächst die Kommunikation häufig nur mittels E-Mails und dem – zum Teil sogar persönlich übermittelten – Versenden von Arbeitsblättern bestand, im Laufe der Zeit aber zunehmend versiert technische Möglichkeiten genutzt wurden. Lehrkräfte berichteten, sie würden gewisse Neuerungen beibehalten. Wie eine Lehrkraft treffend und zugleich einschränkend formuliert hat. „Die Digitalisierung hat einen großen Sprung nach vorne gemacht, allerdings nicht überall in gleichem Maße und auf Kosten einzelner Kolleginnen, welche sich in diesem Bereich bereits auskannten.“ Die Frage, ob Präsenzunterricht auch in Zukunft ganz oder teilweise durch andere Lernformen ersetzt werden könne, wurde aber rundweg verneint. Das sei ein „Hirngespinnst“. Schule sei ein soziales Gefüge mit persönlichen Beziehungen, Kontakten und haptischen Erlebnissen, die nur „live“ vermittelt werden können.

3. Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts

Kurz vor oder nach den Sommerferien kehrten die Schulen – unter Einhaltung verschiedener Hygienemaßnahmen – wieder zum Regelbetrieb zurück, zum Teil auch

zum Wechsel- und Hybridunterricht. Doch schon damals war absehbar, dass es zumindest vereinzelt zu erneuten Corona-Ausbrüchen und Schulschließungen kommen würde. So kam es denn auch. Bundesweit unterschiedlich waren ab November oder Dezember Schulen wieder zu. Nach Auskunft der Schulleitungen waren die Schulen diesmal überwiegend gut vorbereitet.¹⁵ Lehrkräfte hatten beim Einsatz digitaler Formate und Tools dazugelernt und die Schulen wertvolle Erfahrungen bei der Organisation von Wechsel- und Fernunterricht gesammelt. Indes, wie Abbildung 2 nahelegt, hapert es weiterhin an der digitalen Ausstattung.

Abbildung 2: Digitale Infrastruktur in den Schulen



Quelle: Deutsches Schulbarometer (Befragung von jeweils ca 1020 Lehrerinnen und Lehrern; <https://deutsches-schulportal.de>)

Während also die Schulen, zumindest in der Selbsteinschätzung, ihre Hausaufgaben gemacht haben, gilt das für die Bildungsadministration nicht. Offenbar wurde in den Sommermonaten vielfach versäumt, die Schulen digital und hygienemäßig auf aufzurüsten. Viele Schulen haben noch immer kein schnelles Internet, Lernplattformen brechen zusammen, Server erweisen sich als völlig unzureichend, Geräte und Systeme passen nicht zusammen, IT-Betreuung steht nicht zur Verfügung.

Ein Grund für den Attentismus in den Kultusministerien waren die zunächst niedrigen und weiter zurückgehenden Fallzahlen. Deutschland war gut durch die erste Welle gekommen und im Sommer 2020 schien es, dass die Pandemie im Wesentlichen vorüber sei. Die Bildungspolitik beruhigte sich mit der Hoffnung, die Schulen seien keine „Treiber“ der Pandemie. Entsprechende Studien wurden in Auftrag gegeben.¹⁶

Ein wichtigerer Grund für die mangelnde Aufrüstung der Schulen für den erneuten Lockdown ist vermutlich der bürokratische Aufwand und der organisatorische

Wirrwarr. Denn am Geld mangelte es nicht (auch nicht an kultusministeriellen Schreiben). Der 5 Milliarden starke Digitalpakt Schule war für die Ausstattung bedürftiger Schüler mit digitalen Endgeräten, die Anschaffung von Lehrer-Laptops und die Einstellung von IT-Administratoren auf mittlerweile 6,5 Milliarden Euro aufgestockt worden. Nie zuvor hat es eine vergleichbare Investition des Bundes in die Schulausstattung gegeben. Zwar wurden die Anforderungen an die Schulen und Schulträger, ausgefuchste „Medien-Entwicklungspläne“ vorzulegen, gelockert; dennoch werden die Gelder weiterhin sehr ungleichmäßig abgerufen. Gerade ärmere Kommunen sind als Schulträger zurückhaltend, weil sie die Folgekosten scheuten, wenn der Digitalpakt 2024 ausläuft. Hinzu kommt die Verantwortungsdiffusion im Bildungsföderalismus.

Mit digitalen Geräten ist es nicht getan. Erst allmählich entstehen produktive Verknüpfungen zwischen dem immer noch am meisten genutzten Lehrwerk – dem Schulbuch – und Film-, Audio- und Hintergrundmaterial und digitalem Fördermaterial. Bislang waren die Schulbuchverlage wohl zu sehr damit beschäftigt, die Sonderwünsche eines jeden Bundeslandes zu berücksichtigen. In keinem Bundesland gibt es eine Bildungsplattform, die ruckelfrei funktioniert, obwohl schon viel Geld für große Pläne versenkt wurde.¹⁷ Nachdem sich das Hasso-Plattner-Institut versucht hat, stellte im Februar 2021 (sic!) die Bundesregierung eine Initiative zur Schaffung einer rechtssicheren nationalen digitalen Bildungsplattform vor.

Eigentlich sollten die größeren Länder in der Lage sein, ordentliche Lernmanagementsysteme und sichere Kommunikationswege (E-Mails für die Lehrkräfte, Videokonferenztools mit den Schülerinnen und Schülern) zu schaffen. Es sei daran erinnert, dass immerhin fünf der sechzehn Bundesländer mehr Einwohner als das PISA-Musterland Finnland aufweisen. Die Ängste vor privaten Anbietern sind unverständlich, solange sie sich an die europäische Datenschutzgrundverordnung halten. Sie erinnert an die lange vorherrschende, ideologiegeprägte Diskussion um den Einsatz digitaler Medien in der Schule.¹⁸ Immerhin zeigen die letzten Zahlen, dass vor allem die Mittel aus dem Sofortausstattungsprogramm für Schülerendgeräte gut abfließen.¹⁹ Positiv ist ferner, dass nunmehr Mittel aus dem Digitalpakt auch für Administratoren verwendet werden dürfen, die sich um die digitale Technik kümmern sollen.²⁰

Die – zu Recht – geforderte Neuorientierung von Kooperations- und Kommunikationsmustern auf den Ebenen der Organisation von Schule, wurde in den hier dargestellten Befunden (noch?) nicht sichtbar. Sicherlich wird der Digitalisierungsstand der Schulen eine Beschleunigung erfahren; das stand schon lange auf der Tagesordnung. Manche didaktische Neuerung – etwa hinsichtlich der Vielfalt der Betreuungsmöglichkeiten im Fernunterricht – wird über Corona hinaus Bestand haben. Doch die „Grammatik der Schule“ erweist sich als veränderungsresistent. Bis zu einem gewissen Grad muss sie das auch. Nicht zu Unrecht wundert sich Matthias Trautmann über „die merkwürdige Hoffnung, dass die Corona-Krise eine Chance zur Weltverbesserung darstellt“.²¹

4. ... und neue Schulschließungen

Um Weihnachten 2020 kam es wieder zu bundesweiten Schulschließungen. Die Versprechungen, dass die Bildungs- und Erziehungseinrichtungen von Schließungen möglichst verschont bleiben sollten, hatten sich als hohl erwiesen. Eine zweite „Welle“ hatte Deutschland erfasst. *Homeschooling* wurde von *Distanzunterricht* begrifflich und rechtlich abgelöst: Lernen in Distanz wurde rechtlich dem Präsenzunterricht gleichgestellt.

Gegenüber der ersten Phase der Schulschließungen hatten sich die technischen und didaktischen Voraussetzungen (ein) wenig verbessert.²² Deutlicher wurden aber die Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlbefinden. Die Jugendämter in Deutschland registrierten 2020 einen Höchststand bei der Kindeswohlgefährdung. Dabei dürfte die Dunkelziffer im Corona-Jahr besonders hoch sein, weil die Fachkräfte in Schulen und Kitas die Kinder seltener oder gar nicht zu Gesicht bekamen.²³ Die repräsentative, längsschnittartige COPSY-Studie²⁴ zeigte zwar, dass viele Kinder und Jugendlichen über Ressourcen verfügen, die sie trotz der Beeinträchtigungen schützen und stabilisieren können. Doch ein steigender Anteil hat mit psychischen Ausfalligkeiten zu kämpfen. Auch das Gesundheitsverhalten hat sich weiter verschlechtert. Wiederum besonders betroffen sind Kinder aus benachteiligten sozialen Verhältnissen. Generell gilt: mit dem Einfluss des familiären Umfelds auf den Lernerfolg nimmt die Bildungsungerechtigkeit zu.

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags befinden sich einige Bundesländer schon in den Sommerferien, in den anderen Ländern läuft der Unterrichtsbetrieb weitgehend wieder in Präsenz. Abermals kultusministerielle Beteuerungen, dass es im kommenden Schuljahr nicht zu flächendeckenden Schulschließungen kommen werde. Ansonsten Streit über Luftfilter, Maskenpflicht, Impfpflicht.²⁵ Wie Wilfried Schubarth in seinem aktuellen Rückblick auf einen vordem erschienenen Artikel resigniert feststellt: „Auch wenn von Politik und Öffentlichkeit immer wieder eingefordert wird, dass Kinder nicht die Verlierer der Pandemie sein dürfen, hat sich deren Situation in vielerlei Hinsicht eher weiter zugespitzt.“²⁶

5. Was steht an?

Ungleiche Bildungschancen hat es vor Corona gegeben, und mit der Rückkehr zum „normalen“ Schulunterricht ist nicht alles gut. Ein „resilientes Bildungssystem“, wie es die Leopoldina²⁷ fordert, bleibt vielleicht eine Fata Morgana. Doch kleine Schritte sind möglich.

Den Schulen vertrauen. Viele Lehrkräfte haben sich – oft auch für sie selbst überraschend – auf neue Technologien eingelassen. Bildungspolitik und Bildungsadministration hätten also allen Grund, „ihren“ Schulen mehr zu vertrauen. Während in Deutschland nur 13 Prozent aller relevanten Entscheidungen vor Ort in den Schulen getroffen werden, sind es in erfolgreicheren PISA-Ländern deutlich mehr.²⁸ Statt Feinsteuerung sollten sich die Kultusministerien darauf konzentrieren, die nötigen

Arbeitsressourcen breitzustellen. Und dazu gehört nun mal in erster Linie eine gute Personalversorgung. Als zweites: Raum und Zeit für Fortbildungen schaffen. Und drittens: die Schulleitungen stärken.

Lernrückstände feststellen und aufholen. Für Deutschland liegen zwar keine belastbaren Daten vor, wie groß die Lernlücken wirklich sind, doch deutet eine Studie aus den Niederlanden – wo es mit der Digitalisierung weitaus besser klappte – darauf hin, dass Schülerinnen und Schüler beim Lernen von zu Hause aus, allenfalls geringe Fortschritte gemacht haben.²⁹ Deshalb sind Zusatzangebote dringend erforderlich, damit Lernrückstände aufgeholt werden können. Zur Lernförderung sollten nicht nur Lehrkräfte, sondern auch Studierende und anderes geeignetes Personal eingesetzt werden. Dabei sind Kleingruppen und Mentoren gerade für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen besonders hilfreich.³⁰ Die Notwendigkeit solcher Programme scheint auch bei der Kultusministerkonferenz³¹ angekommen sein; es wird – einmal mehr – auf die Umsetzung ankommen.

Statt „Prinzip Gießkanne“ sollten die leistungsschwächeren Schüler und Schülerinnen im Fokus stehen, damit sich deren Corona bedingten Lernlücken nicht durch die gesamte Bildungslaufbahn kumulieren. Das sind – nicht nur, aber überzufällig – Kinder aus sozial benachteiligten Haushalten. Diese wurden während der Schulschließungen dreifach benachteiligt: sie besuchten häufiger Schulen, in denen der Digitalunterricht weniger gut klappte; ihr Elternhaus konnte sie weniger gut unterstützen; sie verbrachten anteilmäßig weniger Zeit mit schulischem Lernen. Deshalb ist anzunehmen, dass Schulschließungen an sich schon bestehende Bildungsungleichheiten deutlich verstärkt haben.³²

Die „kleinen Fächer“ stärken. Für die Schülerinnen und Schüler besteht die Hoffnung, dass die schlimmsten bildungsökonomischen Berechnungen nicht eintreten werden. Mögliche Nachteile für die Bildungskarrieren und Arbeitsmarktchancen der von den Schulschließungen betroffenen Kinder und Jugendlichen hängen von der Effektivität des „Lernens auf Distanz“ und von der künftigen Arbeitsmarktentwicklung ab. Vorliegende Studien legen spürbare individuelle, wie auch gesamtwirtschaftliche Folgekosten bei längeren Schulschließungen nahe.³³ Doch wurden auch neue Kompetenzen angeeignet und einiges gelernt, was die Schülerinnen und Schülern in der Schule womöglich nicht gelernt hätte. Der digitale Fernunterricht hat die Bedeutung des selbständigen Lernens unterstrichen. Selbstgesteuertes Lernen muss also im Schulunterricht stärker verankert werden. Andererseits wissen wir aber, dass offene Unterrichtsformen den Leistungsschwächeren oft nicht gerecht werden. Eine Möglichkeit, Elemente offenen Unterrichts ohne ihre Nachteile in die Schule zu integrieren, stellt der verstärkte Einsatz sog. Lebenskompetenzprogramme dar.

Solche, die persönlichen Ressourcen stärkenden Alltagsfähigkeiten (*life skills*) können auch die – gerade von den Eltern oft unterschätzten – Fächer wie Musik, Sport, Ernährung und Kunst fördern, die im Übrigen dazu beitragen, dass die Kinder in den „Hauptfächern“ bessere Leistungen bringen. Die Corona-induzierten Schulschließungen haben zwar nicht generell zur Abnahme körperlicher Aktivität bei den Schulkindern geführt. Viele Eltern haben sich bemüht, fehlende Sportmöglichkeiten durch

körperliche Aktivitäten wie Tischtennis, Fahrradfahren, Inliner fahren, Trampolin springen, Spaziergang zu kompensieren. Was fehlte waren jedoch Aktivitäten mit größerer körperlicher Belastung.³⁴

Die Schulen gezielt unterstützen. Im Fall einer erneuten Schulschließung kann es nicht angehen, dass der Kontakt zu einer Familie abreißt. In solch einem Szenario brauchen die Lehrkräfte Unterstützung. Ähnlich wie in den Gesundheitsämtern die Kontaktpersonen-Ermittler (*containment Scouts*) beim Nachverfolgen von Covid-19 Infektionsketten eingesetzt werden, müssten den Schulen „Kontaktscouts“ zur Verfügung stehen. Ein solches Arrangement würde überdies zur Öffnung der Schule in den Sozialraum beitragen.

Erst unlängst hat Bundeskanzlerin Merkel langjährige Mängel der Digitalisierung in Deutschland auf dem Weltwirtschaftsforum beklagt.³⁵ Das nennt man wohl Chuzpe!

Anmerkungen

- 1 Z.B. Armin Himmelrath, und Julia Egbers, Hrsg. 2020. Das Schuljahr nach Corona. Was sich nun ändern muss. Bern: hep verlag; vgl. hierzu die treffliche Rezension von Matthias Trautmann, Schule und COVID-19. Rezensionen. Pädagogik 3/2021, S. 49-52.
- 2 Vgl. Anne Sliwka/Britta Klopsch, Disruptive Innovation! Wie die Pandemie die „Grammatik der Schule“ herausfordert und welche Chancen sich jetzt für eine „Schule ohne Wände“ in der digitalen Wissensgesellschaft bieten, in: Detlef Fickermann/Benjamin Edelstein (Hrsg.), „Langsam vermisste ich die Schule ...“. Schule während und nach der Corona-Pandemie, Die Deutsche Schule Beiheft 16, Münster-New York 2020, S. 216-229. Vgl. Ilka Hoffmann, Die Corona-Pandemie als Katalysator für Schulreformen? In: ebd., S. 95-101.
- 3 Der Begriff wird hier synonym mit Lernen auf Distanz verwendet, weil er sich durchgesetzt hat. Eigentlich meint Homeschooling eine bewusste und dauerhafte Unterrichtung zu Hause in Ländern, die keine Schulpflicht kennen.
- 4 Vgl. Birgit Eickelmann/Kerstin Drossel/Vodafone Stiftung Deutschland (Hrsg.), Schule auf Distanz. Perspektiven und Empfehlungen für den neuen Schulalltag. Eine repräsentative Befragung von Lehrkräften in Deutschland [https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2020/05/Vodafone-Stiftung-Deutschland_Studie_Schule_auf_Distanz.pdf]
- 5 Silke Anger/Sarah Bernhard/Hans Dietrich et al., Schulschließungen wegen Corona: Regelmäßiger Kontakt zur Schule kann die schulischen Aktivitäten der Jugendlichen erhöhen, in: IAB-Forum 23.04.2020 [https://www.iab-forum.de/schulschliessungen-wegen-corona-regelmassiger-kontakt-zur-schule-kann-die-schulischen-aktivitaten-der-jugendlichen-erhohen/], auch Andreas Sander/Laura Schäfer/Stefanie van Ophuysen, Erste Ergebnisse aus dem Projekt „Familiäre Lernbegleitung in Zeiten von Schulschließungen aufgrund der Corona-Pandemie (FamiLeb)“ – Eine online-Befragung von Eltern in Nordrhein-Westfalen, Münster 2020 [https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ew/ag_van_ophuysen/erste_ergebnisse_famileb_final.pdf], Anke Langner/Axwl Plünnecke, Folgen der Schulschließungen für Bildungschancen, in: Christian Apfelbacher/Miriam Beblo/Michael Bohmer et al., Gesundheitliche und soziale Folgewirkungen der Corona-Krise: Eine evidenzbasierte interdisziplinäre Bestandsaufnahme, Basel-Bonn-Dresden u.a.2020.
- 6 Samantha K. Brooks et al., 2020: The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. The Lancet 395: 912-920.
- 7 Vgl. Anger/Bernhard/Dietrich et al., a.a.O., Schulbarometer, a.a.O., Christina Anger/Axel Plünnecke, Homeschooling und Bildungsgerechtigkeit. IW-Kurzbericht 44/2020, Köln 2020; Vgl. Anke Lang-

- ner/Axel Plünnecke, Folgen der Schulschließungen für Bildungschancen, in: Christian Apfelbacher/Miriam Beblo/Michael Böhmer et al., *Gesundheitliche und soziale Folgewirkungen der Corona-Krise: Eine evidenzbasierte interdisziplinäre Bestandsaufnahme*, Basel-Bonn-Dresden u.a. 2020, S. 11
- 8 Vgl. Sander/Schäfer/van Ophuysen, S. 14f.
 - 9 Thomas Petersen, *Deutsche Fragen – Deutsche Antworten. Schulbeginn mit Sorgen*. Frankfurter Allgemeine Zeitung 27.08.2020, S. 8.
 - 10 Es handelt sich um ein Projektseminar, in dem insgesamt 62 Leitfadenterviews mit Haushalten (Eltern und Kindern) und Lehrkräften zwischen 01.06.2020 und 15.07.2020 geführt und mit standardisierten Befragungen ergänzt wurden. Die Befragten kamen in der Regel aus Ostwürttemberg. Es wurde zwar darauf geachtet, alle Schulformen sowie unterschiedliche familiäre Lebensformen (Haushalts- und Familienform, Kinderanzahl, Erwerbstätigkeit, Sozialstatus) mit einzubeziehen. Es kann jedoch kein Anspruch auf Repräsentativität – auch nicht für Ostwürttemberg – erhoben werden. Das Vorhaben wurde von der Werner-Zeller-Stiftung gefördert. Für Details: Stefan Immerfall, *Schule in der Pandemie: Erfahrungen aus Ostwürttemberg*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51/2020, S. 22-40.
 - 11 Ricarde Steinmayr/Rebecca Lazarides/Anne Weidinger/Hanna Christiansen, *Teaching and Learning During the COVID-19 School Lockdown: Realization and Associations with Parent-Perceived Students' Academic Outcomes—A study and preliminary overview* 2020. [<https://osf.io/r724z/>], Helm, Christoph, Stephan Huber und Tina Loisinger. 2021. Was wissen wir über schulische Lehr-Lern-Prozesse im Distanzunterricht während der Corona-Pandemie? – Evidenz aus Deutschland, Österreich und der Schweiz. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 24: 237-311.
 - 12 Die Gemeinschaftsschule ist ein vergleichsweise neuer Schultyp in Baden-Württemberg, der alle Niveaustufen vereint und individualisiertes Lernen vorsieht.
 - 13 Auch Helm, Huber und Loisinger a.a.O., berichten in ihrer umfangreichen Zusammenfassung vorliegender Studien, dass die technische Ausstattung sowohl in der Schule wie auch im häuslichen Umfang nur für einen kleinen Teil der Herausforderungen verantwortlich gewesen sei.
 - 14 Hierzu auch Lorenz, R., Brüggemann, T., & McElvany, N. (2020). *Unterricht während der Corona-Pandemie. Zweiter Ergebnisbericht der bundesweiten Lehrkräftebefragung. Ergebnisse, Teil II: „Wohlbefinden der Lehrkräfte“*. Dortmund: Institut für Schulentwicklungsforschung (IFS). [https://www.fk12.tu-dortmund.de/c1ueb005/de/Home/Pressematerialien/Pressematerialien/UCP_Kurzbericht_Teil-II_final.pdf]
 - 15 Gogolin, Ingrid et al. *Erste Ergebnisse der KWik-Schulleitungsbefragung im Sommer/Frühherbst 2020*. Universität Hamburg: Februar 2021, S. 17 [https://www.ipn.uni-kiel.de/de/dasipn/nachrichten/KWiK_Ergebnisse.pdf].
 - 16 So die COVID-19-Kinder-Studie in Baden-Württemberg, siehe Universitätsklinikum Tübingen (06/2020): *Kinder seltener infiziert als Eltern*. Pressemeldung. Online verfügbar unter: <https://www.medizin.uni-tuebingen.de/de/das-klinikum/pressemeldungen/272>
 - 17 Vgl. a. Eickelmann, B., Bos, W., Gerick, J., Goldhammer, F., Schaumburg, H., Schwippert, K., Senkbeil, M. & Vahrenhold, J. (Hrsg.) (2019). *ICILS 2018 #Deutschland – Computer- und informationsbezogene Kompetenzen im Bereich Computational Thinking*. Münster: Waxmann, Tabelle 5.2.
 - 18 Michael Kerres, *Against All Odds: Education in Germany Coping with Covid-19*. *Postdigital Science Education* 2, S. 690-694 (2020). [<https://doi.org/10.1007/s42438-020-00130-7>]
 - 19 https://www.bmbf.de/files/2021-02-19_030%20PM%20Zahlen%20Digipakt%20Feb%202021.pdf
 - 20 Zusatz-Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, die dies gestattet, wurde erst im Dezember 2020 geschlossen! [<https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-3271.html>]
 - 21 Trautmann, a.a.O., S. 51.
 - 22 Steinmayr et al., a.a.O.; Gogolin et al., a.a.O.; Werner Klein, 2021: *Wie gehen deutsche Schulen mit der Corona-Krise um?* S. 80-94 in: Dohmen und Hurrelmann, a.a.O. *Die Schulleiterinnen und Schulleiter vermuteten offenbar frühzeitig, dass es zu einem Lockdown kommen würde und versuchten sich vorzubereiten.*

- 23 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 350 vom 21. Juli 2021
[https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_350_225.html]
- 24 Ulrike Revens-Sieberer et al., 2021: Psychische Gesundheit und Lebensqualität von Kindern und Jugendlichen während der COVID-19-Pandemie. S. 248-260 in: Dohmen, et al., a.a.O.
- 25 Annette Kuhn, News-Blog vom 24. Juli 2021: Was bedeutet eine vierte Welle für das neue Schuljahr?
[<https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/schulschliessungen-corona-werden-die-schulen-wieder-geschlossen/>]
- 26 »Wir wollen wieder in die Schule« – Schule als sozialen Ort (wieder)entdecken. Postskriptum, Februar 2021. S. 401-410 in: Anne Seibring (Red.), 2021: Corona. Pandemie und Krise. APuZ-Edition. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, hier S. 409.
[<https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/politische-grundfragen/331371/corona-pandemie-und-krise>]
- 27 <https://www.leopoldina.org/presse-1/pressemitteilungen/pressemitteilung/press/2720/>
- 28 Vgl. OECD, PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, Paris 2016.
- 29 Per Engzell, Arun Frey, and Mark D. Verhagen. 2020. "Learning Loss Due to School Closures During the COVID-19 Pandemic." SocArXiv. October 29. [<https://osf.io/preprints/socarxiv/ve4z7/>]; vgl. jetzt Schult, Johannes et al., 2021. Did Students Learn Less During the COVID-19 Pandemic? Reading and Mathematics Before and After the First Pandemic Wave. [<https://psyarxiv.com/pqtgf/>]
- 30 Resnjanskij, Sven et. al., 2021: Mentoring Improves the Labor-Market Prospects of Disadvantaged Adolescents. iCESifo Forum 22 (4), 38-43.
- 31 Beschluss der KMK vom 1. März 2021, Punkt 4
[<https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/oeffnungsperspektive-an-weiterfuehrenden-schulen-kmk-fuer-flaechendeckende-tests.html>]
- 32 Vgl. Wido Geis-Thöne, Häusliches Umfeld in der Krise: Ein Teil der Kinder braucht mehr Unterstützung. Ergebnisse einer Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). IW-Report 15/2020, Köln 2020; Ulrike Ravens-Sieberer et al.: Seelische Gesundheit und psychische Belastungen von Kindern und Jugendlichen in der ersten Welle der COVID-19-Pandemie – Ergebnisse der COPSYS-Studie. Bundesgesundheitsbl, 2021 [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00103-021-03291-3.pdf>]; Mathias Huebener et al., 2021: Familiäre, individuelle und institutionelle Einflussfaktoren auf Bildungsungleichheiten. S. 165-185 in: Dohmen und Hurrelmann, a.a.O.; Wößmann, Ludger, et al., 2021: Bildung erneut im Lockdown: Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021? ifo Schnelldienst 74, 05, 36-52.
- 33 Vgl. Ludger Wößmann, Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können, in: ifo Schnelldienst 6/2020, S. 38-44. Eine besonders eindrucksvolle Studie hierzu stammt aus Belgien. Dort gab es im wallonischen, nicht jedoch im flämischen Landesteil in den 1970er Jahren einen mehrmonatigen Lehrerstreik. Noch zwanzig Jahre später zeigten sich deutlichen Einkommensunterschiede zwischen den seinerzeit von Streik betroffenen Schülerinnen und Schülern und den vom Streik nicht Betroffenen! Vgl. Michèle Belot/Dinand Webbink, Do Teacher Strikes Harm Educational Attainment of Students? in: LABOUR Volume 24 Issue 4 2010, S. 391-406.
- 34 Steffen Schmidt et al. (2020). Physical activity and screen time of children and adolescents before and during the COVID-19 lockdown in Germany: a natural experiment. In: Scientific Reports 10:21780. [<https://doi.org/10.1038/s41598-020-78438-4>]; Luisa Warth (2021). Corona-induzierte Schulschließungen und körperliche Aktivität: eine exemplarische Untersuchung bei Grundschulkindern. Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd: Masterarbeit.
- 35 <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-anlaesslich-des-davos-dialogs-des-world-economic-forum-am-26-januar-2021-videokonferenz--1844594>

Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement – empirische Erkenntnisse für die deutsche Einwanderungsgesellschaft

Timo Tonassi, Jan Schneider, Alex Wittlif

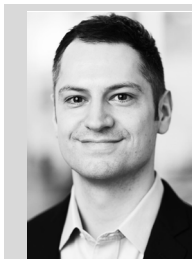
Zusammenfassung

Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement stehen in einem Wechselverhältnis und sind wichtige Gradmesser der Integration. Der Beitrag bietet einen differenzierten Blick auf beide Formen der gesellschaftlichen Teilhabe und vergleicht dabei Eingewanderte und ihre Nachkommen mit der sog. Mehrheitsbevölkerung. Abschließend werden Wege zur Steigerung der Teilhabe skizziert.

1. Einleitung

Im ‚Superwahljahr‘ 2021 reduzieren sich Diskussionen um politische Partizipation häufig auf die erreichte Beteiligungsquote an den diversen Urnengängen. Der *Voter Turnout* wird regelmäßig als Gradmesser für das gegenwärtige Ansehen und die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie und ihres Personals herangezogen. Sinkt die Wahlbeteiligung oder stagniert sie auf niedrigem Niveau, wird Demokratiemüdigkeit oder Politik(er)verdrossenheit beklagt; steigt sie an, begrüßt man die Wählermobilisierung oder eine ‚neue Politisierung‘. Dabei lässt sich politische Teilhabe als dauerhafter und innerhalb verschiedener sozialer Gruppen und Milieus relativ stabiler Indikator für gesellschaftliche Integration analysieren – auch und insbesondere hinsichtlich der Gruppe der Eingewanderten und ihrer Nachkommen.¹

In der deutschen Integrationsberichterstattung dominieren jedoch Kennzahlen zur *strukturellen* Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund – also bei-



Dr. Timo Tonassi Affiliated Scholar, Institute for the Study of International Migration (ISIM), Georgetown University, Washington D.C.

Dr. Jan Schneider

Leiter der Bereichs Forschung, Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), Berlin

Alex Wittlif

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), Berlin sowie Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hochschule Hamm-Lippstadt

spielsweise zur Teilhabe am Arbeitsmarkt, zur Performanz im Bildungssystem, zum Bezug von Transferleistungen oder zur Wohn- und Gesundheitssituation. Diese sind anhand amtlicher Statistiken messbar. Andere, vermeintlich ‚weichere‘ Dimensionen der Integration werden häufig ausgeblendet, weil repräsentative Datengrundlagen nicht – oder nicht in ausreichender Tiefe – zur Verfügung stehen. Erst in jüngster Zeit haben solche Indikatoren punktuell auch Eingang in Integrationsmonitoring-Berichte gefunden. Dabei sind die ‚weichen‘ Dimensionen der Integration für die subjektiv wahrgenommene Teilhabe und das damit verbundene Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft oftmals von besonderer Bedeutung: So finden etwa soziales Engagement und verschiedene Formen der politischen Beteiligung ihren Ursprung häufig vor Ort in den Kommunen oder im Stadtteil und sind über zwischenmenschliche Begegnungen vermittelt. Damit bergen sie ein wichtiges Potenzial für die soziale Kohäsion in einer aktiven und demokratischen Bürgergesellschaft. Sie können – in Abgrenzung zu den strukturell bzw. materiell klar umrissenen Teilhabebereichen wie Bildung und Erwerbstätigkeit – im weitesten Sinne als *gesellschaftliche Teilhabe* verstanden werden.

Neben ihrem Status als Randthemen der Integration weisen die genannten Bereiche gesellschaftlicher Teilhabe weitere Gemeinsamkeiten auf: Sowohl politische Beteiligung als auch das gesellschaftliche Engagement zeichnen sich durch eine hohe Vielfalt der Tätigkeitsbereiche und Organisationsgrade aus. Beispielsweise gehört Freiwilligenarbeit in einem Sportverein genauso zum zivilgesellschaftlichen Engagement wie die Arbeit bei der „Tafel“ oder die ehrenamtliche Mitwirkung in einem Verband, der sich für soziale Belange einsetzt (Simonson et al. 2017: 31). Politische Partizipation ist ähnlich breit gefächert und reicht von der Stimmabgabe bei der Bundestagswahl bis hin zur Teilnahme an einer Demonstration oder zur Unterzeichnung einer Online-Petition. Durch ihre Vielfalt lässt sich gesellschaftliche Teilhabe empirisch nur schwer greifen, und es existieren besonders mit Blick auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund nur wenige Daten. Gerade in dieser Bevölkerungsgruppe bleibt zudem ein relevanter und in vorherigen Studien bestätigter Zusammenhang unzureichend erforscht: Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement stehen grundsätzlich in einer positiven Beziehung zueinander (vgl. van Deth 2001; 2016; Gabriel/Völkl 2008; Verba/Schlozman/Brady 1995).

Mittels aktueller Daten des SVR-Integrationsbarometer 2020 werden in diesem Beitrag die *politische Partizipation* (Teilnahme an Wahlen und an sonstigen Aktivitäten wie z. B. Demonstrationen, Petitionen oder Initiativen) sowie das *zivilgesellschaftliche Engagement* (innerhalb und außerhalb von Vereinen) empirisch untersucht. Für das SVR-Integrationsbarometer 2020 wurden zwischen Ende November 2019 und Anfang August 2020 insgesamt 15.095 Personen interviewt (vgl. dazu umfassend SVR 2020). Die Ergebnisse sind bundesweit repräsentativ für die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund sowie für die einzelnen Herkunftsruppen.²

2. Nur dabei statt mittendrin – geringere politische und zivilgesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund

Politische Partizipation kann als alles unentgeltliche und freiwillige Handeln von Menschen verstanden werden, mit dem diese versuchen, politische Entscheidungen zu beeinflussen (vgl. Verba/Nie/Kim 1978: 46; Barnes/Kaase 1979: 42; Gabriel/Völkl 2008: 270). Dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger ihre Bedürfnisse an die Politik übermitteln und aktiv auf politische Entscheidungen einwirken, hat in Demokratien einerseits legitimierende Funktion für politische Institutionen; andererseits können auf diese Weise Interessen von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und Minderheiten berücksichtigt werden. Deshalb spielt eine funktionierende Interaktion zwischen der Politik und unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen von Bürgerinnen und Bürgern – inklusive solcher mit Migrationshintergrund – eine wesentliche Rolle (vgl. Sauer 2016: 256). Unter den verschiedenen Möglichkeiten politischer Beteiligung und Interessenbekundung ist der Wahlakt die verbreitetste und in der Regel niedrigschwelligste, gleichzeitig ist er für Demokratien konstitutiv. Daneben gibt es viele weitere Beteiligungsformen, darunter etwa die Teilnahme an Demonstrationen oder die Mitarbeit in Bürgerinitiativen. Diese und zahlreiche weitere Aktivitäten lassen sich unter dem Sammelbegriff nichtelektorale Partizipation zusammenfassen.³

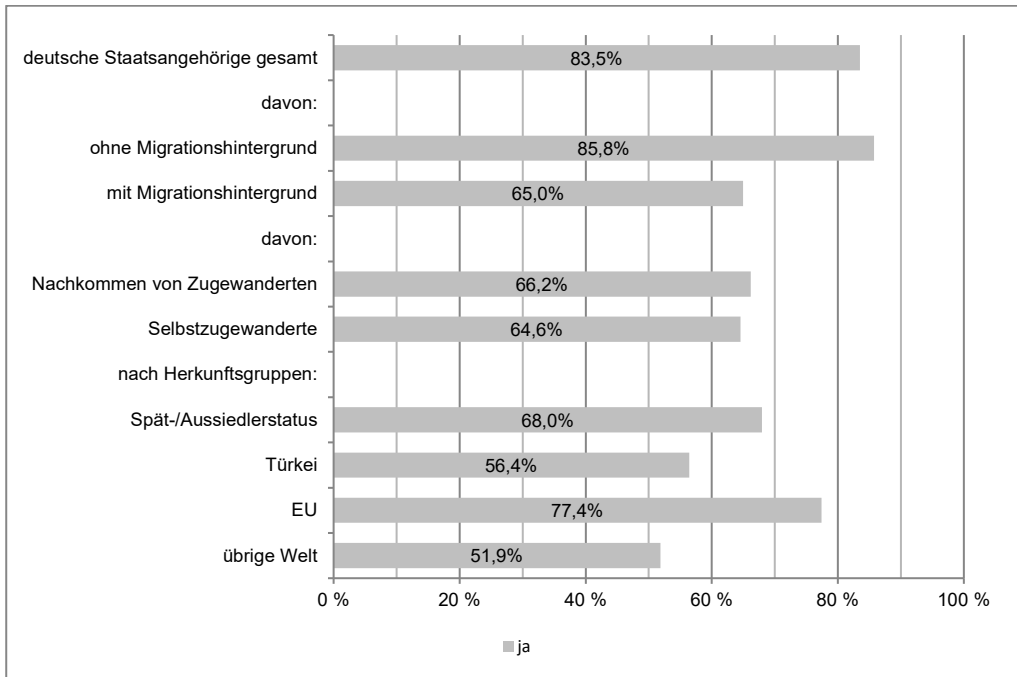
Zivilgesellschaftliches Engagement wird in diesem Beitrag dagegen verstanden als alles unentgeltliche und freiwillige Handeln von Menschen mit dem Ziel, gesellschaftliche Angelegenheiten oder das soziale Zusammenleben gemeinsam mit anderen zu gestalten. Anders als politische Partizipation richtet sich das Engagement dabei nicht an politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger (vgl. Verba/Schlozman/Brady 1995: 38-39; Gabriel/Völkl 2008: 280). Zivilgesellschaftliches Engagement kann sowohl organisations- bzw. vereinsgebunden sein als auch in informellen Strukturen bzw. auf individueller Ebene stattfinden. Wengleich in zahlreichen Fällen die Übergänge zwischen den beiden Teilhabeformen fließend erscheinen,⁴ lässt sich zumindest analytisch eine kategorische Grenzziehung zwischen politischer Partizipation und zivilgesellschaftlichem Engagement entlang der Ausrichtung auf politische bzw. nichtpolitische Ziele vornehmen: Während politische Aktivität unmittelbar darauf gerichtet ist, politische Entscheidungen zu beeinflussen, zielt zivilgesellschaftliches Engagement primär auf Veränderungen im Bereich des (außerfamiliären) sozialen Umfelds jenseits genuin politischer Entscheidungen.

An und abseits der Wahlurne: Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund geringer

Menschen mit Migrationshintergrund sind, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, in beiden Feldern gesellschaftlicher Teilhabe unterrepräsentiert. So nahmen an den Bundestagswahlen beispielsweise Deutsche mit Migrationshintergrund, vor allem solche, die selbst zugewandert sind, im Schnitt deutlich seltener teil als Deutsche ohne Migrationshintergrund (Wüst 2002: 166-171; Goerres/Spies/Mayer 2018: 2).⁵ Im SVR-Inte-

grationsbarometer 2020 wurden wahlberechtigte Personen gefragt, ob sie an der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 teilgenommen haben (Abb. 1).⁶

Abb. 1: Elektorale Partizipation: Teilnahme an der Bundestagswahl 2017 (nach Migrationshintergrund, Generationszugehörigkeit und Herkunftsgruppe)
„Am 24. September 2017 war die Wahl zum Deutschen Bundestag. Haben Sie an der Wahl teilgenommen?“



Anmerkung: Gefragt wurden nur Deutsche im Befragungszeitraum Ende November 2019 bis Anfang August 2020. Dargestellt sind die Ergebnisse für Befragte, die zum Zeitpunkt der Wahl 2017 mutmaßlich volljährig waren.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Deutsche ohne Migrationshintergrund geben am häufigsten an, ihr Kreuz gemacht zu haben (zu rund 86 %). In dieser Befragtengruppe hängt die Wahlbeteiligung stark mit soziodemografischen Faktoren wie Bildung, Alter und Geschlecht zusammen: Höher Gebildete, Ältere sowie Männer geben häufiger an, gewählt zu haben. Deutsche mit einem Migrationshintergrund geben deutlich seltener an, bei der Bundestagswahl 2017 gewählt zu haben – dies trifft sowohl auf Selbstzugewanderte als auch auf deren Nachkommen zu (rund 65 % bzw. rund 66 %). Diese Unterschiede in der Wahlbeteiligung bleiben auch unter Berücksichtigung von Unterschieden in Haushaltseinkommen, Bildungsabschluss, Alter und (bei selbst zugewanderten Menschen) Aufenthaltsdauer bestehen. Manche Studien weisen allerdings eine erhöhte Wahlbeteiligung der Folgegeneration nach (vgl. Müssig/Worbs 2012: 32; Müssig 2020: 193), andere wiederum eine – wie hier – ähnliche Wahlbeteiligung (vgl. Wüst/Faas 2018: 15). Unter Be-

fragten mit Migrationshintergrund hängt die Wahlbeteiligung zudem signifikant mit dem Bildungsniveau zusammen: Höhergebildete mit Migrationshintergrund geben zu rund 72 Prozent, Menschen mit niedrigem Bildungsniveau dagegen nur zu rund 58 Prozent an, 2017 gewählt zu haben.⁷ Innerhalb der Befragtengruppe mit Migrationshintergrund wählt zudem häufiger (zu rund 69 %), wer über einen deutschen Schulabschluss verfügt – Befragte mit einem im Ausland erworbenen Abschluss wählen zu rund 59 Prozent.⁸ Außerdem variiert die elektorale Partizipation zum Teil deutlich zwischen den Herkunftsgruppen: Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler (68,0 %) sowie Menschen aus einem anderen EU-Staat (77,4 %) beteiligen sich häufiger als Menschen der Herkunftsgruppen Türkei (56,4 %) und „übrige Welt“ (51,9 %). Berücksichtigt man allerdings, dass die wichtigsten mit der Wahlbeteiligung zusammenhängenden Merkmale wie das durchschnittliche Bildungsniveau, die Aufenthaltsdauer und weitere soziodemografische Determinanten je nach Herkunftsgruppe unterschiedlich ausfallen, verringern sich die Differenzen zwischen den Herkunftsgruppen. Lediglich den Befragten aus der „übrigen Welt“ kommt mit Blick auf elektorale Partizipation dann noch eine Sonderrolle zu: Sie geben auch unter Berücksichtigung erklärender Faktoren signifikant seltener als Befragte der Herkunftsgruppen Spät-/Aussiedlerstatus und EU an, an der Bundestagswahl 2017 teilgenommen zu haben.

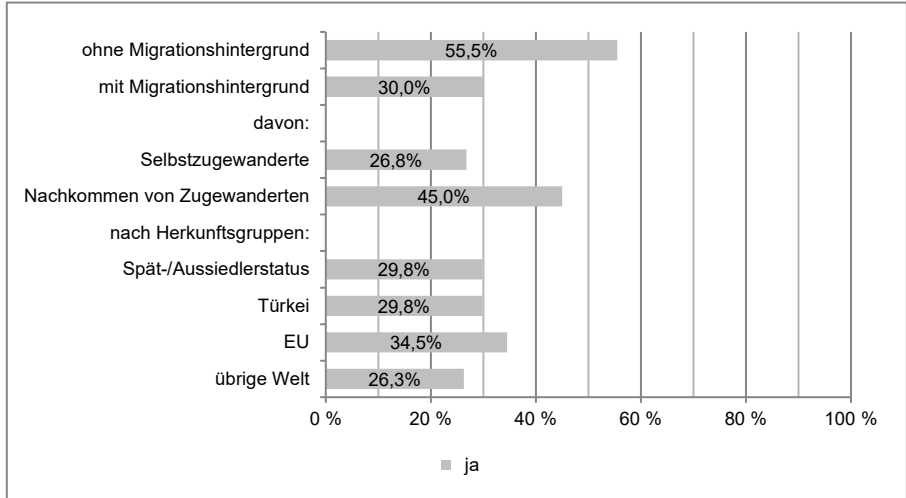
Die geringere Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund beschränkt sich nicht nur auf den formalen Wahlakt: Befragte mit einem Migrationshintergrund gaben mit rund 10 % auch deutlich seltener als Befragte ohne Migrationshintergrund (etwa 24 %) an, auf andere Art und Weise – etwa durch eine Teilnahme an politischen Diskussionen und Demonstrationen oder die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative oder Partei – politisch aktiv zu sein.⁹

Menschen mit Migrationshintergrund sind seltener inner- und außerhalb von Vereinen aktiv

Wie bei der politischen Partizipation engagieren sich Personen mit Migrationshintergrund insgesamt betrachtet auch seltener im zivilgesellschaftlichen Bereich – und zwar sowohl in organisierter Form (vereinsgebunden) als auch nicht formalisiert (vereinsungebunden). Aufgeschlüsselt nach Migrationshintergrund gaben rund 56 Prozent der Personen ohne Migrationshintergrund und etwa 30 Prozent derjenigen mit Migrationshintergrund an, Mitglied in einem Verein zu sein (Abb. 2). Erwartungsgemäß sind in Deutschland geborene Menschen mit Migrationshintergrund häufiger Mitglied in einem Verein als Selbstzugewanderte. Mit 45,0 Prozent ist der Anteil bei den Nachkommen von Zugewanderten nur noch gut zehn Prozentpunkte niedriger als bei Menschen ohne Migrationshintergrund – und deutlich höher als bei Selbstzugewanderten (ca. 27 %). Die Unterschiede zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen sind gering.

Abb. 2: Anteile an Vereinsmitgliedern (nach Migrationshintergrund, Generationenzugehörigkeit und Herkunftsgruppen der Befragten)

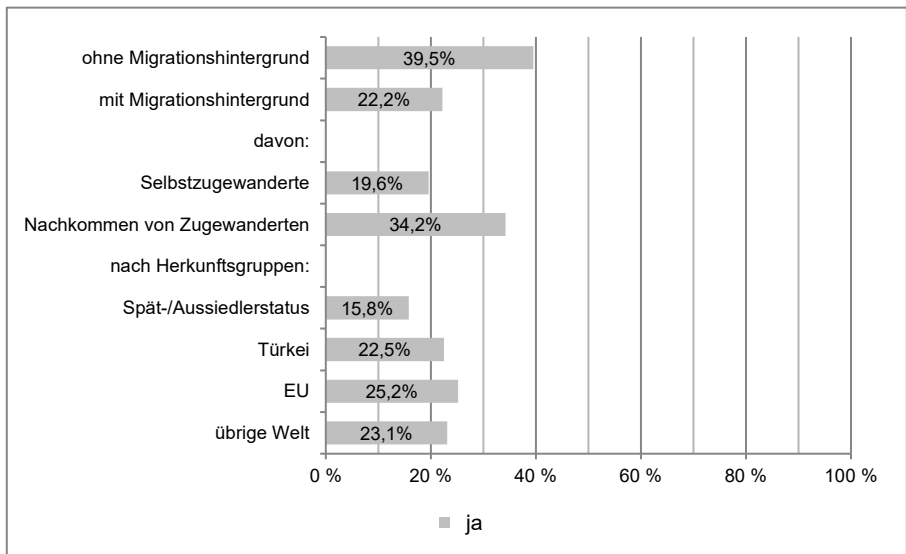
„Außerhalb von Politik kann man sich auch auf andere Weise engagieren. Sind Sie Mitglied in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation, z.B. in den Bereichen Gewerkschaft, Umwelt, Kultur, Freizeit oder Sport?“



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Abb. 3: Vereinsungebundenes Engagement (nach Migrationshintergrund, Generationenzugehörigkeit und Herkunftsgruppen der Befragten)

„Man kann sich auch freiwillig oder ehrenamtlich engagieren, ohne Mitglied in einem Verein oder einer Organisation zu sein. Haben Sie sich (außerhalb von Vereinsaktivitäten) in den vergangenen zwölf Monaten freiwillig oder ehrenamtlich engagiert?“



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Zivilgesellschaftliche Aktivität findet in erheblichem Maße auch außerhalb organisierter und mitgliederbasierter Strukturen statt. Entsprechend wurden sowohl Vereinsmitglieder als auch nicht in einem Verein Registrierte nach ihrem freiwilligen Engagement außerhalb solcher Organisationen gefragt. Die Ergebnisse zeigen insgesamt (wie auch bei der Beteiligung am Vereinsleben) ein deutlich häufigeres Engagement von Menschen ohne Migrationshintergrund im Vergleich zu Menschen mit Migrationshintergrund (Abb. 3).¹⁰ Etwa vier von zehn Befragten ohne Migrationshintergrund und rund 22 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund engagieren sich außerhalb von Vereinen. Das Engagementniveau der befragten Nachkommen von Zugewanderten ist dabei mit ca. 34 Prozent deutlich näher an demjenigen der Mehrheitsbevölkerung, während Selbstzugewanderte mit rund 20 Prozent verhältnismäßig selten engagiert sind. Bei einer herkunftsgruppenspezifischen Betrachtung fällt auf, dass die Anteile der Engagierten zwischen etwa 16 Prozent (Spät-/Ausgesiedelte) und 25 Prozent (EU) recht deutlich variieren.

3. Teilhabe ist ansteckend: Der Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und politischer Partizipation

Die geschilderten Befunde sollen nun in den Kontext der Forschungsliteratur gestellt werden, nach der zwischen politischer Partizipation und zivilgesellschaftlichem Engagement eine positive Beziehung besteht (vgl. van Deth 2001; 2016; Fick et al. 2014: 109ff.; Gabriel/Völkl 2008; Verba/Schlozman/Brady 1995). Um diese Beziehung plausibel zu machen, lässt sich auf das *Civic Voluntarism Model* verweisen, das für demokratische Bürgergesellschaften eine breite Anwendbarkeit zur Erklärung ehrenamtlicher gesellschaftlicher Teilhabeaktivität beanspruchen kann (vgl. Verba/Schlozman/Brady 1995). Denn solange die für Teilhabe unverzichtbare Ressource Zeit nicht zu knapp wird, begünstigt aktives Teilhabehandeln tendenziell weiteres Engagement. Beinahe im Sinne einer aufwärts wirkenden Spirale gilt im Grundsatz: „Partizipation erzeugt Partizipation“ (van Deth 2001: 196). Denn wer sich zivilgesellschaftlich engagiert, lernt dazu und kann das Erlernte auch in anderen gesellschaftlichen Teilhabebereichen nutzen. Die Arbeit in Verbänden und Vereinen wird daher auch als „Schule der Demokratie“ bezeichnet (ebd.: 195); die soziale Beteiligung in einer lebendigen Zivilgesellschaft ist im Grunde konstitutiv für politische Partizipation.

Empirische Studien haben den im *Civic Voluntarism Model* beschriebenen positiven Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und elektoraler politischer Partizipation mehrfach bestätigt.¹¹ In bestimmten Konstellationen geht die Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in Vereinsaktivitäten auch mit deren gesteigerter politischer Partizipation jenseits von Wahlen einher (vgl. Diehl 2004).

Zivilgesellschaftliches Engagement als Beschleuniger politischer Partizipation

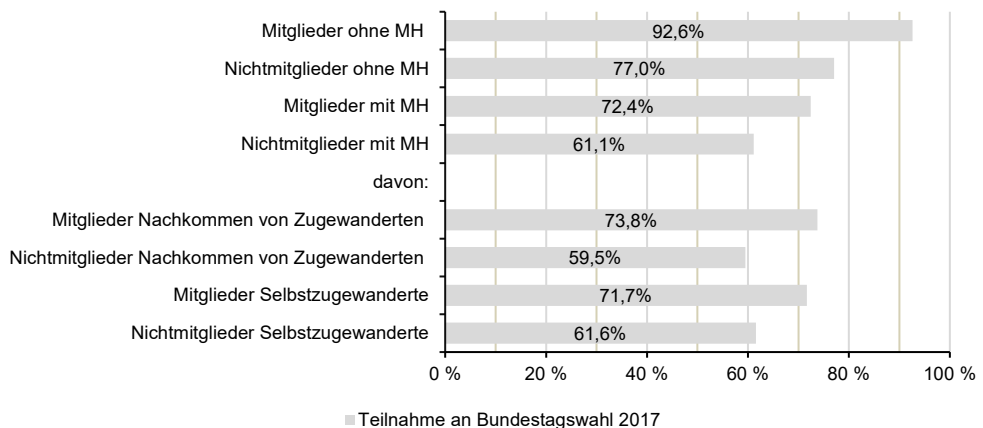
Die Auswertungen zeigen, dass sowohl Befragte mit als auch ohne Migrationshintergrund, die Mitglieder in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation sind,

vergleichsweise häufig an der Bundestagswahl 2017 teilgenommen haben (Abb. 4). Bei den Befragten ohne Migrationshintergrund fällt dieser Zusammenhang etwas deutlicher aus: Hier geben rund 93 Prozent der Vereinsmitglieder (im Vergleich zu 77,0 % der Nichtmitglieder) an, gewählt zu haben. Demgegenüber sind es bei den Befragten mit Migrationshintergrund rund 72 Prozent (gegenüber rund 61 % ohne Vereinsmitgliedschaft). Nachkommen von Zugewanderten, die Vereinsmitglieder sind, berichten häufiger Wahlteilnahme als selbst zugewanderte Vereinsmitglieder. In der Gruppe der Menschen ohne Migrationshintergrund zeigt sich, dass insbesondere Personen mit geringem und mittlerem Bildungsniveau häufiger wählen, wenn sie Mitglied in einem Verein sind. Bei Höhergebildeten fällt die Wahlbeteiligung dagegen unabhängig von einer Vereinsmitgliedschaft hoch aus. Der partizipationsfördernde Einfluss von Vereinsmitgliedschaften wirkt sich demnach in heterogenen Bildungsmilieus unterschiedlich aus.¹²

Abb. 4: Teilnahme an der Bundestagswahl 2017 nach Mitgliedschaft in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation

„Am 24. September 2017 war die Wahl zum Deutschen Bundestag. Haben Sie an der Wahl teilgenommen?“

„Außerhalb von Politik kann man sich auch auf andere Weise engagieren. Sind Sie Mitglied in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation, z.B. in den Bereichen Gewerkschaft, Umwelt, Kultur, Freizeit oder Sport?“

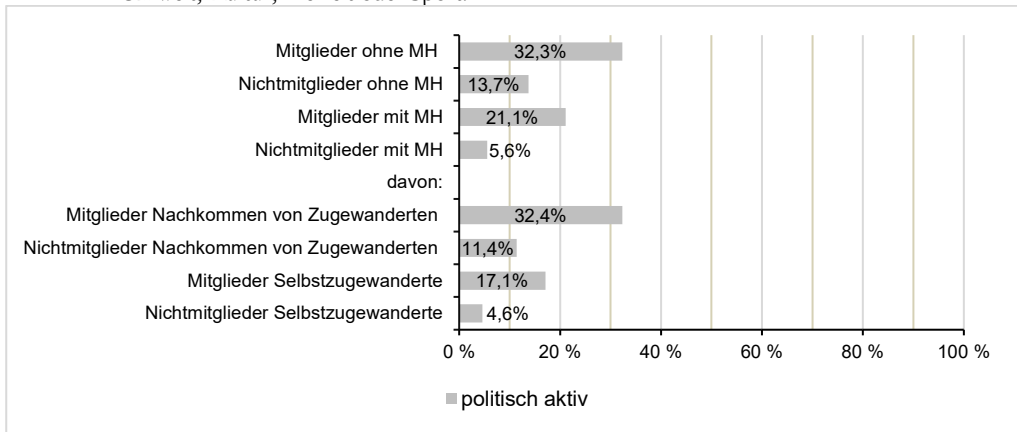


Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Abb. 5: Nichteletorale politische Partizipation nach Vereinsmitgliedschaft

„Es gibt einige Möglichkeiten, sich politisch in Deutschland zu engagieren. Man kann z. B. seine Position in politischen Diskussionen vertreten, an Demonstrationen teilnehmen oder aber in einer Bürgerinitiative oder Partei mitarbeiten. Sind Sie auf die eine oder andere Weise politisch aktiv?“

„Außerhalb von Politik kann man sich auch auf andere Weise engagieren. Sind Sie Mitglied in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation, z.B. in den Bereichen Gewerkschaft, Umwelt, Kultur, Freizeit oder Sport?“



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Während zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement durch Vereinsmitgliedschaft und der Wahlteilnahme ein insgesamt moderater Zusammenhang besteht, ist dieser Konnex im Hinblick auf nichtelektorale Formen der politischen Partizipation stärker: Vereinsmitglieder beider Befragengruppen sind deutlich häufiger abseits der Wahlurne politisch aktiv als Befragte, die nicht Mitglied in einem Verein sind (Abb. 5). Nachkommen von Zugewanderten, die Mitglied in einem Verein sind, sind ähnlich aktiv wie Vereinsmitglieder ohne Migrationshintergrund. Selbstzugewanderte sind dagegen vergleichsweise seltener aktiv, auch wenn sie Vereinsmitglieder sind. Folgt man der These, dass eine Vereinsmitgliedschaft Individuen in der Regel dabei unterstützt, Ressourcen – darunter organisatorische und kommunikative Kompetenzen – auszubilden bzw. diese zu stärken, lässt sich darüber der ausgeprägte Zusammenhang zwischen Vereinsaktivitäten und nichtelektoraler Partizipation ein Stück weit erklären: Im Vergleich zur Teilnahme an Demonstrationen oder dem Mitwirken in Bürgerinitiativen ist der Wahlakt eine ressourcenarme Partizipationsform – er setzt weder viel Zeit noch politische Rede- oder Planungsfähigkeit voraus (vgl. Müssig 2020: 31). Entsprechende – durch Vereinsaktivität geförderte – Fähigkeiten werden bei nichtelektoralen Formen der politischen Partizipation dagegen stärker vorausgesetzt, was den vergleichsweise engen Zusammenhang zwischen Vereinsaktivität und nichtelektoraler Partizipation möglicherweise begründet.

Festzuhalten bleibt: Die Daten des SVR-Integrationsbarometers 2020 legen einen z.T. deutlichen positiven Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und politischer Partizipation nahe. Ob das Engagement innerhalb oder außerhalb eines Vereins erbracht wird: Zivilgesellschaftliches Engagement und politische Teilhabe gehen gewissermaßen Hand in Hand. Selbstverständlich wird politische Partizipation durch eine ganze Reihe weiterer Faktoren entscheidend beeinflusst. Dennoch ist es wichtig, die Rolle und Funktion von zivilgesellschaftlichem Engagement für politische Teilhabe zu berücksichtigen – und vor allem die im Engagement verborgenen (unge-

nutzen) Potentiale zu erkennen und zu nutzen. Dies gilt insbesondere für Eingewanderte und ihre Nachkommen, weil – wie es u.a. der Bundesfreiwilligensurvey zeigt – die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement bei Menschen mit Migrationshintergrund in überdurchschnittlichem Maße ausgeprägt ist (Vogel/Simonson/Tesch-Römer 2017: 617f.).

4. Ein Schiff ohne Kapitän? Zuständigkeiten gesellschaftlicher Teilhabeförderung

Ein Blick auf die strukturelle und institutionelle Verfasstheit gesellschaftlicher Teilhabe zeigt allerdings, dass entsprechende Vorhaben keine Selbstläufer sind. Im Gegensatz zu klassischen Teilhabebereichen wie Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnen oder Gesundheit mangelt es in der gesellschaftlichen Teilhabeförderung an klaren ‚Zuständigkeiten‘. Vielmehr sind unterschiedlichste Akteursgruppen auf allen drei föderalen Ebenen in verschiedener Art und Weise (Rechtsetzung, Konzeptionierung, Förderung) aktiv, und zwar unter maßgeblicher Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen. Die staatlichen Akteure gestalten lediglich die Rahmenbedingungen des Engagements und können Anreize setzen. Dies zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass im Prozess zum Nationalen Aktionsplan Integration (NAP.I) der Bundesregierung Bezugspunkte zur politischen Partizipation und zum zivilgesellschaftlichen Engagement in den verschiedensten Phasen und Themenforen hergestellt werden, und zwar unter Federführung bzw. Mitwirkung ganz unterschiedlicher Bundesressorts und -behörden – so beispielsweise mit Bezug zum entwicklungspolitischen Engagement durch sog. Diaspora-Organisationen in der Phase vor der Zuwanderung, zu ehrenamtlichen und informellen Angeboten zum Spracherwerb oder zur Beratung in der Phase der Erstintegration sowie explizit in den Themenforen „Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt als Scharnier der Teilhabe“ bzw. „Politische Bildung sowie Partizipation in Parteien und Gremien“ oder „Bedeutung von Einbürgerungen“.

Bei der *politischen Teilhabeförderung* werden die Schlüsselakteure und -akteurinnen meist im Bildungswesen gesucht – zuvorderst in der breitenwirksamen Ausstattung von Kindern und Jugendlichen mit partizipationsrelevanten Ressourcen im schulischen und vorschulischen Bereich (vgl. umfassend BMFSFJ 2020: 155-266), vor allem durch Erwerb von „Demokratiekompetenz“ im Politikunterricht (*civic/political literacy*); andererseits in der außerschulischen politischen Bildung durch die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung sowie die (politische) Erwachsenenbildung. Nicht minder bedeutsam sind jedoch jene Akteursgruppen, die in der Demokratie auf Partizipation existenziell angewiesen sind, darunter Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger auf den unterschiedlichen Ebenen sowie die politischen Parteien, deren verfassungsgemäße Aufgabe es u.a. ist, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Und schließlich ist es auch an den zahlreichen Migrant*innenorganisationen bzw. deren Dachverbänden, die ihre Aufgabe auch in der politischen Interessenvertretung für Zugewanderte und ihre Nachkommen sehen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020a: 23f.), diesen den Zugang zu politischer Partizipation zu erleichtern.

Noch breiter ist das Akteursspektrum im Kontext der *zivilgesellschaftlichen Teilhabeförderung*, die auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen zu finden ist und häufig Schnittmengen zur Förderung politischer Partizipation aufweist. Jüngster Ausdruck ist die im Rahmen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ empfohlene und 2020 qua Gesetz eingerichtete Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt, die mit einem Jahresetat von rund 30 Millionen Euro als zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene Beratung und Qualifizierung für ehrenamtlich und bürgerschaftlich Engagierte bereitstellt sowie Vereine und Initiativen bei der Professionalisierung begleiten soll.¹³ Daneben sind verschiedene Bundesressorts mit mehrjährigen Programmen in der zivilgesellschaftlichen Engagement- und Demokratieförderung aktiv, darunter das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Auf der Ebene von Ländern und Kommunen ist das Bewusstsein für Engagementförderung bereits seit den 1990er Jahren stark ausgeprägt, von dort gingen im Zuge der wahrgenommenen Krise des Ehrenamts maßgebliche Impulse an den Bund aus, die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement zu verbessern. Zentrale Akteurinnen und Akteure der Ehrenamts- und Engagementförderung sind nicht zuletzt die zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst – sei es auf der Ebene fördernder oder operativer Stiftungen, durch Initiativen von Verbänden und Dachorganisationen oder die organisierte Vereinslandschaft im Sport-, Kultur- und Freizeitbereich unter Einschluss von Migrantenorganisationen.

Angesichts dieser Strukturen sind neue und innovative Handlungsansätze zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe nur ein Teil der Medaille. Mindestens so komplex wie die Findungsprozesse für nachhaltige Maßnahmen gestaltet sich die Suche nach konkreten Ansprechpartnern und Ansprechpartnerinnen bzw. Verantwortlichen, die in der Lage sind solche Maßnahmen auch verbessert in die Breite zu tragen. Es wäre allerdings vermessen, angesichts dieser Konstellation von einem klassischem Leadership-Problem zu sprechen, denn *freiwilliges* und *ehrenamtliches* Engagement kann naturgemäß nur bedingt durch höhere Instanzen verordnet bzw. ordnend in bestimmte Bahnen gelenkt werden – und sollte es auch nicht. Vielmehr ist es im Idealfall das Resultat intrinsischer und persönlicher Motivation der Engagierten.

5. Fazit und Ausblick

Kluge Engagementpolitik, die integrationspolitische Dimensionen berücksichtigt, sollte umfassend Wissen vermitteln, Gelegenheitsstrukturen für vielfältiges Engagement schaffen bzw. fördern und entsprechende Aktivitäten öffentlich wertschätzen und kommunizieren. Sie muss breit angelegt sein, erhebliche finanzielle und konzeptionelle Ressourcen bereitstellen und über einen langen Atem verfügen. Im Bereich der Mobilisierung sind allerdings mitnichten nur staatliche Stellen gefordert, auch die etablierten Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft sind gefragt. Dabei muss es Ihnen nicht nur um das integrationspolitische Ziel der Teilhabesteigerung gehen. Auch legitime Eigeninteressen können zum Tragen kommen – vorrangig etwa, indem sie verstärkt das überdurchschnittliche Engagement-Potenzial unter Zugewanderten und ihren Nach-

kommen nutzen, um ‚Nachwuchsprobleme‘ zu lösen, sei es in den Parteien und ihren Untergliederungen, im Sport oder in sonstigen Engagementbereichen wie der Freiwilligen Feuerwehr. Solche *Win-Win*-Konstellationen wären der bestmögliche Beitrag zur Unterstützung einer aktiven Bürgergesellschaft im Einwanderungsland Deutschland.

Anmerkungen

- 1 Die Begriffe „Eingewanderte und ihre Nachkommen“ und „Menschen mit Migrationshintergrund“ werden in diesem Beitrag synonym verwendet und orientieren sich an der derzeitigen Definition des Statistischen Bundesamtes. Gemeint sind alle Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzen oder die über mindestens ein Elternteil verfügen, auf das dies zutrifft.
- 2 Der Beitrag wurde im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) verfasst und basiert auf der im Rahmen des Projekts „BePart – Teilhabe beginnt vor Ort“ entstandenen Studie „Mitten im Spiel – oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland“ (SVR-Forschungsbereich 2020b), die von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert wurde. Die Argumente und Schlussfolgerungen der Autoren spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR oder des ISIM wider.
- 3 Gesondert hinzuweisen ist auf die Mitgliedschaft bzw. Aktivität in Gewerkschaften. Ursprünglich primär auf das Ziel betrieblicher Mitbestimmung und der Repräsentation von Gruppeninteressen im Arbeitsleben gerichtet, kann gewerkschaftliches Engagement auch Formen genuin politischer Partizipation einnehmen.
- 4 Gerade in kommunalen Zusammenhängen ergibt sich aufgrund gesteuerter oder ungesteuerter Beteiligungsprozesse an gemeinwesenbezogenen Entscheidungen nicht selten ein direkter Einfluss von (primär zivilgesellschaftlich motiviertem) Engagement auf die Politik (vgl. Schulte 2015: 57ff.).
- 5 Bei der grundsätzlichen Wahlbereitschaft, abgefragt über die potenzielle Teilnahme an einem in der Zukunft liegenden Urnengang, scheinen sich beide Gruppen hingegen nur marginal zu unterscheiden (Neu 2021: 17).
- 6 Nach der Wahlbeteiligung wurden im SVR-Integrationsbarometer 2020 ausschließlich Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit befragt. Nicht berücksichtigt wurde, ob Befragte mit Migrationshintergrund am vor der Befragung liegenden Wahltag die deutsche Staatsangehörigkeit bereits besaßen – der prozentuale Anteil derjenigen unter den Befragten mit Migrationshintergrund, die zum Wahlzeitpunkt möglicherweise keine deutsche Staatsbürgerschaft hatten, liegt allerdings im niedrigen, einstelligen Prozentbereich. In der Konsequenz können einzelne Befragte mit Migrationshintergrund angeben, nicht gewählt zu haben, weil sie zum Wahlzeitpunkt (noch) keine deutschen Staatsbürger waren.
- 7 Interessanterweise kann eine signifikante Geschlechterdifferenz im Wahlverhalten von Personen ohne Migrationshintergrund festgestellt werden (Frauen geben hier etwas seltener an, gewählt zu haben); dies gilt jedoch nicht für Befragte mit Migrationshintergrund.
- 8 Deutliche Zusammenhänge lassen sich in beiden Befragtengruppen zudem anhand politischer Einstellungsmerkmale wie der Demokratiezufriedenheit festmachen. Sowohl Befragte mit als auch solche ohne Migrationshintergrund wählen deutlich häufiger, wenn sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert, (sehr) zufrieden sind (ohne Abb.).
- 9 Auch unter Kontrolle soziodemografischer Faktoren wie Geschlecht, Bildung und Erwerbsstatus engagieren sich Menschen ohne Migrationshintergrund deutlich häufiger in nichtelektoralen Bereich politisch.
- 10 Aufgrund der unterschiedlichen Operationalisierung des freiwilligen Engagements lassen sich diese Ergebnisse nicht mit den Befunden des Freiwilligenurveys vergleichen. Im Freiwilligenurvey wird

freiwilliges Engagement definiert als Übernahme eines Amtes oder einer Aufgabe in mindestens einem von 14 gesellschaftlichen Bereichen (vgl. Simonson et al. 2017: 37). Nur sofern die Befragten eine konkrete (unentgeltliche oder mit einer Aufwandsentschädigung versehene) Aufgabe benennen können, die sie übernommen haben, gelten sie als freiwillig engagiert. Nimmt die befragte Person hingegen ‚nur‘ an gemeinschaftlichen Aktivitäten (z. B. einem Sportfest) teil, gilt sie als gesellschaftlich aktiv. Weiterhin werden im Freiwilligensurvey sog. informelle Unterstützungsleistungen erfasst. Diese beinhalten z. B. nachbarschaftliche Hilfe, die vorwiegend nicht im öffentlichen Raum stattfindet. Die scharfe Abgrenzung insbesondere dieser Leistungen im privaten Nahbereich von gesellschaftlichen Aktivitäten ist nicht immer möglich.

- 11 Für einen Überblick vgl. van Deth (2001: 200-202); im Hinblick auf die kommunale Ebene van Deth (2016).
- 12 Vergleichbare bildungsspezifische Interaktionseffekte konnten bei Befragten mit Migrationshintergrund nicht nachgewiesen werden. In zahlreichen Studien gilt höhere Bildung als bedeutsame Einflussvariable für Wahlteilnahme, wenngleich diese Beziehung durchaus kritisch hinterfragt wird (für einen Überblick vgl. Althoff 2019). Denn Höhergebildete zeichnen sich in der Regel durch eine Reihe weiterer Faktoren – etwa ein erhöhtes Politikinteresse (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 211) und eine hohe politische Selbstwirksamkeit (SVR-Forschungsbereich 2019) – aus, die eine Wahlteilnahme nachweislich begünstigen. Vor diesem Hintergrund könnte eine Vereinsmitgliedschaft auf Personen mit niedrigem und mittlerem Bildungsniveau möglicherweise stärker partizipationsfördernd wirken, als dies bei Höhergebildeten der Fall ist.
- 13 Gesetz zur Errichtung der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt vom 25. März 2020 (BGBl. I 2020, S. 712); <https://www.deutsche-stiftung-engagement-und-ehrenamt.de> (26.5.2021).

Literatur

- Althoff, Martin (2019): Der Nichtwähler: Ein noch immer „unbekanntes Wesen“, in: Politische Vierteljahresschrift 61, 151-174. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00205-6>
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.
- Barnes, Samuel H./Kaase, Max (1979): Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies, Beverly Hills/London.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): 16. Kinder- und Jugendbericht: Förderung demokratischer Bildung im Kindes- und Jugendalter, Berlin.
- Diehl, Claudia (2004): Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahmeland? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenz, in: Klein, Ansgar/Kern, Kristine/Berger, Maria (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration, Wiesbaden, 231-250. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80963-6_15
- Fick, Patrick/Wöhler, Thomas/Diehl, Claudia/Hinz, Thomas (2014): Integration gelungen? Die fünf größten Zuwanderergruppen in Baden-Württemberg im Generationenvergleich. Ergebnisse einer Mehrthemenbefragung im Auftrag des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin (2008): Politische und soziale Partizipation, in: Gabriel Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden, 268-298. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91075-8_10
- Goerres, Achim/Spies, Dennis C./Mayer, Sabrina J. (2018): Deutsche mit Migrationshintergrund bei der Bundestagswahl 2017: Erste Auswertungen der Immigrant German Election Study zu Deutsch-Türken und Russlanddeutschen, Duisburg-Essen/Köln.
- Müssig, Stephanie (2020): Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Eine quantitativ-empirische Analyse, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-30415-7>

- Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne (2012): Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Working Paper 46 des BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Neu, Viola (2021): Demokratische Einstellungen und Wahlverhalten. Eine repräsentative Analyse von Einstellungen und Wahlverhalten von Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund und in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung (Analysen & Argumente Nr. 422), Berlin.
- Sauer, Martina (2016): Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation von Migranten, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 255-279. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05746-6_10
- Schulte, Max (2015): Mehrfachengagierte und ihre Engagementkarrieren. Typen und Einflussfaktoren, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-09751-6>
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020): SVR-Integrationsbarometer 2020. Methodenbericht, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2019): Mit der Politik auf Du und Du? Wie Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ihre politische Selbstwirksamkeit wahrnehmen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020a): Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020b): Mitten im Spiel – oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin.
- van Deth, Jan W. (2001): Soziale und politische Beteiligung: Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge?, in: Koch, Achim/Wasmer, Martina/Schmidt, Peter (Hrsg.): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen; Opladen, 195-219. https://doi.org/10.1007/978-3-322-99341-0_8
- van Deth, Jan W. (2016): Wer partizipiert (nicht) in der Politik?, in: ders. (Hrsg.): Demokratie in der Großstadt. Ergebnisse des ersten Mannheimer Demokratie Audit, Wiesbaden, 129-151. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05849-4_6
- Verba, Sidney/Nie, Norman H./Kim, Jae-On (1978): Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison, New York.
- Verba, Sidney/Schlozman, Kay Lehman/Brady, Henry E. (1995): Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge, MA. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pnc1k7>
- Vogel, Claudia/Simonson, Julia/Tesch-Römer, Clemens (2017): Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund, in: Simonson/Julia, Vogel/Claudia/Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland: Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Wiesbaden, 601-634. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12644-5_24
- Wüst, Andreas M. (2002): Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, Opladen. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-11848-0>
- Wüst, Andreas M./Faas, Thorsten (2018): Politische Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund. Empirische Sozialforschung 9, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Kreislaufwirtschaft als gesellschaftspolitische Herausforderung

Henning Wilts

Zusammenfassung

Die mit unserer Wegwerfgesellschaft verbundene Ressourcenverschwendung überschreitet längst jedes nachhaltige Ausmaß. Zwingend notwendig ist die Transformation zur Kreislaufwirtschaft – diese wird jedoch klare politische Impulse benötigen, um deutlich schneller als bislang von der Theorie in die Praxis zu kommen. Hierzu beschreibt der Artikel zentrale Handlungsfelder und Kernprinzipien einer umfassenden Kreislaufwirtschaftsstrategie, um Deutschland wieder zum globalen Vorreiter der Kreislaufwirtschaft werden zu lassen.

Das Problem: Die Linear-Wirtschaft als Sackgasse

Im Jahr 2020 hat die Menschheit zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine Grenze des Naturverbrauchs überschritten, die sich fast jeglicher Vorstellungskraft entzieht: Die Summe aller natürlichen Ressourcen, die wir aus verschiedenen Ökosystemen entnommen und als Input in unser Wirtschaftssystem gegeben haben, betrug 2020 insgesamt 100,6 Milliarden Tonnen. Davon sind etwa die Hälfte mineralische Rohstoffe wie Sand, Kies und Lehm, die insbesondere in den Bausektor gegangen sind. Dazu kommen Biomasse, fossile Energieträger und Erze (vgl. De Wit et al., 2020, S. 18-22).

Diese 100 Mrd. Tonnen entsprechen einer Verfünffachung innerhalb weniger Jahrzehnte, getrieben zum einen durch das globale Bevölkerungswachstum auf heute über 8 Mrd. Menschen. Gleichzeitig hat sich aber auch der Pro-Kopf-Verbrauch deut-



Dr. Henning Wilts

Abteilungsleiter Kreislaufwirtschaft am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

lich erhöht – sowohl unsere Produktions- als auch Konsummuster sind in der Vergangenheit immer ressourcenintensiver geworden. Und selbstverständlich führen all diese Inputs in das System mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung – bei Baustoffen teilweise nach 100 Jahren, bei Verpackungen häufig nach nur wenigen Stunden – auch zu Abfällen. Die Weltbank rechnet mit einem Anstieg der Siedlungsabfälle bis zum Jahr 2050 auf 3,4 Mrd. Tonnen (vgl. Kaza et al., 2018, S. 3-13).

Diese Mengen überschreiten in vielfacher Weise die Grenzen dessen, was für das globale Ökosystem langfristig tragbar und damit nachhaltig wäre. Unsere aktuelle lineare Wegwerfgesellschaft würde schon heute insgesamt 1,7 Erden benötigen, um unsere Rohstoffbedarfe zu decken. Würden sich jedoch alle auf diesem Planeten an unserem Lebensstil in Deutschland orientieren, wären es sogar 2,9 (vgl. German Overshoot Day 2021, 2021). Das International Resource Panel der Vereinten Nationen hat berechnet, dass bereits heute ca. 50% aller Treibhausgasemissionen auf die Produktion und Nutzung von Rohstoffen entfallen – und noch erschreckender: ca. 95% der globalen Biodiversitätsverluste (vgl. IRP, 2019, S. 65).

Vor diesem Hintergrund ist der Blick in die Zukunft noch erschreckender: Der Global Materials Outlook der OECD geht davon aus, dass sich die Menge der verbrauchten Ressourcen bis zum Jahr 2060 (gegenüber dem Referenzjahr 2011) nochmals verdoppeln wird, auf dann 167 Mrd. Tonnen. Hier bereits eingerechnet ist der bis dahin erreichbare technische Fortschritt: Trotz aller Bemühungen, Prozesse durch technische Innovationen effizienter zu gestalten, laufen wir in ein Szenario, dessen Auswirkungen auf die Umwelt und damit auch auf den Menschen den Folgen des Klimawandels in keiner Weise nachstehen werden (vgl. OECD, 2019, S. 15-21).

Es zeigt sich immer deutlicher, dass unser aktuelles System der Linear-Wirtschaft, in der wir Rohstoffe aus der Umwelt entnehmen, daraus Produkte machen und diese nach häufig erschreckend kurzer Nutzungszeit zu Abfall werden lassen, eine Sackgasse darstellt, die längst an ihre Grenzen gestoßen ist. Die Frage ist dabei längst nicht mehr, ob uns die Rohstoffe irgendwann ausgehen werden – das zentrale Problem ist, dass unsere Welt diese Menge an Ressourcendurchsatz einfach nicht verkraftet.

Die (simple) Lösung: Kreislaufwirtschaft

Vor diesem Hintergrund bietet sich eine relativ simpel anmutende Lösung an: Anstatt Produkte linear zu nutzen und zu Abfall werden zu lassen, sollten sie am Ende ihrer Nutzungsphase wieder zurück in den Kreislauf geführt werden. Dieses Grundprinzip der Kreislaufwirtschaft ist weder neu noch sonderlich überraschend, sondern basiert auf fundamentalen Prinzipien der Natur, in der quasi alles in Kreisläufen passiert: Vom simplen Verrotten der Kirschblüte zurück zum Humus bis zum Entstehen und Vergehen ganzer Galaxien. Viele Themen der Kreislaufwirtschaft wie Reparieren, die Nutzung von Abfallströmen in anderen Produktionsprozessen oder die Demontage von Produkten, um zumindest einzelne Teile davon weiternutzen zu können, waren im überwiegenden Teil der Menschheitsgeschichte Selbstverständlichkeiten (vgl. Hansen, 2020, S. 23ff.).

In weiten Teilen ist es also ein „Wiederentdecken“, wenn jetzt auf die Vorteile der Kreislaufwirtschaft hingewiesen wird. Im Rahmen der Circular Economy Initiative Deutschlands wurde modelliert, dass ohne den Übergang zur Kreislaufwirtschaft die gesetzten Klimaziele kaum erreichbar sein werden: Recyclingprozesse benötigen im Durchschnitt deutlich weniger Energie als die Gewinnung neuer Rohstoffe z.B. aus Erzen, aus denen dann in extrem CO₂-intensiven Prozessen Metalle gewonnen werden – beispielsweise bei Aluminium spart der Einsatz von Sekundärrohstoffen aus Abfällen über 90% der notwendigen Energie (vgl. Müller, 2019, S. 7-9).

Das Denken in Kreisläufen geht in vielen Bereichen natürlich weit über das klassische Recycling hinaus; die Vermeidung von Abfällen z.B. über ein Produktdesign, das längere Nutzungsdauern ermöglicht, ressourceneffiziente Produktionsprozesse oder die Wiederverwendung von einzelnen Komponenten z.B. im Bau sind aus Umweltsicht die noch besseren Lösungen – je weiter vorne in der Kette Abfälle vermieden werden können, desto stärker entlasten sie Klima und Ressourcen.

Das hohe politische Interesse an der Kreislaufwirtschaft ergibt sich aus den damit auch verbundenen wirtschaftlichen Einsparpotentialen: Im verarbeitenden Gewerbe sind Rohstoffe für ca. 40% der Kosten verantwortlich, innovative Lösungen können dementsprechend erheblich zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen. Die Europäische Kommission hat Anfang 2020 ihren Aktionsplan Kreislaufwirtschaft neben den ökologischen Vorteilen auch ganz explizit mit den ökonomischen Potentialen begründet: Bis 2030 sollen insgesamt 700.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden, das BIP um 80 Mrd. Euro gesteigert und vor allem kleine und mittelständische Unternehmen gestärkt werden, wenn sie durch Recycling unabhängiger werden von Rohstoffimporten, die immer stärkeren Preisschwankungen unterworfen sind (vgl. Europäische Kommission, 2020, S. 2). Unternehmensberatungen verweisen immer wieder auf die Marktpotentiale, die in der Kreislaufwirtschaft stecken – beispielsweise die Ellen MacArthur Foundation hat diese auf ca. 600 Mrd. Euro Nettoeinsparungen beziffert, andere Zahlen gehen noch höher (vgl. Ellen MacArthur Foundation, 2013, S. 2).

Die deutlich schwierigere Frage: Wie kommen wir dahin?

Angesichts dieser Kombination aus ökologischer Notwendigkeit und ökonomischen Potentialen, sich durch Kreislaufwirtschaft im globalen Wettbewerb der Wirtschaftsräume zu behaupten, scheint die Transformation logisch und quasi alternativlos. Der Blick auf den Status Quo ist dann um so überraschender: Von einer tatsächlichen Kreislaufwirtschaft sind wir sowohl global als auch in Deutschland noch weit entfernt. Der „Circularity Gap Report“ beziffert den Anteil der weltweiten Ressourcen, die heute aus dem Recycling kommen, auf gerade mal 8,6% – diese Zahl hat sich in den vergangenen Jahren sogar reduziert (vgl. De Wit et al., 2020, S. 21).

In Deutschland haben wir in diesem Kontext in der Vergangenheit stolz auf hohe Verwertungsquoten verwiesen: Abfall wird bei uns sehr systematisch erfasst und klar geregelten Verwertungsverfahren zugeführt; weltweit hat Deutschland 2006 zu den

ersten Ländern weltweit gehört, die die Deponierung unbehandelter Abfälle weitestgehend verboten haben. Blickt man allein auf die Abfallseite, so verfügt Deutschland auch heute noch über eine extrem hochwertige Infrastruktur. Interessanterweise sagen diese Werte aber nur wenig über die tatsächliche Kreislaufführung von Rohstoffen: So liegt die sogenannte „circular material use rate“, einer der Kernindikatoren der Europäischen Kommission für die Kreislaufwirtschaft, die den Anteil der recycelten Materialien in der Industrie misst, für Deutschland bei gerade mal 12%, d.h. über 88% der hierzulande genutzten Ressourcen sind immer noch primäre Rohstoffe. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland damit nur noch im Mittelfeld, knapp über dem EU-Durchschnitt und deutlich hinter den Vorreitern der Kreislaufwirtschaft wie insbesondere den Niederlanden – dort liegt die Circular Material Use Rate mittlerweile bei fast 30%. Hier entstehen in Innovations-Inkubatoren wie an der TU Delft die Start-Ups, die das neue Google oder Amazon der Kreislaufwirtschaft werden wollen – währenddessen stagniert der Markt in Deutschland, einmal abgesehen von einzelnen Sektoren wie dem Anlagenbau für Recyclingtechnik, in denen Deutschland auch heute noch zu den Weltmarktführern gehört (vgl. Birnstengel et al., 2020, S. 187).

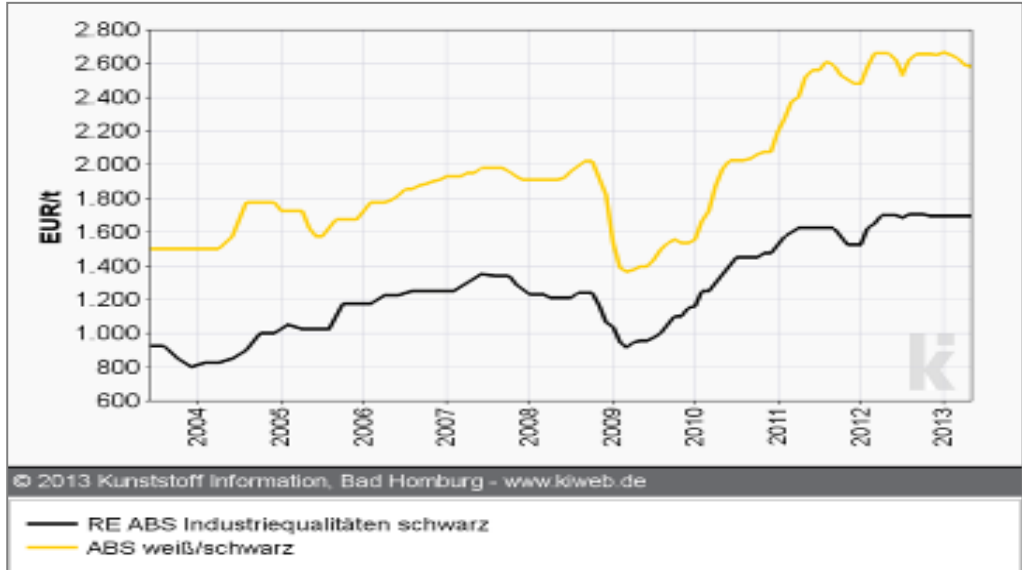
Es mangelt dabei in der Regel nicht an technischen Lösungen, hier sind in den vergangenen Jahren für fast alle Abfallströme innovative Verfahren entwickelt worden, Rohstoffe im Kreis zu führen (vgl. Woidasky et al., 2021, S. 1-2). Solche Technologien existieren, sie werden aber nicht in der notwendigen Breite eingesetzt. Es wird damit zunehmend klar, dass die Transformation zur Kreislaufwirtschaft nicht durch technische Innovationen allein erreicht werden kann. Kreislaufwirtschaft wird zunehmend zu einer gesellschaftspolitischen Herausforderung, für die systemische Hemmnisse adressiert werden müssen. Kein einzelner Akteur allein, keine politische Einzelmaßnahme und auch kein milliardenschwerer Fördertopf werden ausreichen, das Ziel einer ressourcenleichten und klimaneutralen Kreislaufwirtschaft zu erreichen – hierzu wird es einer gemeinsamen, koordinierten Kraftanstrengung bedürfen, für die uns – analog zum Klimaschutz – zunehmend die Zeit davon läuft (vgl. Bahn-Walkowiak/Koop/Wilts, 2021, S. 38-39). Im Folgenden sollen einige dieser Schlüsselhemmnisse dargestellt werden, die die in der Theorie so logische Lösung Kreislaufwirtschaft zu einer so komplexen Herausforderung werden lassen.

Was genau behindert die Transformation zur Kreislaufwirtschaft?

Eines dieser zentralen Hemmnisse verdeutlicht Abbildung 1: Hier abgebildet sind der Preisverlauf für primäres, aus Erdöl hergestelltes ABS, ein Standardkunststoff wie er z.B. für Computertastaturen verwendet wird, und im Vergleich der Preis für recyceltes ABS, das prinzipiell für die exakt gleichen Verwendungen eingesetzt werden kann. Es zeigt sich, dass der Preis für primäres ABS sehr eng gekoppelt ist an den Erdölpreis und dementsprechend schwankt – der Preis für recyceltes ABS orientiert sich dagegen überhaupt nicht an den Herstellungskosten, sondern liegt immer ca. 20% niedriger als der Preis für neues ABS (vgl. KIWEB, 2013). Obwohl es also einen klaren Anreiz für die Unternehmen geben müsste, ihre Kosten zu senken und recyceltes Material zu

verwenden, liegt der Marktanteil recycelter Kunststoffe bei nur ca. 14% (vgl. Lindner et al., 2020, S. 7-13).

Abbildung 1: Preisentwicklung für primäres und sekundäres ABS



Quelle: KIWEB, 2013.

Hier stellt sich also die Frage im ganz Konkreten, die sich auch allgemein im Kontext der Kreislaufwirtschaft stellt: Wenn sich hier doch Kosten einsparen lassen und eine stetig wachsende Anzahl an Studien auf die ökonomischen Vorteile zirkulären Wirtschaftens verweist – wieso sind wir dann nicht längst Kreislaufwirtschaft? Was hält Unternehmen davon ab, 20% ihrer Materialkosten einzusparen und stattdessen auch weiter auf primäres ABS zu setzen (selbst wenn die mittelfristigen Preisprognosen für Erdöl deutliche Preissteigerungen vorhersagen)? (vgl. IEA, 2020).

Ein Teil der Antwort rührt an den Fundamenten neo-klassischer Marktmodelle, speziell an den Annahmen zum „home oeconomicus“: Dieser verfügt per Definition über vollumfängliche Informationen – über alles, zu jeder Zeit und das ohne jegliche Kosten. Diese extrem stark vereinfachende Annahme ist u.a. von den Nobelpreisträgern für Wirtschaftswissenschaften Ronald Coase und Oliver Williamson heftigst kritisiert worden, denn natürlich ist auch die Nutzung des Marktmechanismus mit Kosten verbunden: Am Markt müssen die geeigneten Geschäftspartner identifiziert werden, Verträge müsse ausgehandelt und ihre Einhaltung anschließend auch überwacht werden – und in allen drei diesen Phasen verursachen recycelte Kunststoffe deutlich mehr solcher „Transaktionskosten“:

- Im Vergleich zur chemischen Industrie als Anbieter von Primärkunststoffen ist der Recyclingmarkt geprägt durch mittelständische Unternehmen, die bei weitem noch nicht über eine Unternehmensreputation wie BASF oder Covestro verfügen.

D.h. ein Unternehmen, das auf recycelte Materialien wechseln möchte, muss zunächst intensive Marktrecherchen betreiben und für seine nachgefragten Mengen in der Regel auch mit deutlich mehr Unternehmen sprechen als für primäres Material. All diese Vorgänge kosten Zeit und damit Geld.

- Sind die richtigen Partner gefunden, zeigt sich ein weiteres Problem: Die konkreten Anforderungen an Kunststoffe orientieren sich an Neuprodukten; bei recyceltem Kunststoff schwanken dagegen verschiedene technische Parameter in größeren Bandbreiten. Das muss im Produktionsprozess kein Problem darstellen – aber dann müssen diese Bandbreiten neu verhandelt werden, entsprechende Prüfverfahren festgelegt werden etc.
- Und auch in der nachvertraglichen Phase entstehen zusätzliche Kosten: Recycelter Kunststoff basiert auf Abfällen, sein Entstehen ist mit deutlich höheren Unsicherheiten verbunden als z.B. die Erdölproduktion. Die chemische Industrie kann daher viel zuverlässiger auch langfristige Verträge abschließen als das die klassischen Recycler können.

All diese konkreten Einzelbeispiele führen am Ende dazu, dass der ursprüngliche Preisvorteil des Kunststoffrezyklats von 20% durch die verschiedenen Typen von Transaktionskosten verschwindet. Die Unternehmen fürchten den Zusatzaufwand und bleiben lieber bei ihrem traditionellen Anbieter für primären Kunststoff, mit dem sie ja auch seit Jahrzehnten verbunden sind und mit dem sie in der Vergangenheit gute Geschäfte gemacht haben. Hinzu kommt natürlich, dass neben den Transaktionskosten häufig auch zusätzliche Investitionen in physische Anlagen notwendig sind: Nicht alle Maschinen können beispielsweise Rezyklat genauso gut verarbeiten wie Neukunststoff.

Die Recyclingbranche erkennt zunehmend, dass sie an diesem Kostenblock der Transaktionskosten arbeiten muss. Marktplattformen wie zum Beispiel cirplus arbeiten daran, Angebot und Nachfrage nach recyceltem Kunststoff schneller und unaufwändiger zusammenzubringen. Gleichzeitig arbeitet die Branche daran, ihre Produkte stärker zu standardisieren und beispielsweise über eigens entwickelte DIN Normen Grundlagen zu bilden, Vertragsverhandlungen über Qualitäten zu vereinfachen. Hinzu kommt ein Trend, der sich geradezu lehrbuchhaft aus der Theorie der Transaktionskosten ableiten lässt: Wenn es so aufwändig ist, mit externen Partnern Geschäfte abzuschließen, dann ist eine logische Option, diese Aktivität ins eigene Unternehmen zu integrieren – und tatsächlich ist am Markt seit einigen Jahren ein Trend zu beobachten, dass große Unternehmen wie Lidl oder Aldi sich an Recyclingunternehmen für ihre Verpackungsabfälle beteiligen oder diese komplett übernehmen.

Aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht ist den Unternehmen also überhaupt kein Vorwurf zu machen, auch wenn damit massive volkswirtschaftliche Folgekosten verbunden sind: Die Preise sagen hier nicht die „ökologische Wahrheit“ und Umweltkosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette, von der Gewinnung der Rohstoffe bis hin zu ihrem Ende als Abfall, werden nicht in ausreichendem Maße in die Preisbildung integriert, sondern auf die Gemeinschaft abgewälzt – beispielsweise wenn Plastikabfälle in die Weltmeere gelangen und dort die empfindlichen Ökosysteme schädigen.

Investitionen und Geschäftsmodelle

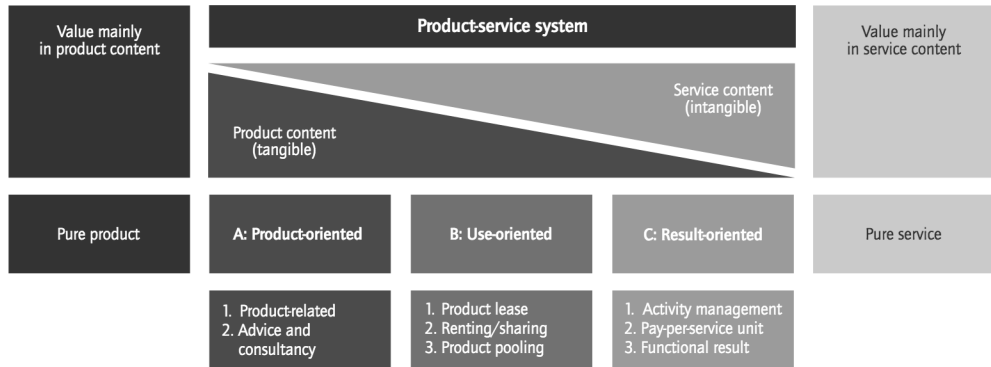
Dieses Auseinanderfallen zwischen Anreizstrukturen für Unternehmen und dem, was aus makro-ökonomischer Perspektive sinnvoll wäre, zeigt sich insbesondere an der Frage der Geschäftsmodelle, die unser Denken und Handeln viel stärker prägen, als uns das im Alltag in der Regel bewusst ist. Tatsächlich hat das Konzept des „Abfalls“ erst mit der industriellen Massenproduktion seine Bedeutung gewonnen: Produkte wurden immer billiger, gleichzeitig hatten die Hersteller auch ein wirtschaftliches Interesse daran, möglichst viele Produkte zu verkaufen. Über die aufkommende Werbung wurde weiten Teilen der Bevölkerung zunehmend ein Weltbild vermittelt, sich über den Kauf und Konsum neuer Produkte zu definieren.

In solchen Strukturen ist es für das einzelne Unternehmen in der Regel die gewinn-maximierende Strategie, Produkte möglichst billig am Markt anzubieten und dementsprechend auch die Qualität der Produkte immer weiter zu reduzieren. Ein langlebiges Produkt bedeutet in dieser Logik in erster Linie, dass der Konsument seltener ein neues Produkt erwirbt. In der Extremform der „geplanten Obsoleszenz“ gehen Produkte also möglichst bald nach Ablauf der Gewährleistungsfrist kaputt – ein Trend, der sich tatsächlich empirisch für verschiedene Produktgruppen nachweisen lässt (vgl. Prakash et al., 2015, S. 81-106).

Aus Sicht der Kreislaufwirtschaft braucht es also ganz neue, zirkulär ausgerichtete Geschäftsmodelle, wenn die Unternehmen in Zukunft nicht mehr von einer Maximierung des Stoffdurchsatzes und des Abfallaufkommens profitieren sollen. Eine Option der Generierung von Wertschöpfung ist dabei natürlich die Schließung von Stoffkreisläufen, also der klassische Recyclingsektor mit seinen Wertschöpfungsstufen der Sammlung, der Verwertung und der Bereitstellung entsprechender technischer Infrastrukturen und Anlagen. Dieser Sektor erzielt in Deutschland mittlerweile pro Jahr über 28 Mrd. Euro Bruttowertschöpfung, setzt aber natürlich erst am Ende der Kette an, wenn der Abfall schon entstanden ist (vgl. Birnstengel et al., 2020, S. 5).

Deutlich weiter gehen in diesem Zusammenhang zirkuläre Geschäftsmodelle, die anstatt auf den Verkauf von Produkten eher auf den Verkauf von Nutzungszeit oder tatsächlich nur auf den Verkauf einer Dienstleistung abzielen, sogenannte Produkt-Service-Systeme. Ein klassisches Beispiel sind Waschmaschinen, die in der Regel den allergrößten Teil des Tages ungenutzt bleiben. Von daher gibt es am Markt sowohl die Möglichkeit des Waschalons, in dem das Produkt auf Zeit gemietet werden kann oder die ergebnisorientierte Variante der Wäscherei, die gewaschene Kleidung anbietet. Wirtschaftlich extrem erfolgreich war in der Vergangenheit u.a. das Unternehmen Rolls-Royce, einer der Marktführer im Bereich Flugzeugturbinen – Rolls Royce verkauft hier nicht mehr die Triebwerke, sondern rechnet nach erreichten Flugkilometern ab. Damit ergibt sich der direkte Anreiz, die Triebwerke so langlebig und gleichzeitig einfach reparierbar wie möglich zu gestalten – mit sinkendem Abfallaufkommen steigt in diesem Modell der Umsatz des Unternehmens.

Abbildung 2: Zirkuläre Geschäftsmodelle: Nutzen statt kaufen



Quelle: Tukker 2004, S. 248

Zum Marktanteil solcher Produkt-Service-Systeme werden bisher leider kaum systematische Daten erhoben, allerdings beträgt er selbst für etablierte Angebote wie das Car-Sharing noch immer deutlich unter einem Prozent. Auch hier liegen also Potential und seine praktische Umsetzung noch weit auseinander. Ein dafür zentraler Punkt sind die notwendigen Kapitalbedarfe und Investitionsstrukturen, die bei zirkulären Geschäftsmodellen häufig einen verzögerten Zufluss an Liquidität bedeuten: Wenn nicht auf einen Schlag das gesamte Produkt, sondern nur schrittweise einzelne Dienstleistungen verkauft werden, braucht das Unternehmen mehr Eigenkapital oder muss dieses finanzieren. Die Potentiale der Kreislaufwirtschaft werden auch in der Industrie gesehen, sie sind aber häufig mit höherer Komplexität und längerer Amortisationszeit verbunden – beides Faktoren, die mit der auf kurzfristige Quartalsergebnisse getrimmten Ausrichtung vieler Unternehmen kaum kompatibel sind.

Zuständigkeiten für die Kreislaufwirtschaft

Angesichts solcher verzerrter Anreizstrukturen kommt der öffentlichen Hand eine besondere Rolle zu, Anreize und geeignete Leitplanken für den Übergang zur Kreislaufwirtschaft zu setzen. Auf europäischer Ebene hat die Kommission hierzu mit dem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft ein umfassendes und in Teilen extrem ambitioniertes Arbeitsprogramm für die aktuelle Legislaturperiode vorgelegt. Dieses muss aber in weiten Teilen in nationale Gesetzgebung überführt werden. Verschiedene Mitgliedstaaten wie die Niederlande, Frankreich oder auch Regionen wie Flandern in Belgien haben hier eigene Kreislaufwirtschaftsstrategien mit konkreten Zielen und Maßnahmen entwickelt, in Deutschland fehlt so ein strategischer Gesamtrahmen bislang (vgl. Bahn-Walkowiak/Koop/Wilts, 2021, S. 39).

Einzelne Aspekte der Kreislaufwirtschaft werden in verschiedenen Programmen und Strategien adressiert, z.B. im Rahmen des Abfallvermeidungsprogramms des Bundes und der Länder, im Programm Ressourceneffizienz der Bundesregierung oder im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Alle diese Programme enthalten

eigene Ziele und Indikatoren, aus denen sich aber bislang noch keine konsistente Gesamtstrategie ergibt und die sich häufig genug auch widersprechen. Diese Form von „Flickenteppich“ zeigt sich auch in den politischen Zuständigkeiten: Das Kreislaufwirtschaftsgesetz liegt in der Verantwortung des Bundesumweltministeriums, regelt im Kern aber nur abfallwirtschaftliche Fragestellungen (vgl. Bahn-Walkowiak et al., 2021, S. 2ff.). Die Frage der Rohstoffsicherung liegt in der Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums, das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat wieder eine ganze eigenständige Roadmap für eine Circular Economy entwickeln lassen. Hinzu kommen Fragen der Finanzierung oder die Verankerung von Anforderungen der Kreislaufwirtschaft im Handelsrecht – hier fehlt es bislang insgesamt an einer koordinierten Gesamtstrategie, die sowohl für Verbraucher als auch für die Industrie Planungssicherheit für Investitionen ermöglichen würde (vgl. Wils, 2021, S. 19).

Lösungsansatz: Eine Kreislaufwirtschafts-Strategie

Die Transformation zur Kreislaufwirtschaft ist ein komplexer Prozess, der ein koordiniertes Vorgehen einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure auf unterschiedlichsten Ebenen erfordert, von der Technikentwicklung über ökonomische Anreize und institutionelle Steuerungsfragen bis hin zur kulturellen Ebene der Akzeptanz und Teilhabe. Hier braucht es eine umfassende Strategie, die diese unterschiedlichen Prozesse koordiniert, priorisiert und dafür verbindliche Ziele setzt. Selbstverständlich fehlt es für die Umsetzung der Kreislaufwirtschaft nicht an Vorschlägen, Roadmaps oder Eckpunktepapieren, die aus unterschiedlichen politischen Richtungen, von Forschungsprojekten oder Vertretern einzelner Lobbygruppen vorgelegt wurden. Sie alle enthalten eine Vielzahl an (unterschiedlich detailliert ausgearbeiteten) Instrumentenvorschlägen, an Ansatzpunkten entlang einzelner Wertschöpfungsketten oder an Vorschlägen für quantifizierte Ziele einer Kreislaufwirtschaft (vgl. z.B. Circular Economy Initiative Deutschland, 2021). Mit Blick auf den dennoch stockenden Übergang zur Kreislaufwirtschaft lassen sich drei politische Aufgabenstellungen identifizieren, um hierauf aufbauend Deutschland wieder als globalen Vorreiter zu positionieren (wobei dies auch die pro-aktive Mitgestaltung europäischer Rahmenbedingungen bedingt; das alleinige 1:1-Umsetzen von EU-Vorgaben kann dazu in Zukunft nicht mehr ausreichen).

Priorisieren. Umfassende Transformationsprozesse wie der Übergang zur Kreislaufwirtschaft haben auf der einen Seite den Charme, dass sich quasi auf jeder Stufe der Wertschöpfungskette – vom Produktdesign bis hin zur Entsorgung – zur zirkulären Wirtschaft beitragen lässt, ebenso bei jedem einzelnen Stoffstrom, bei jedem Abfallstrom. Sowohl aus Sicht der politischen Entscheidungsträger als auch aus Sicht der Unternehmen ergibt sich damit eine praktisch unüberschaubare Vielfalt möglicher Maßnahmen, die auf unterschiedlichste Art und Weise zur Kreislaufwirtschaft beitragen könnten.

Hier würden klare, transparent abgeleitete politische Prioritäten von enormem Nutzen sein, um beispielsweise aus Sicht der Industrie langfristige Investitionsent-

scheidungen oder Forschungsentwicklungen abstimmen zu können. Angesichts der Komplexität möglicher Nebeneffekte, möglichen Trade-Offs zwischen einzelnen Handlungsbereichen etc. braucht es hier mit Sicherheit in vielen Bereichen einer noch verbesserten Datengrundlage und weiterer Forschungsbemühungen – an vielen Stellen bedarf es jedoch eher einer politischen Abwägung von Handlungsspielräumen und Umsetzbarkeiten entlang des gesamten Lebenszyklus. Hier geht es nicht um ein „entweder oder“, es geht um Planungs- und Investitionssicherheit und Leitplanken für mittelfristige Entwicklungen.

Verantwortlichkeiten definieren. Kreislaufwirtschaft kann keiner allein, weder in der praktischen Umsetzung noch in der politischen Rahmensetzung. Als Querschnittsaufgabe erfordert die Kreislaufwirtschaft neue Kooperationsformen entlang der gesamten Wertschöpfungskette, an denen eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt werden müssen. Damit stellt sich aber auch die Frage nach der Verteilung von Verantwortlichkeiten, sowohl für erreichte Erfolge als auch für noch notwendige Schritte. Vergleicht man die Kreislaufwirtschaft mit dem klassischen Abfallrecht, so lässt sich dort sehr eindeutig benennen, wer für die Einhaltung von Grenzwerten oder das Erreichen von anlagenbezogenen Recyclingquoten verantwortlich ist. In der Kreislaufwirtschaft sind solche Zuweisungen von Verantwortlichkeiten in der Regel deutlich komplexer: Wer genau ist denn beispielsweise verantwortlich dafür, dass das Gesamtabfallaufkommen in Deutschland nicht signifikant sinkt?

Vor diesem Hintergrund braucht die Kreislaufwirtschaft klar benannte Zuständigkeiten, sowohl für einzelne Prozesse als auch deren Ergebnisse. Für letzteres bedarf es u.a. eines Indikatorensets, das Entwicklungen in den verschiedenen Handlungsfeldern und Themenbereichen erfasst – woran lässt sich beispielsweise erkennen, ob Produkte im Durchschnitt langlebiger und/oder reparaturfreundlicher werden? Oder ob die Recyclingfreundlichkeit von Verpackungen in den letzten Jahren tatsächlich erhöht werden konnte? Parallel dazu bräuchte es aber auch eine inhaltliche Zuständigkeit, angelehnt beispielsweise an das sogenannte „Klimakabinett“ in Kombination mit eigenen Stabsstellen in den verschiedenen Häusern. Analog zum Klimaschutzgesetz könnten konkrete Zuständigkeiten im Rahmen einer nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie definiert werden, wie sie in verschiedenen Ländern bereits entwickelt wurden.

Transparenz von Chancen und Risiken. Der Übergang zur Kreislaufwirtschaft ist aus Sicht des Klima- und Ressourcenschutzes alternativlos, die lineare Wirtschaft führt über kurz oder lang in die Sackgasse. Wer sich hier rechtzeitig positioniert – sei es als Einzelunternehmen, Sektor oder ganze Volkswirtschaft – wird seine Wettbewerbsfähigkeit deutlich steigern und neue wirtschaftliche Potentiale erschließen können. Der Blick auf die Chancen darf aber nicht länger die Perspektive der damit verbundenen Risiken und potentiellen Verlierer so vollständig überdecken: Das lineare Wirtschaftssystem ist so fest etabliert, weil es Deutschland zu einem sehr erfolgreichen Wirtschaftsstandort hat werden lassen, wovon breite Bevölkerungsschichten profitiert haben. Die Transformation zur Kreislaufwirtschaft wird damit ganz zwangsläufig enorme Unsicherheiten hervorrufen, die bisher kaum angesprochen werden.

Hier braucht es die politische Flankierung, um solche Risiken und Ängste frühzeitig aufzufangen und mögliche Blockadehaltungen zentraler Akteure zu verhindern. Dazu gehören wie dargestellt klare Konzepte zur Vermittlung zirkulärer Qualifikationsprofile, ebenso aber auch ein politischer Diskurs, wie Gewinne und Verluste durch den Übergang zur Kreislaufwirtschaft gerecht verteilt werden. Schon jetzt ist erkennbar, dass viele Akteure am Anfang der Kette, z.B. Verpackungshersteller, kritisch hinterfragen, wieso sie mit enormem finanziellen Aufwand die Recyclingfähigkeit ihrer Produkte erhöhen sollen, wenn davon am Ende vor allem die Recyclingwirtschaft profitieren würde. Damit eng verbunden ist auch ein Risiko der Oligopolisierung ganzer Sektoren: Große Akteure werden mit Blick auf die Kreislauf-Optimierung des ganzen Produktlebenszyklus zunehmend versucht sein, Wertschöpfungsketten komplett unter ihre Kontrolle zu bekommen – vom Produktdesign bis in Zukunft hin zur Entsorgung, um auch die Kontrolle über mögliche Sekundärrohstoffquellen zu erlangen. Aus Sicht der Kreislaufwirtschaft mag das sogar sinnvoll sein; aus Sicht des Wettbewerbs oder des Verbraucherschutzes stellen sich dann aber ganz neue, bisher kaum diskutierte Fragen zur langfristigen Sicherung der Innovationskraft im Sinne der Kreislaufwirtschaft (vgl. Wilts, 2021, S. 19ff.).

Literatur

- Bahn-Walkowiak, B.; Griestop, L.; Gyori, G.; Tauer, R.; Wilts, H., 2021: *Impulspapier: Vom Flickenteppich zur echten Kreislaufwirtschaftsstrategie*. WWF Deutschland, Berlin. Wuppertal Institut, Wuppertal: Online abrufbar unter: [WWF-Impulspapier-circular-economy.pdf](https://www.wwf.de/impulspapier-circular-economy.pdf) [abgerufen am 03.08.2021].
- Bahn-Walkowiak, B.; Koop, C.; Wilts, H., 2021: Europäische Plattform für die Kreislaufwirtschaft, *Ökologisches Wirtschaften - Fachzeitschrift*, (2), S. 35-40. doi: 10.14512/OEW360235.
- Birnstengel, Dr. B.; Eckhardt, M.; Haberland, L.; Dr. Hoffmeister, J.; Dr. Klose, G.; Lambert, J.; Sandhövel, M.; Schütz, N.; Simpson, R.; Thevessen, A.; Weiss, J., 2020: *Statusbericht der deutschen Kreislaufwirtschaft*. Online abrufbar unter: https://www.bvse.de/dateien2020/2-PDF/01-Nachrichten/01-bvse/2020/November/Statusbericht_der_deutschen_Kreislaufwirtschaft_2020.pdf
- Circular Economy Initiative Deutschland (Hrsg.) 2021: *Circular Economy Roadmap für Deutschland*, Kadner, S., Kobus, J., Hansen, E., Akinci, S., Elsner, P., Hagelüken, C., Jaeger-Erben, M., Kick, M., Kwade, A., Kühl, C., Müller-Kirschbaum, T., Obeth, D., Schweitzer, K., Stuchtey, M., Vahle, T., Weber, T., Wiedemann, P., Wilts, H., von Wittken, R. acatech/SYSTEMIQ, München/London. Online abrufbar unter: <https://static1.squarespace.com/static/5b52037e4611a0606973bc79/t/60c0cb74ee0b2951f6f57620/1623247736140/Präsentation+Roadmap+DE.pdf>
- De Wit, M.; Hoogzaad, J.; von Daniels, C.; Steenmeijer, M.; Colloricchio, A.; Kleine Jäger, J.; Verstraeten-Jochemsen, J.; Morgenroth, N.; Friedl, H.; Douma, A.; Veldboer, T.; Haigh, L.; McClelland, J., 2020: *The Circularity Gap Report 2020*. Online abrufbar unter: https://assets.website-files.com/5e185aa4d27bcf348400ed82/5e26ead616b6d1d157ff4293_20200120%20-%20CGR%20Global%20-%20Report%20web%20single%20page%20-%20210x297mm%20-%20compressed.pdf [abgerufen am 22.07.2021]
- Ellen MacArthur Foundation, 2013: *Towards the Circular Economy. Economic and business rationale for an accelerated transition*. 2013. Online abrufbar unter: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Ellen-MacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf> [abgerufen am 05.08.2021].

- Europäische Kommission, 2020: Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa. COM/2020/98 final.
- German Overshoot Day 2021, 2021: *German Overshoot Day: 5. Mai*. in: Earth Overshoot Day. Online abrufbar unter: <https://www.overshootday.org/newsroom/press-release-germany-overshoot-day-2021-de/> [abgerufen am 03.08.2021].
- Hansen, L., 2020: Eine Frage der Substanz. Erzählungen von Verpackungen, Werten und Müll, in: Kröger, M.; Pape, J.; Wittwer, A. (Hrsg.). *Einfach weglassen? Ein wissenschaftliches Lesebuch zur Reduktion von Plastikverpackungen im Lebensmittelhandel*, oekom verlag, München, ISBN: 9783962387617.
- IEA, 2020: *World Energy Outlook 2020*, IEA, Paris. Online abgerufen unter: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020/outlook-for-fuel-supply> [abgerufen am 03.08.2021].
- IRP, 2019: *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*. A Report of the International Resource Panel. United Nations Environment Programme. Nairobi, Kenya.
- Kaza, S.; Yao, L.C.; Bhada-Tata, P.; Van Woerden, F., 2018: *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development. Washington, DC: World Bank. © World Bank.
- KIWEB, 2013: *Polymerpreise*. Bad Homburg.
- Lindner, C.; Schmitt, J.; Hein, J., 2020: *Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2019*. Conversio Market & Strategy GmbH, Mainaschaff. Online abrufbar unter: <https://www.vci.de/ergaenzende-downloads/kurzfassung-stoffstrombild-kunststoffe-2019.pdf> [abgerufen am 03.08.2021]
- Müller, F., 2019: *Factsheet Aluminium*. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. Online abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/3521/dokumente/factsheet-aluminium_fi_barrierefrei.pdf [abgerufen am 22.07.2021].
- OECD, 2019: *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264307452-en>.
- Prakash, S.; Stamminger, R.; Oehme, I., 2015: Faktencheck Obsoleszenz: Analyse der Entwicklung der Lebens- und Nutzungsdauer von ausgewählten Elektro- und Elektronikgeräten, in: *Obsoleszenz interdisziplinär*, Band 37, S. 81-106. Doi:10.5771/9783845261492-81
- Tukker, A., 2004: Eight Types of Product–Service System: Eight Ways to Sustainability? Experiences from SusProNet. In: *Business Strategy and the Environment*, 13: 4, 2004, S. 246-260.
- Wilts, H., 2021: *Zirkuläre Wertschöpfung – Aufbruch in die Kreislaufwirtschaft*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.), Bonn. Online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/18134.pdf> [abgerufen am 03.08.2021].
- Woidasky, J.; Lang-Koetz, C.; Gasde, J.; Moesslein, J., 2021: Tracer-Based-Sorting mit Fluoreszenz-Tracern: Effizientes und flexibles Sortieren von Kunststoffverpackungen. Factsheet 4 des BMBF-Forschungsschwerpunkts Plastik in der Umwelt.

Abbildungen

Abbildung 1: KIWEB, 2013: *Polymerpreise*. Bad Homburg.

Abbildung 2: Tukker, A., 2004: Eight Types of Product–Service System: Eight Ways to Sustainability? Experiences from SusProNet. In: *Business Strategy and the Environment*, 13: 4, 2004, S. 248.

Deutschlands Außenpolitik in einer Welt im Umbruch – Herausforderungen und Ansätze

Sven Bernhard Gareis

Zusammenfassung:

Das Ende der Amtszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel erfolgt inmitten tiefgreifender Veränderungen der internationalen Ordnung. Der Beitrag untersucht die Herausforderungen deutscher Außenpolitik und argumentiert, dass Deutschland zusammen mit seinen Verbündeten in EU und NATO die Resilienz-bildung gegen neue Risiken voranbringen sollte.

Weil erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik eine amtierende Kanzlerin nicht mehr für eine weitere Amtszeit antritt, steht unabhängig vom Ausgang der Bundestagswahl am 26. September 2021 fest, dass die politische Führung des Landes in andere Hände gelegt wird – auch in der Außen- und Sicherheitspolitik, welche Angela Merkel in den sechzehn Jahren ihrer Kanzlerschaft entscheidend geprägt hat.

Wer ihr im Amt folgt, tritt zunächst in große Fußstapfen, sieht sich aber auch fortdauernden Herausforderungen gegenüber: Unter Kanzlerin Merkel hat sich Deutschland seit 2005 zunächst zögerlich und nicht zuletzt aufgrund einer französischen Schwächephase während der Präsidentschaften von Nicolas Sarkozy und François Hollande als das anerkannt einflussreichste Land in der EU etabliert – und als dasjenige, mit dem gerade viele kleinere Mitgliedstaaten die größten Gemeinsamkeiten sehen (Janning/Möller 2016: 3). Mit der Vorbereitung des Vertrags von Lissabon während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 konnte nach dem gescheiterten EU-Verfassungsvertrag der europäische Integrationsprozess wieder vorange-



Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft

bracht werden. Deutschland trug in den frühen 2010er Jahren maßgeblich zur Bewältigung der europäischen Schulden- und Währungskrise unter Bewahrung der Integrität der Eurozone bei. Nach der russischen Aggression in der Ukraine 2014 war es wiederum Angela Merkel, die wesentlich die europäische Position gegenüber Moskau prägte – und von US-Präsident Barack Obama zum Ende seiner Amtszeit dann als sein „*closest ally*“ (Sally 2016) geadelt wurde. Zusammen mit Frankreich entwarf Deutschland während der Corona-Pandemie 2020 den Wiederaufbaufonds (*Next Generation EU*), der auch Finanztransfers für notleidende EU-Staaten vorsieht (siehe Europäischer Rat 2020), so die Solidarität zwischen den EU-Staaten auf eine neue Ebene hebt – und damit auch Deutschlands Rolle als zuverlässige Führungsmacht während seiner Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 stärkte.

Andererseits konnte Deutschland unter Merkel 2015 trotz großer eigener Anstrengungen keinen tragfähigen europäischen Konsens zum Umgang mit Millionen Flüchtlingen aus Konfliktregionen wie Afghanistan, Syrien/Irak oder Subsahara-Afrika erreichen. Vielmehr trug der Anstieg der Flüchtlingszahlen zum Erstarken nationalistischer Tendenzen in vielen Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland bei und wurde zu einem der Wegbereiter des EU-Austritts des Vereinigten Königreich. Der lange vorherrschende *permissive consensus* über den mit der europäischen Integration wachsenden Nutzen für alle erodierte weiter. Während der disruptiven Präsidentschaft Donald Trumps galt die deutsche Bundeskanzlerin ab 2017 zwar vielen als „*the leader of the free world*“ (Moore 2017) – ohne allerdings eigene bzw. mit europäischen Führern wie Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron entwickelte Ideen zur Bewahrung der unter Donald Trump systematisch beschädigten „regelbasierten Weltordnung“ oder zur Stärkung der Rolle Europas innerhalb der NATO sowie angesichts des sich verschärfenden Großmächte-Konflikts zwischen den USA und China (Rudolf 2019) vorstellen zu können.

Dabei ist Deutschland als globale Wirtschaftsmacht ohne wesentliche militärische Fähigkeiten oder *hard power*-Instrumente besonders abhängig von einem stabilen Handlungsrahmen in Europa und der Welt. Dass sich Deutschland an dessen Aufrechterhaltung in einer seinem ökonomischen und politischen Gewicht entsprechenden Weise beteiligen sollte, haben auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz 2014 in abgestimmten Reden Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen deutlich gemacht (Bundespräsidialamt 2014; Auswärtiges Amt 2014; Bundesministerium der Verteidigung 2014). Seither haben sich die Umbrüche in der Weltpolitik jedoch eher beschleunigt, ohne dass Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik in seinem Weißbuch 2016 (Bundesministerium der Verteidigung 2016) oder in den 2017 vorgelegten „Leitlinien der Bundesregierung“ (Bundesregierung 2017) hierauf bezogene strategischen Antworten gegeben hätte. Das bevorstehende Ende der Ära Angela Merkels bietet daher den Anlass, im Folgenden die (fortbestehenden) Herausforderungen in der Weltpolitik sowie mögliche Politikansätze zu deren Bewältigung zu untersuchen.

Herausforderungen und Risiken einer Welt im Umbruch

Die Auflösung der Ost-West-Konfrontation nach dem Fall der Mauer am 11. November 1989 brachte nicht nur Deutschland die Wiedervereinigung. Vielmehr hat der unversehens einsetzende und rasch vollendete Kollaps des sozialistischen Staatenblocks um die UdSSR Hoffnungen auf ein „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1993), auf eine neue, von westlichen Demokratie-, Marktwirtschafts- und Völkerrechtsvorstellungen geprägte, regelbasierte und kooperative Weltordnung aufkeimen lassen: Weil die Mitglieder des 1991 aufgelösten Warschauer Paktes sowie viele Nachfolgestaaten der zur Jahreswende 1991/92 friedlich untergegangenen UdSSR sich an westlichen Vorbildern orientierten, profitierten Freiheit und Demokratie in Europa. Die internationale Zusammenarbeit verbreiterte und vertiefte sich in einer wachsenden Zahl von Internationalen Organisationen und Regimen wie der EU, den VN, in Rüstungskontrollregimen wie dem Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), der Welthandelsorganisation WTO oder in den aus dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 hervorgegangenen Klimaschutzabkommen. Der durch freie Transport- und Verkehrsverbindungen sowie neue Kommunikationskanäle im digitalen Zeitalter rasch wachsende Welthandel wurde einerseits zur Quelle von zunehmendem Wohlstand und Entwicklung, insbesondere in Asien (China, Indien, Südkorea oder die südostasiatischen Staaten) – andererseits hat die liberale Weltwirtschaftsordnung das ökonomische Dauergefälle zwischen Norden und Süden nicht nur nicht beseitigen können, sondern vielerorts eher verschärft (vgl. Nuscheler 2003).

Die Weltordnung bekommt Risse

Die Handels- und Wirtschaftsnation Deutschland gehörte zu den großen Gewinnerinnen dieser Ordnung, die jedoch seit den 2000er Jahren immer deutlichere Risse bekam. Dies lag zum einen daran, dass Mächte wie Russland und China, aber auch Schwellenstaaten wie Brasilien oder Indien sich nicht als gleichberechtigte *stakeholder* sahen – tatsächlich gründete ja diese Ordnung nicht ausschließlich auf gemeinsam geschaffenen völkerrechtlichen Normen und etablierten zwischenstaatlichen Umgangsregeln, sondern vor allem zuletzt auf der globalen Vorherrschaft der USA und des Westens. Bereits 2007 übte der russische Präsident Wladimir Putin auf der Münchner Sicherheitskonferenz denn auch deutliche Kritik an einer unipolaren Welt, „*in which there is one master, one sovereign*“ (Putin 2007) und ließ dieser mit dem Krieg in Georgien (2008), der Aggression in der Ukraine (seit 2014) oder durch das Eingreifen in die Konflikte in Syrien und Libyen Taten folgen. Die Volksrepublik China wiederum strebt seit dem Amtsantritt von Xi Jinping als Partei- und Staatschef 2012/13 nach der Rückkehr auf einen Spitzenplatz in der Weltpolitik („Chinesischer Traum“) und fordert zunehmend die Augenhöhe mit den USA ein (siehe Gareis 2018a: 14).

Aber es waren auch die USA und viele ihrer Verbündeten, die zwar von anderen die Einhaltung von Regeln einforderten, sich selbst jedoch von deren Fesseln befreien wollten. Die Anschläge auf die USA am 11. September 2001 führten zu einer deutlich veränderten Rolle der einzig verbliebenen Supermacht im Internationalen System, die

seither einerseits durch den verstärkten Einsatz militärischer Gewalt (Afghanistan, Irak, Syrien, Libyen, *war on terror*) und andererseits durch den Rückzug aus bzw. die Beschädigung von eben den völkerrechtlichen Regelwerken zur Gestaltung der Internationalen Beziehungen gekennzeichnet ist, die von den USA selbst entscheidend geprägt worden waren – und an deren Erhaltung Deutschland und die EU ein größtmögliches Interesse haben.

Multilateralismus auf dem Rückzug

Die Wahl Donald Trumps ins Amt des US-Präsidenten 2016 beschleunigte diesen Trend – sein disruptiver Politikstil hat nicht nur maßgeblich zur weiteren Erosion multilateraler Kooperationsformate weltweit beigetragen, sondern auch die euroatlantischen Beziehungen ebenso stark beschädigt wie die Überzeugungs- und Anziehungskraft des freiheitlich-demokratischen Politikmodells insgesamt. Vom weitgehenden Ausfall der USA als westlicher (und globaler) Führungsmacht profitierten insbesondere China als aufstrebende Weltmacht, aber auch Regional- und Mittelmächte wie Russland, die Türkei, Iran oder Saudi-Arabien, welche die entstehenden Machtvakua zu füllen bestrebt sind und bei der Verfolgung ihrer Interessen ebenfalls vermehrt auf militärische und hybride Gewalt durch eigene Kräfte wie auch durch Stellvertreter etwa in Syrien/Irak, Jemen, Libyen, der Ukraine oder in Bergkarabach setzen.

Auch innerhalb bestehender Organisationen verloren multilaterale Problemlösungsansätze dramatisch an Bedeutung: der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist seit Beginn der 2010er Jahre fast handlungsunfähig und kann den Kriegen von Syrien über Irak und Jemen bis Nord- und Subsahara-Afrika nichts entgegensetzen. Das unermessliche Leid für die Menschen in den betroffenen Ländern sorgt seither für ein ständig wachsendes Millionenheer von Flüchtlingen und Migranten. Die Europäische Union musste mit dem Brexit erkennen, dass Kooperation und Integration keine unumkehrbaren Errungenschaften darstellen. Auch die Flüchtlingskrise von 2015 und die Coronavirus-Pandemie 2020 zeigten der EU, wie schnell nationale Reflexe zu Rückzug und Abschottung führen können, und wie schwer die Rückkehr zu gemeinsamen Bemühungen fällt.

Vielfältige Risiken

In dieser diffuser werdenden Ordnung treten vielfältige Risiken zutage: Sie reichen von Kriegen und Konflikten in der europäischen Nachbarschaft, der fortbestehenden Terrorgefahr, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Bedrohungen aus dem Cyberraum über die organisierte Kriminalität, Staatszerfall, Armut und Flüchtlingsbewegungen bis hin zu Umweltzerstörung, Folgen des Klimawandels und schließlich Pandemien. Seit 2014 gehören mit dem Vorgehen Russlands in der Ukraine bzw. seinen Machtdemonstrationen gegenüber NATO-Mitgliedstaaten auch wieder Bedrohungen mit zwischenstaatlicher Gewalt an den Grenzen des Bündnisses zur sicherheitspolitischen Realität in Europa.

Sicherheitspolitische Herausforderungen für Deutschland

1. Transnationaler Terrorismus
2. Gefahren im Cyber- und Informationsraum
3. Zwischenstaatliche Konflikte
4. Fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung
5. Aufrüstung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen
6. Gefährdung von Informations- und Transportwegen und der Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung
7. Klimawandel
8. Unkontrollierte und irreguläre Migration
9. Pandemien und Seuchen

Quelle: Bundesministerium der Verteidigung 2016, Abschnitt 2.2

Viele dieser Risiken können keinen konkreten Akteuren zugeordnet werden und entfalten ihre Wirkungen nicht am Ort ihres Entstehens, sondern in oft weit entfernten Ländern und Regionen. Vor allem aber lassen sich nicht mehr in den scheinbar eindeutigen Kategorien wie „innere“ oder „äußere“ Bedrohungen fassen: Die Grenzen zwischen Verbrechensbekämpfung und Verteidigung, zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen seit Jahren immer mehr (siehe Wiefelspütz 2007: 9f) und mit ihnen die überbrachte Aufgabenübertragung an die klassischen staatlichen Sicherheitsagenturen wie Militär, Polizei oder Justiz. Dies gilt insbesondere für die seit 2014 von Russland verfolgten Ansätze „hybrider Kriegsführung“, die irreguläre Gewaltanwendung unterhalb der Schwelle eines internationalen bewaffneten Konflikts mit Cyber- und Desinformationskampagnen etwa bei der Beeinflussung von politischen Meinungsbildern und Wahlen verbindet (Gareis 2018b: 157).

Resilienzbildung als neues Paradigma von Außen- und Sicherheitspolitik

Angesichts dieser unruhigen Weltlage mit verschwimmenden Grenzen zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten sowie einer zunehmenden Zahl von wirkmächtigen nicht-staatlichen Akteuren kann es für Deutschland und Europa nicht mehr darum gehen, sich auf vorstellbare politische Szenarien oder Entwicklungen einzustellen und zu wappnen – zumal die Rasananz der technologischen Entwicklung im Cyber- und Informationsraum oder im Bereich neuer Waffensysteme die Erwartungshorizonte immer weiter verkürzen wird. Vielmehr wird es vermehrt darum gehen, neben den Bemühungen um die Kontrolle bekannter Herausforderungen auch das Eintreten unerwarteter und unbekannter Risiken jeglicher Art (*all-hazard approach*) als Teil der Realität einer komplexen Welt anzuerkennen – und das politische Augenmerk verstärkt auf die Aufrechterhaltung staatlicher und gesellschaftlicher Handlungsfähigkeit, in der Früherkennung und Prävention, schließlich aber auch bei im Schadensmanagements und der Befähigung zur Reaktion zu legen (vgl. Roepke/Thankey 2019).

Überlebensfähigkeit staatlich-gesellschaftlicher Strukturen

Neben die klassische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik treten demnach (wieder) Bemühungen, die Überlebensfähigkeit staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen und deren Funktionsweisen so abzusichern, dass diese nach einem nicht abwendbaren Schadensereignis so rasch wie möglich zu einem größtmöglichen Maß an Normalität zurückkehren können. Für diese Art von Überlebensfähigkeit hat sich auch in der Außen- und Sicherheitspolitik der aus der Psychologie übernommene Begriff der Resilienz etabliert – hinter dem sich ein komplexes Konzept gesamtstaatlicher und -gesellschaftlicher Sicherheitsvorsorge als *whole-of-society approach* verbirgt. Damit ist gemeint, dass die Funktionsfähigkeit eines Gemeinwesens nicht nur von staatlichen Stellen abhängt, sondern von der aktiven und verantwortungsbewussten Mitwirkung aller Mitglieder der Gesellschaft. Der Umgang mit der Coronavirus-Pandemie seit 2020 in Deutschland kann als eine solche gesamtgesellschaftliche Anstrengung gegen ein plötzlich eintretendes und massives Risiko betrachtet werden.

Wirkung nach außen

Der Bezug dieser innerstaatlichen Resilienzbildung zur auswärtigen Politik ist offenkundig: Zum einen geht es um den Umgang mit auch von außen herangetragenen Gefahren – hier kann ein auf seine innere Stabilität vertrauendes Gemeinwesen signalisieren, dass etwa Versuche, hybride Formen der Kriegsführung anzuwenden, wenig erfolgversprechend sind. Zum anderen wächst das Vertrauen anderer Staaten und Gesellschaften in dieses Gemeinwesen mit dem der Grad seiner glaubhaft nachgewiesenen Resilienz, was wiederum dessen internationale Überzeugungs- und Gestaltungskraft erhöht. Vor allem aber reichen angesichts der vielen Grenzen, Regionen und Kontinente überschreitenden Risiken die Kapazitäten einzelner Staaten bei der Resilienzbildung längst nicht mehr aus, so dass die Erfordernisse internationaler Zusammenarbeit auf immer zahlreicheren Feldern wachsen. In diese Richtung gehen auch die Erwartungen vieler Partner in der EU, wenn sie eine aktivere deutsche (Führungs-)rolle in und für Europa einfordern, nicht zuletzt, wenn es um Europas Platz in der Welt und seine Selbstbehauptung zwischen den USA und China geht.

Europas politische Handlungsfähigkeit stärken

Die EU bildet seit jeher einen entscheidenden Handlungsrahmen für die deutsche Politik. Dieser wird angesichts der beschriebenen Herausforderungen noch an Bedeutung zunehmen, nicht zuletzt, weil sich die Rolle der USA erkennbar verändert hat: Zwar bleibt die transatlantische Sicherheitspartnerschaft auch weiterhin von herausragender Bedeutung gerade auch für deren europäische Mitgliedstaaten und deren Partner in der EU. Die Gewissheit aber, dauerhaft eine natürliche Schutzmacht an ihrer Seite zu haben, ist den Europäern abhandengekommen. Europa wird um die Fortentwicklung seiner *actorness* als ernstzunehmende Macht auf der weltpolitischen Bühne

nicht umhinkommen – im günstigen Falle zusammen mit den USA, im weniger günstigen Fall aber auch als ein eigenständigerer Akteur. Vor allem aber werden die europäischen Staaten nur gemeinsam ein vitales Interesse verfolgen und voranbringen können, nämlich die Aufrechterhaltung bzw. Wiederbelebung einer multilateralen und regelbasierten internationalen Ordnung.

Eigenständigere Rolle der EU in der Weltpolitik

Dieser Ansatz einer eigenständigeren weltpolitischen Rolle erscheint bescheidener als das zuweilen ausgerufene Ziel einer „strategischen Autonomie“ der EU (vgl. Demesmay 2020), er ist aber anspruchsvoll. Die EU müsste einerseits die transatlantischen Beziehungen hin zu einer größeren „Statusparität mit den USA durch symmetrische Interdependenz“ (Lübke 2020: 7) entwickeln und andererseits im Umgang mit Mächten wie China das mit ihrer wirtschaftlichen Stärke verbundene politische Einflusspotenzial besser nutzen, um die sich fortentwickelnden Regeln der globalen Ordnung zugunsten der eigenen Interessen und Werte zu beeinflussen (vgl. Bendiek/Lippert 2020).

Zu diesem Ziel ist es zweifellos noch ein weiter Weg, der zudem dort begonnen werden muss, wo den EU-Mitgliedstaaten substanzielle Integrationsschritte immer besonders schwergefallen sind, nämlich im Inneren, bei der Frage einer auf Solidarität und gegenseitigem Vertrauen aufbauenden politischen Union. Tatsächlich wird seit vielen Jahren und in jeder Krise „die Stunde Europas“ beschworen – um dann doch immer wieder in nationale Muster bei der Bewertung gemeinsamer Risiken sowie der Maßnahmen zu ihrer Abwehr zu verfallen oder der Versuchung schneller nationaler Vorteile zu erliegen, wenn diese etwa von China, Russland oder den USA angeboten werden. Flucht und Migration, Brexit, Corona-Pandemie, Russlands Aggressionen, Chinas Aufstieg und die Erfahrung der USA unter Trump verlangen keine neuen bürokratischen Verfahren, sondern politische Antworten in Richtung vertiefter Integration gerade auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Ohne ein verlässliches normatives und institutionelles Fundament können weder die EU noch ihre Mitgliedstaaten Resilienz nach innen aufbauen oder größere Handlungsfähigkeit nach außen erlangen. Hybride Attacken zielen immer auf die Bruchlinien innerhalb von Gesellschaften oder auch Staatenbünden wie eben der EU. Ihnen kann nur mit enger Kooperation und Informationsaustausch entgegengetreten werden. Dazu gehört auch, jenen Mitgliedstaaten entschlossener entgegenzutreten, die wie Polen oder Ungarn zwar hohe Zuwendungen aus Brüssel fordern und annehmen, zugleich aber grundlegende europäische Werte wie die Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte oder die Presse-, Informations- und Meinungsfreiheit beschädigen und gemeinsame außenpolitische Bemühungen unterlaufen.

Strategischer Kompass

Während seiner EU-Ratspräsidentschaft 2020 hat Deutschland die Entwicklung eines „Strategischen Kompass“ angestoßen, für die durch den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zunächst eine Bedrohungsanalyse als Grundlage für

einen „strukturierten strategischen Dialog“ zwischen den Mitgliedstaaten erstellt werden soll (siehe eu2020.de).

Im Kern läuft die Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit auf eine stärkere Vergemeinschaftung von GASP und GSVP hinaus – was wiederum die Frage einer stärker politischen Union und damit der Finalität des europäischen Integrationsprozesses berührt. Im 2020 unterzeichneten „Vertrag von Aachen“ präsentieren sich Deutschland und Frankreich als eine Art Avantgarde von Staaten, die zu vertiefter Zusammenarbeit bereit sind. Die Zahl dieser Staaten, vor allem aber deren Gesellschaften, deren Bürgerinnen und Bürger, durch überzeugende Argumente und ein gutes eigenes Beispiel zu vergrößern, ohne dabei neue Risse zwischen den EU-Mitgliedern entstehen zu lassen, wird eine zentrale Herausforderung der deutschen Europapolitik der nächsten Jahre sein.

Neustart in den transatlantischen Beziehungen

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen gleichen im 21. Jahrhundert einem extremen Wechselbad. Der „uneingeschränkten Solidarität“ Deutschlands mit seinem wichtigsten Verbündeten nach den Anschlägen des 11. September 2001 folgte kaum ein Jahr später eine weitgehende Zerrüttung des Verhältnisses, als sich Bundeskanzler Gerhard Schröder nicht nur gegen eine Beteiligung am von US-Präsident George W. Bush vorangetriebenen Irak-Krieg aussprach, sondern mit Frankreich, Russland und China eine Art Gegenmachtbildung unternahm. Präsident Barack Obama und Bundeskanzlerin Angela Merkel konnten dann wieder an die langfristigen und fundamentalen Verbindungen zwischen beiden Ländern anknüpfen und die beiderseitigen Wahrnehmungen in Politik und Gesellschaft wieder deutlich verbessern.

Tiefpunkt Trump

Mit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten erreichten die bilateralen Beziehungen dann rasch neue Tiefpunkte in Streits über deutsche und europäische Exporte in die USA, das Pipelineprojekt NordStream 2 durch die Ostsee, vor allem aber über Deutschlands zu geringe Verteidigungsausgaben (Zwei-Prozent-Ziel der NATO; siehe Krause 2019). Allerdings blieben die Gepflogenheiten des sachlichen Konfliktaustrags unter Verbündeten auf der Strecke, wenn Trump die Bundeskanzlerin persönlich attackierte, oder sein Botschafter in Berlin, Richard Grenell, und weitere US-Politiker immer wieder zu massiven Drohungen gegenüber Deutschland bzw. deutschen Unternehmen griffen. Im Sommer 2020 verkündete Trump dann den Abzug eines großen Teils der in Deutschland stationierten US-Truppen als eine Art Bestrafung für ein „delinquentes Deutschland“ (siehe Gramer/Detsch 2020).

Mit dem Amtsantritt Joseph R. Bidens am 20. Januar 2021 sind die deutsch-amerikanischen Beziehungen wieder in ein ruhigeres Fahrwasser geraten. Als Vize-Präsident unter Obama hat Biden gezeigt, dass er die Verbündeten der USA ebenso wertschätzt wie internationale Kooperation im Rahmen gemeinsamer Institutionen und Verträge – und dies etwa durch die sofortige Rückkehr ins Pariser Klimaabkom-

men oder sein deutliches Bekenntnis zur NATO auf deren Gipfel am 14. Juni 2021 deutlich gemacht (siehe The White House 2021).

Kein „business as usual“ mit Biden

Allerdings wird es für Deutschland und Europa nicht einfach eine Rückkehr zur gewohnten – und mitunter auch verklärten – Normalität im Verhältnis zum großen Verbündeten geben. Auch ein Präsident Biden setzt die Interessen der USA an die erste Stelle seiner politischen Prioritätenfolge und fordert von seinen Partnern angemessene Beiträge zur gemeinsamen Sicherheit. An diese Selbstverständlichkeit sollte sich Deutschland gar nicht erst erinnern lassen, sondern das Seine dafür tun, den europäischen Pfeiler innerhalb der NATO zu stärken und so den USA nicht nur als ein zuverlässiger, sondern auch als selbstbewusster Partner gegenüberzutreten. Neben Sicherheit und Verteidigung im NATO-Rahmen insbesondere gegenüber Russland stehen von China bis zum Klima zahlreiche Themen auf der Agenda, die am besten im transatlantischen Schulterschluss bearbeitet werden können. Im Rahmen eines handlungsfähigen Europas kann Deutschland hier viel leisten.

Wie stabil sind die USA?

Das Erfordernis eines eigenständigeren europäischen Pfeilers gilt jedoch umso mehr, als die USA auch unter Präsident Biden keinesfalls automatisch wieder zu einer stabilen Nation werden. Mehr als vierundsiebzig Millionen US-Bürger haben auch nach vier Jahren eine Persönlichkeit wie Donald Trump gewählt, die nicht nur keine das innerstaatliche und internationale Zusammenleben prägenden Regeln und Werte kennt, sondern diese aktiv bekämpft, wo immer sie seinen persönlichen Zielen entgegenstehen. Bei der – eigentlich eher zeremoniellen – Bestätigung des Wahlergebnisses im US-Kongress am 6. Januar 2021 wollten mehr als die Hälfte der republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus sowie eine Handvoll Senatoren den Wahlsieg Bidens in einigen Staaten nicht anerkennen – auch nachdem zuvor eine von Präsident Trump aufgestachelte Menschenmenge gewaltsam das Kapitol gestürmt und verwüstet hatte. Es steht zu erwarten, dass in der Folge von Trumps Präsidentschaft das politische System der USA weiter polarisiert und weniger berechenbar bleibt, als dies früher der Fall war. Die Republikanische Partei ist weiter fest in der Hand Donald Trumps, in Staaten wie Georgia wurden umgehend Wahlgesetze geändert, um die Teilnahme von Afro-Amerikanern oder für Briefwähler zu erschweren (Layne 2021).

Deutschland und Europa sollten daher die Chance eines Neuanfangs mit Joseph Biden entschlossen ergreifen und die transatlantischen Verbindungen wieder stabilisieren. Sie sollten sich dabei aber nicht von der Hoffnung leiten lassen, dass die Gefahr eines Wiedergängers Trump'scher für alle Zukunft gebannt ist.

Fazit: Weichenstellungen im Innern für eine aktivere Außenpolitik

Der außenpolitische Kurs eines Landes und die von ihm eingesetzten Machtmittel hängen – neben vielen objektiven Gegebenheiten wie der geographischen Lage, der Bevölkerungsgröße, seinen Ressourcen oder dem ökonomischen und technologischen Entwicklungsstand – maßgeblich von der Selbstwahrnehmung seiner Position im internationalen System und seinem Verständnis der von dort aus wahrzunehmenden Rollen. Hier pflegt Deutschland eine strategische Kultur machtpolitischer Zurückhaltung (siehe Mayer 2017) und tritt auch in Situationen, in denen es wie in der Währungs- und Schuldenkrise oder bei der Reaktion auf die russische Aggression in der Ukraine plötzlich in eine europäische Führungsrolle gerät, eher integrierend und moderierend als Gefolgschaft einfordernd auf.

Anforderungen an eine deutsche Führungsrolle

Solche Führungsrollen entstanden indes oft in Reaktion auf krisenhafte Entwicklungen und weniger aus der Überzeugung, die Partner für größere politische Zielsetzungen oder gar Visionen zu gewinnen. Wenn es um die Wiederbelebung eines effektiven Multilateralismus in der Internationalen Politik und den Beitrag eines weltpolitisch handlungsfähigen Europa geht, wird Deutschland aber auch Positionen beziehen und zum aktiven Handeln bereit sein müssen – etwa in Rechtsstaatsangelegenheiten oder Integrationsfragen innerhalb der EU, in Menschenrechtsfragen gegenüber China und der Türkei, in Belangen der internationalen Ordnung auch gegenüber den USA.

Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sind die Kardinaltugenden in effektiven multilateralen Arrangements und erfordern schon deshalb eine Bereitschaft zu entsprechenden Engagements. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik etwa verlangt das Prinzip des Multilateralismus das Vorhandensein funktionierender Streitkräfte und die Bereitschaft zu deren Verwendung zur Erreichung gemeinsam vereinbarter Ziele. Zwar ist der Verteidigungsetat in Deutschland innerhalb weniger Jahre um fast ein Drittel erhöht worden, ohne dass sich dies jedoch bislang in einer höheren Einsatzbereitschaft der Bundeswehr in den Aufgabenbereichen der NATO niedergeschlagen hätte. Auch wird eine eigenständigere Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der EU nicht ohne eine industrielle Basis im Rüstungsbereich inklusive gemeinsamer Auffassungen über Rüstungsexporte in Länder außerhalb der EU auskommen. Hierzu wird Deutschland ebenfalls Beiträge leisten müssen.

Führung verlangt Initiative

Angesichts der weiter verschwimmenden Sphären von innerer und äußerer Sicherheit müssen Maßnahmen zur Resilienzbildung innenpolitisch beschlossen werden. Sie sind zugleich aber von erheblicher internationaler Bedeutung, wenn es um Informationsaustausch, gemeinsame Bewertungen von Risiken und schließlich auch um geeignete Ansätze zu deren Bewältigung geht. Hinzu kommt, dass Deutschland mit seiner europäischen Herzlage eine Drehscheibe der euro-atlantischen Sicherheit etwa im Be-

reich der Logistik und Mobilität darstellt, deren Funktionsfähigkeit für NATO und EU von geradezu existenzieller Bedeutung ist. Auch hier ist es wichtig, ein vernetztes Sicherheitskonzept zu erstellen, das den Kompetenzen der Bundes- und Länderorgane entspricht und die Beiträge der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe gemäß Art. 35 GG oder aber auch von unklaren Verteidigungslagen bestimmt.

Internationale Führung erfordert stets Initiative und die Bereitschaft, auch Kritik an einem vorgeschlagenen Kurs auszuhalten. Die damit verbundenen Herausforderungen, aber auch die Chancen im nationalen Diskurs zu erörtern, ist eine Selbstverständlichkeit für ein demokratisches Staatswesen und eine aufgeklärte Gesellschaft. Auf der Grundlage einer strategischen Debatte über die künftige Sicherheit Deutschlands und der EU könnte eine neue Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich und einer möglichst großen Zahl weiterer Staaten wirklich die „Stunde Europas“ einläuten.

Der vorstehende Beitrag baut auf den umfassenderen Analysen und Folgerungen auf, die der Autor in seinem jüngst erschienenen Buch vorgestellt hat: Sven Bernhard Gareis 2021: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 3. Auflage, Stuttgart: UTB/Leverkusen: Barbara Budrich.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt 2014: Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz,
 <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140201-bm-muesiko/259554>>.
- Bendiek, Annegret/Lippert, Barbara 2020: Die Europäische Union im Spannungsfeld der sino-amerikanischen Rivalität, in: Lippert/Barbara/Perthes, Volker (Hrsg.): Strategische Rivalität zwischen USA und China, Berlin: SWP-Studie 1, 50-55.
- Bundesministerium der Verteidigung 2014: Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 31. Januar 2014,
 <<https://www.hardthoehenkurier.de/index.php/news/9-news/352-rede-der-bundesministerin-der-verteidigung-dr-ursula-von-der-leyen-anlaesslich-der-50-muenchner-sicherheitskonferenz>>.
- Bundesministerium der Verteidigung 2016: Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- Bundespräsidialamt 2014: „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“ Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich der Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014 in München,
 <<https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.pdf;jsessionid=C9>>.
- Bundesregierung 2017: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin,
 <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhinderndata.pdf>>.
- Demesmay, Claire 2020: Frankreichs Ziele für Europas Sicherheit, in: Krause, Dan (Hrsg.): Europäische Sicherheit. Die EU auf dem Weg zu strategischer Autonomie und Europäischer Verteidigungsunion? Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara Budrich, 45-61.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv16x2b9d.6>
- eu2020.de 2020: Strategischer Kompass: Entwicklung strategischer Grundlagen,
<https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/artikel/eu-verteidigungsministerinnen-und-verteidigungsminister-informelles-treffen-strategischer-kompass/2376944>.

- Europäischer Rat 2020: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, Dokument EUCO 10/20 vom 21. Juli 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45136/210720-euco-final-conclusions-de.pdf>.
- Gareis, Sven Bernhard 2018: Hybrid Threats and Warfare. How States and Societies Can Cope with Conventional and Unconventional Security Challenges, in: *Journal for Intelligence, Propaganda and Security Studies*, 2, 155-164.
- Gareis, Sven Bernhard 2018a: Neuer Traum von alter Größe: Chinas Außenpolitik unter Xi Jinping, in: Staack, Michael/Groten, David (Hrsg.): *China und Indien im regionalen und globalen Umfeld*, Opladen Berlin Toronto: Verlag Barbara Budrich, 29-61. <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzz7E4>
- Gramer, Robbie/Detsch, Jack 2020: Trump Undercuts Pentagon Over Germany Troop Withdrawal, in: *Foreign Affairs*, 29. Juli 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/07/29/pentagon-trump-troop-withdrawal-germany-punishment/>>.
- Janning, Josef/Möller, Almut 2016: Die politische Mitte bauen: Deutschlands neue Rolle in Europa, London: European Council of Foreign Affairs (ECFR) Policy Brief, <https://www.ecfr.eu/images/uploads/ECFR_183_-_DIE_POL_MITTE_BAUEN_Moeller_Janning.pdf>.
- Krause, Ulf von 2019: *Das Zwei-Prozent-Ziel der NATO und die Bundeswehr*, Wiesbaden: Springer VS.
- Lübke, Eckhard 2020: Europa schaffen mit eigenen Waffen? Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung, Berlin: SWP-Studie 2020/S17, <https://www.swp-berlin.org/publikation/europaschaffen-mit-eigenen-waffen/>.
- Mayer, Florens 2017: *Möglichkeiten und Grenzen deutscher Sicherheitspolitik. Eine Analyse der Strategischen Kultur Deutschlands*, Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara Budrich <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0hq5>
- Moore, Suzanne 2017: Angela Merkel shows how the leader of the free world should act, *The Guardian*, 29. Mai 2017, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/may/29/angela-merkel-leader-free-world-donald-trump>>.
- Nuscheler, Franz 2003: Der Nord-Südkonflikt: Vom Kampfbegriff zur Leerformel? in: Möllers, Martin H.W./Ooyen, Robert van (Hrsg.): *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003*. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 465-478.
- Putin, Wladimir 2007: Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>>.
- Layne, Nathan 2021: Explainer: Big changes under Georgia's new election law, *Reuters*, 14. Juni 2021, <<https://www.reuters.com/world/us/big-changes-under-georgias-new-election-law-2021-06-14/>>.
- Roepke, Wolf-Diether/Thankey, Hasit 2016: Resilience. The First Line of Defence, in: *The Three Swords Magazine* 34/2019, 50-53.
- Rudolf, Peter 2019: *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, Berlin: SWP-Studie 2019/S 23.
- Scally, Derek 2016: Good-bye to Berlin. As his last bow in Europe, Barack Obama passionately defended Western values with his closest ally, Angela Merkel, in: *Berlin Policy Journal*, 16. November 2016, <<https://berlinpolicyjournal.com/goodbye-to-berlin/>>.
- The White House 2021: FACT SHEET: NATO Summit Revitalizing the Transatlantic Alliance, Washington D.C., 13. Juni 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/fact-sheet-nato-summit-revitalizing-the-transatlantic-alliance/>>.
- Wiefelspütz, Dieter 2007: *Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz. Polizei und Streitkräfte im Spannungsfeld neuer Herausforderungen*, Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Föderalismus

Roland Sturm

Zusammenfassung

Der Beitrag arbeitet die Grundlagen des deutschen Föderalismus heraus und zeigt, wie entschieden wird. Diskutiert werden die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, die Arbeitsweise des Bundesrates, das Vermittlungsverfahren, sowie die Dritte Ebene. Potentiale des Föderalismus werden konfrontiert mit ihrer faktischen Deformation.

Die Corona-Krise hat neue Schlaglichter auf den deutschen Föderalismus geworfen. In der deutschen Presse meist keine günstigen. Anfang April 2021 formulierte Der Spiegel, um nur ein Beispiel zu nennen, in seinem Leitartikel, dass „der Föderalismus bisweilen Verantwortung ins Nirwana verstreut, Fortschritt verlangsamt und Effektivität in Bürokratie und Chaos erstickt.“¹ Und im gleichen Heft war zu lesen, die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten seien „geradezu machttrunken von der Illusion, ihr Bundesland autonom regieren zu können.“² Billige Polemik? Sicherlich, aber woher kommen diese plötzlichen unkontrollierten Ausbrüche? Oberflächlich eignet sich der Föderalismus, der als Staatsform in Deutschland, wie Umfragen immer wieder zeigen³, keine Lobby hat, hervorragend als Sündenbock für alles. Greift man den Föderalismus an, besteht keine Gefahr, einen Teil der Bevölkerung durch unbedachte Äußerungen im Wahljahr vor den Kopf zu stoßen.

Für die politische Bildung sind grundsätzlichere Fragen entscheidend. Erstens, weshalb ist die Bundesrepublik ein föderaler Staat und kein Zentralstaat? Zweitens,



Prof. Dr. Roland Sturm

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

wie wird im deutschen Föderalismus entschieden?

1. Weshalb Föderalismus?

Föderalismus als Prinzip erlaubt, den Konsens des nationalen Miteinanders und die Möglichkeit und Notwendigkeit territorialer Autonomie zu versöhnen. Föderalismus respektiert also das Prinzip der Subsidiarität, das den problemnahen territorialen Einheiten das Erstzugriffsrecht für Problemlösungen einräumt. Diese Einheiten werden aber nicht im Stich gelassen, wenn die Probleme sie überfordern, sondern erhalten solidarische Hilfe des Bundes und der anderen Länder. Es ist leicht erkennbar, wo bei dieser Staatsform Probleme auftreten können. 1) Wer entscheidet, bei welchen Themen, der Bund oder die Länder oder beide gemeinsam? 2) Wer hat die finanziellen Möglichkeiten zu entscheiden? 3) Wer übernimmt Verantwortung für politische Entscheidungen?

Außerhalb Deutschlands ist der Föderalismus häufig eine Form des politischen Kompromisses, mit dem es gelingen soll, Landesteile die aus ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gründen nicht nur mehr Autonomie, sondern Unabhängigkeit fordern, einzubinden. So hat sich beispielsweise in Belgien die Staatsform vom Einheitsstaat nach französischem Vorbild zu einem weitgehend dezentralisierten Föderalstaat entwickelt. Für Deutschland spielen kulturspezifische und historische Sezessionsforderungen keine Rolle, auch wenn Deutschland die Minderheitenrechte der Friesen und der Sorben, beispielsweise, anerkennt.

Selbstverständlich gibt es regionale Besonderheiten in Deutschland, die Esskultur, das Brauchtum oder die historischen Wurzeln der Länder betreffend. Diese sind aber nicht, beispielsweise dem schottischen oder katalanischen Nationalismus vergleichbar, politisiert. In der Nachkriegszeit entstanden zahlreiche Bindestrich-Länder aus den Besatzungszonen (NRW, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg etc.), die sich zwar erfolgreich um Landesidentitäten bemüht haben, aber weit davon entfernt sind, diese im politischen Alltagsgeschäft vor allen anderen Themen in den Vordergrund zu stellen. Territoriale Identität wirkt hier nicht „systemsprengend“, im Gegenteil. Die Integration des ehemaligen Einheitsstaates DDR ist, den Ostalgikern sei es gesagt, vor allem deshalb auch von der Bevölkerung Ostdeutschlands eher zu akzeptieren gewesen, weil eben die DDR nicht sang- und klanglos verschwand, sondern die neuen Länder den Ostdeutschen fünf (mit Berlin sechs) Stimmen in der Bundespolitik gaben. Wer würde beispielsweise am Selbstbewusstsein der Sachsen zweifeln wollen?

Wenn es also nicht darum geht, in Deutschland mit Föderalismus Autonomieforderungen einzudämmen, weshalb also Föderalismus? Zwei Antworten liegen nahe. Die historische lautet, der zentralistische Nationalsozialismus hat ein Maß an Machtmissbrauch und Gleichschaltung ermöglicht, den die Besatzungsmächte, aber auch alle Mütter und Väter des Grundgesetzes für die Zukunft verhindern wollten. Die überzeitlich systematische lautet, der Föderalismus fügt der horizontalen Gewaltenteilung von Exekutive, Legislative und Judikative die vertikale Gewaltenteilung von Bund und Ländern hinzu. Das sollte nicht als langweilige Formalie missverstanden werden. Die

vertikale Gewaltenteilung hat weitreichende Folgen. Sie arbeitet mit Ländern, die sich selbst eine eigene Verfassung gegeben haben. Die Länder haben alle auf ihrer Ebene die horizontale Gewaltenteilung umgesetzt. Ihre Parlamente werden durch Wahlen bestimmt. Diese sollten eigene Aufgabenbereiche mit ausreichender Finanzausstattung haben und für ihr Tun, den Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft legen. Mit der vertikalen Gewaltenteilung entsteht eine bürgernähere (im Vergleich zur nationalen Politik) politische Ebene, so dass die Responsivität von Politik gestärkt werden soll und die Kontrolle von Staatshandeln verbessert wird. Die Länder sind für ihre Kommunen verantwortlich, was sie zu einem zusätzlichen Knotenpunkt dezentraler Politik macht. Föderalismus in Deutschland hat also, kurz gesagt, ein Thema: mehr Demokratie. Stellt sich in der politischen Praxis heraus, dass der demokratische Mehrwert nicht mehr feststellbar ist, ist der Föderalismus in der Krise. Der Verdacht liegt nahe, dass wir diesen Punkt erreicht haben. Der Föderalismus wird in der Öffentlichkeit allenthalben als Verwaltungserschwernis (bei der Pandemiebekämpfung, beim Schulwechsel etc.) diskutiert – über Demokratie und Föderalismus redet niemand.

Deutschland ist ein föderaler Staat ohne Anhänger des Föderalismus geworden. Streng genommen ist eine solche demokratievergessene Haltung „verfassungsfeindlich“. Das Grundgesetz ist eindeutig. Artikel 20(1) lautet: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Artikel 79(3) legt fest: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung [...]berührt werden, ist unzulässig.“ Die föderale Staatsform kann also auch mit verfassungsändernden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht abgeschafft werden. Es ist bedrückend zu sehen, wie in der deutschen Politik, vor allem durch den Hebel der überlegenen Finanzkraft des Bundes, der Föderalismus – ohne öffentliche Gegenwehr – schleichend ausgehöhlt wird. Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann hat dies in einer Bundesratssitzung am 14. Dezember 2018 aus Anlass der Verabschiedung des Digitalpaktes, der die Rolle des Bundes auf Kosten der Länder in der Bildungspolitik weiter stärkte, so auf den Punkt gebracht: „Der Digitalpakt ist ja auch nicht der Inhalt, sondern nur der Anlass für die vom Bund angestrebte Grundgesetzänderung. In Wahrheit geht es um mehr: In den sozialen Wohnungsbau, die Finanzierung von Gemeindeverkehrswegen und anderswo will der Bund eingreifen. Da geht es immer nach dem gleichen Schema: Geld gegen Gestaltungskompetenz. Das ist natürlich eine ‚Salamitaktik‘. Jede einzelne Maßnahme für sich erscheint noch nicht besonders schlimm, aber wenn man Scheibe für Scheibe von der Wurst abschneidet, so ist die Wurst zum Schluss halt ganz weg.“

2. Wie wird im deutschen Föderalismus entschieden?

2.1 Die Verteilung der Kompetenzen

Das Grundgesetz regelt die Kompetenzen des Bundes – nicht der Länder. Die Ausgestaltung der Landeskompetenzen findet sich in den Landesverfassungen. Grundsätzlich gilt: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ (GG Art. 70/1) Dies ergibt sich folgerichtig aus dem Subsidiaritätsprinzip. Das GG definiert die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, z.B. die Außen- und Verteidigungspolitik betreffend (Art. 73, GG) und einen „Graubereich“ der konkurrierenden Gesetzgebung, sowie Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung, deren einzelne Themen in Art. 74, GG aufgelistet sind, hat der Bund die Möglichkeit, die Entscheidungskompetenz an sich zu ziehen, wenn er das begründen kann. Zu den Begründungen für ein Entscheidungsrecht des Bundes gehören nach Art. 72 (2), GG die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit. Wohlgemerkt, das GG postuliert nicht, wie fälschlicherweise immer wieder verbreitet wird, „gleichwertige Lebensverhältnisse“, was ja föderale Vielfalt ausschließen würde, sondern macht diese nur zur Voraussetzung für eine Bundeskompetenz in im Einzelnen im GG aufgelisteten Materien. Die Mär vom Gleichheitszwang hat seinen Ursprung in der Entwicklung des deutschen Sozialstaats und wird heute in der öffentlichen Diskussion als Argument gegen Föderalismus missbraucht. Faktisch hat der Bund durch die Kompetenzübertragung der konkurrierenden Gesetzgebung und durch die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben inzwischen die Hoheit über den größten Teil der Gesetzgebung. Die Länder haben der Aushöhlung ihrer Kompetenzen durch entsprechende Grundgesetzänderungen immer wieder zugestimmt, weil sie sich dem finanziell attraktiven „goldenen Zügel“ der Bundeskompetenz meist nicht verwarren. Mit Einschränkungen sind die Länder vor allem noch zuständig für Bildung, Kultur, Medien und Innere Sicherheit, sowie die regionale Wirtschaftsförderung, die Regulierung und Verwaltung des Glücksspiels (z.B. Lotto), den Nichtraucherschutz, die Ladenöffnungszeiten, den „sozialen Lärm“ bei Fußballspielen und Festen, die Besoldung der Landesbeamten oder die Haftbedingungen in den Gefängnissen.

Von großer Bedeutung für die Länder ist die Tatsache, dass von Beginn an das Grundgesetz eine Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern vorsah, die den Bund eher in der Politikformulierung verortete, während die Länder die Staatsverwaltung übernahmen. Der Bund hat mit wenigen Ausnahmen, wie der Bundeswehrverwaltung, keinen Verwaltungsunterbau. Die Länder führen in der Regel die Gesetze aus, auch die Bundesgesetze. Mit anderen Worten, der deutsche Föderalismus war von Beginn an als Föderalismus der Zusammenarbeit (kooperativer Föderalismus) konzipiert und setzt deshalb für sein Funktionieren zu einem gewissen Grade eine Konsensdemokratie voraus. Alle Bundesgesetze (mit wenigen Ausnahmen) werden von den Ländern ausgeführt. Der Bund kann entweder den Ländern überlassen, wie sie

das tun (Art. 85 GG), oder er kann ihnen vorschreiben, wie Gesetze umzusetzen sind, mit welchem Personalaufwand und welchen institutionellen Regeln (Art. 84 GG). Letzteres bedarf dann der Zustimmung des Bundesrates.

2.2 Die Abweichungsgesetzgebung

Die Föderalismusreform von 2006 führte eine neue Art der Gesetzgebung ein: Die Abweichungsgesetzgebung. Sie soll den Ländern Raum geben, eigene Vorstellungen, abweichend von Bundesgesetzen, zu verwirklichen. De jure ist dieser Raum deutlich begrenzt. Abweichungsgesetzgebung ist möglich für eine Reihe von Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung in den Bereichen Naturschutz und Hochschulzulassung bzw. Hochschulabschlüsse. Sie ist ebenfalls möglich, wenn es um die Organisation der Ausführung der Gesetze des Bundes geht. Wenn die Länder von der Abweichungsgesetzgebung Gebrauch machen können, bedarf es bei (zustimmungspflichtigen) Gesetzen nicht mehr der Zustimmung des Bundesrates.

Abweichende Gesetzgebung der Länder bedeutet konkret: Der Bundestag beschließt ein Gesetz. Das Gesetz tritt in der Regel frühestens sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Dies gibt den Ländern Zeit, über eine eigene abweichende Gesetzgebung nachzudenken. Nehmen Bayern und Sachsen, beispielsweise, diese Möglichkeit der Gesetzgebung unterschiedlich wahr, so gilt in Bayern eine andere Gesetzeslage als in Sachsen und die Gesetzeslage in diesen beiden Ländern unterscheidet sich von derjenigen in den anderen vierzehn Ländern. Beschließt der Bundestag wiederum ein neues Gesetz, so gilt dieses zunächst auch für Bayern und Sachsen, falls diese Länder nicht wieder abweichen. Die Regel heißt also, immer das zuletzt verkündete Gesetz gilt, ob dies das Bundesgesetz ist oder das Landesgesetz spielt keine Rolle. Dies ist eine interessante Neuerung für das Grundgesetz, denn für die Länder gilt ja der Grundsatz der Bundestreue. Zur Gesetzgebung heißt es deshalb im Grundgesetz Artikel 31: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Bei der abweichenden Gesetzgebung ist es umgekehrt. Bisher wurde diese neue Art der Gesetzgebung eher sparsam genutzt, z.B. durch landesspezifische Regeln im Jagdrecht⁴ oder bei der Ausgestaltung sozialer Leistungen.

2.3 Von der Kooperation zur Politikverflechtung

Die Qualität der Kooperation von Bund und Ländern hat sich im Laufe der Zeit verändert. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern verstärkte sich Ende der 1960er Jahre vor allem aus wirtschaftlichen Motiven. 1966 kam es in der Bundesrepublik zu einer ersten, aus heutiger Sicht kleinen wirtschaftlichen Krise. Für die Zeitgenossen war die Unterbrechung des Wirtschaftswunders der Nachkriegszeit ein Schockerlebnis. Die von 1966-1969 regierende Große Koalition aus CDU/CSU und SPD unter der Kanzlerschaft *Kurt-Georg Kiesingers* (CDU) reagierte auf diese Krise mit staatlichen Konjunkturprogrammen. Damit die staatlichen Ausgaben zur Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums effizient greifen konnten, war es erforderlich, alle politi-

schen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) hinsichtlich ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik zu koordinieren. Bund und Länder sprachen sich ab im Finanzplanungsrat und im Konjunkturrat der öffentlichen Hand. Hinzu kam die Ambition des Bundes, nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die gesellschaftliche Entwicklung zu steuern. Ziel war eine Modernisierung des Landes, vor allem durch den Ausbau des Sozialstaats. Der Föderalismus wurde in diesem Sinne neu gestaltet.

Das Grundgesetz wurde geändert. Bund und Länder verloren den exklusiven Zugang zu bestimmten Arten des Steuereinkommens. 1949 gingen noch alle Einnahmen aus der Umsatzsteuer alleine an den Bund. Die Länder erhielten hundert Prozent der Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Gemeinden die gesamte Gewerbesteuer. 1966 war ein Steuerverbund entstanden, bei dem sich Bund, Länder und Gemeinden alle Steuerarten untereinander aufteilten. Die neue Fassung des Grundgesetzes sah Gemeinschaftssteuern vor. Bund und Länder erhalten bis heute je zur Hälfte die - von den Unternehmen zu entrichtende - Körperschaftsteuer. Häufig wird auch das Aufkommen der Einkommensteuer aufgeteilt, nachdem vorher ein Anteil für die Gemeinden abgezogen wurde. Im Gegenzug verloren die Gemeinden ihren exklusiven Zugang zur Gewerbesteuer. Deren Erträge, die zum größeren Teil bei den Gemeinden bleiben, fließen nun zum kleineren Teil auch Bund und Ländern zu. Die wichtigste Steuerquelle ist inzwischen die Umsatzsteuer geworden. Welchen Anteil der Bund aus dieser Quelle erhält und was die Länder erhalten, kann immer wieder neu verhandelt werden. Es erwies sich, dass die Umsatzsteuer eine ganz wichtige Funktion für den finanziellen Interessenausgleich im deutschen Föderalismus hat. Wenn die Länder an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten stoßen, greift die Politik häufig zu dem Mittel, die Umsatzsteueranteile der Länder zu erhöhen.

Mit diesem „Großen Steuerverbund“ sollte gemeinschaftliches Handeln in der Steuerpolitik sichergestellt werden. Das Prinzip der Reform, nämlich die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu vertiefen, auf Dauer zu stellen und gemeinsame Entscheidungen von Bund und Ländern vorzusehen, führte zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus. Kooperation bedeutete nun mehr als das Zusammenwirken zweier Partner. Kooperation fand Ausdruck in einem Netzwerk gemeinsamen Entscheidens. Der kooperative Föderalismus wurde zur Politikverflechtung, eine Bezeichnung die der Politikwissenschaftler *Fritz W. Scharpf*⁵ prägte. Die Frage nach dem rechten Maß von Vielfalt und Einheit im deutschen Föderalismus wurde so neu gestellt als Frage nach der Balance von Politikverflechtung und verbleibenden Handlungsspielräumen der Länder. Die Länder haben die Föderalismusreformen der 1960er Jahre durchaus begrüßt. Für sie bedeutete die Politikverflechtung eine gesichertere finanzielle Grundlage. Und die Landesregierungen, die im Bundesrat mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit den Änderungen des Grundgesetzes zustimmten, erhielten mehr bundespolitischen Einfluss. Denn je mehr Bundesgesetze Länderangelegenheiten betreffen, desto mehr werden die Landesregierungen im Bundesrat für Mehrheiten bei der Bundesgesetzgebung gebraucht.

Die Politikverflechtung erstreckt sich nicht nur auf die Steuerpolitik. Sie betraf auch die Finanzierung von Staatsaufgaben. Ziel der Föderalismusreform war eine gemeinschaftliche Finanzierung von Bund und Ländern für wichtige staatliche Leistun-

gen. In das Grundgesetz wurde ein neuer Artikel eingefügt, der „Gemeinschaftsaufgaben“ definierte. Diese werden zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den Ländern finanziert. Dazu gehörten der Bau von Hochschulen und Hochschulkliniken, die Regionalförderung für wirtschaftlich weniger erfolgreiche Gebiete und die Modernisierung der Landwirtschaft sowie der Schutz der deutschen Küsten. Die Föderalismusreform von 2006 hat die Aufgabe des Hochschulbaus ab 2019 den Ländern übertragen. Beschlüsse über Gemeinschaftsaufgaben fallen in Planungsausschüssen mit drei Viertel-Mehrheiten, also in der Regel im Konsens von Bund und Ländern. Die Politikverflechtung erhöhte so den Einigungsbedarf im deutschen Föderalismus. Sie schuf neue intransparente und zur flexiblen Politiksteuerung wenig geeignete Institutionen.

2.4 Der Bundesrat

Koordiniert wird Politik auch im Bundesrat. Der Bundesrat ist „unvergleichlich“, wenn auch nicht „unvergleichbar“ – eine in der Welt verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Besonderheit⁶. Der Bundesrat ist formal kein Teil des deutschen Parlaments, sondern ein oberstes Bundesorgan. Aus historischer Sicht und aus Sicht der Politikwissenschaft ist der Bundesrat nicht zuletzt deshalb eigenständig, weil er eine Territorialkammer sein soll. Nicht die Funktion der Kontrolle und Verbesserung von Gesetzgebung steht in dieser Perspektive also im Vordergrund, sondern die Aufgabe der Mitwirkung durch eine im Grundgesetz garantierte Repräsentation regionaler Interessen. Je nach parteipolitischer Sichtweise und momentaner Interessenlage mag die so garantierte bundespolitische Präsenz der Länder als lästige Einmischung von „Provinzfürsten“, gemeint sind die Länderministerpräsidenten und –präsidentinnen, in die Bundespolitik tagespolitisch denunziert werden oder als notwendige, weil demokratisierende und vom Grundgesetz so vorgesehene „vertikale Gewaltenteilung“ verstanden werden.

Das Vehikel der Mitwirkung bleibt Artikel 50 Grundgesetz, der vorsieht: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.“ Im Wirken des Bundesrates kann man wie durch ein Vergrößerungsglas auf die politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland schauen. Wir erblicken eine Institution, die ebenso wie der sie tragende Föderalismus als Ort politischer Teilhabe wenig Aufmerksamkeit erhält, eine Institution, die wegen ihrer nur spärlichen öffentlichen Kontroversen und ihrer eingespielten politischen Routinen zur deutschen „Konsensdemokratie“ beiträgt und – eine Institution, die nicht immun sein kann gegen die Dominanz von Parteien in der deutschen Parteiendemokratie.

Gesetzgebung ist ohne die zentrale Rolle von Parteien von der Themenfindung, der gesellschaftlichen Mobilisierung über Mehrheitskoalitionen bis hin zu ihrer Formalisierung nicht denkbar. Zwar werden die Mitglieder des Bundesrates nicht bei allgemeinen (Parlaments-)wahlen gewählt, gleichwohl haben alle Landesregierungen einen parteipolitischen Hintergrund. Die Praxis, in Koalitionsverträge auf Länderebene eine Bundesratsklausel aufzunehmen, die in der Regel dazu führt, dass bei Koalitionskonflikten in den Landesregierungen bei Entscheidungen im Bundesrat die Enthalt-

tion folgt, hat den Bundesrat weniger repräsentativ werden lassen. Nun gibt es immer wieder Gesetzgebung, an der sich einige Länder in der letzten Phase der Entscheidung, der Plenarabstimmung, nicht mehr beteiligen. Das Erfordernis einer absoluten Mehrheit bei Bundesratsentscheidungen (Grundgesetz Artikel 52,3) verschärft die Wirkung der Enthaltung, denn jede Stimme, die nicht zu dieser Mehrheit beiträgt, ist faktisch eine Nein-Stimme.

Dies hat zu einer Diskussion über die mögliche Reform der Stimmenverteilung und des Abstimmungsmodus im Bundesrat geführt. Die geltende Stimmenspreizung von drei bis sechs Stimmen (Grundgesetz Artikel 51,2) gibt den kleineren Ländern im Bundesrat ein Gewicht, das dem Bevölkerungsanteil dieser Länder nicht entspricht und diese deutlich bevorzugt. Eine Stimme des bevölkerungsärmsten Landes Bremen steht für 226 Tausend Einwohner, eine Stimme des bevölkerungsreichsten Landes Nordrhein-Westfalen für fast drei Millionen Einwohner. Die einheitliche Stimmabgabe führt zu dem erwähnten Phänomen der zunehmenden Stimmenthaltung. Das Erfordernis der absoluten Mehrheit erhöht die Hürde für positive Entscheidungen bei zustimmungspflichtigen Gesetzen und provoziert Verzögerungen durch Anrufen des Vermittlungsausschusses.

Die einheitliche Stimmabgabe impliziert, dass es eine territorial begründbare politische Position eines Landes gibt, auch wenn in der Praxis die Parteienkonkurrenz diese Position überlagert bzw. interpretiert. Die Entscheidung darüber, beispielsweise, welche nordafrikanischen Länder sichere Herkunftsländer für Flüchtlinge sind, kann schwerlich in Hamburg anders gesehen werden als in Bayern, war aber dennoch Gegenstand parteipolitischer Kontroversen im Bundesrat. Die neue Buntheit der Regierungskoalitionen in den Ländern macht Bundesratsbeschlüsse zudem unvorhersehbarer. Zumindest ist großen Koalitionen im Bund eine absolute Mehrheit im Bundesrat nicht mehr garantiert.

Der letzte weitreichende Versuch, den Bundesrat als Institution parteipolitisch zu instrumentalisieren ging, je nach Sichtweise, vom Bundesrat in der zweiten Amtszeit des Bundeskanzlers Gerhard Schröder bzw. von Gerhard Schröder selbst aus, der in seiner Bundestagsrede zur Vertrauensfrage am 1. Juli 2005 dem Bundesrat einen Mangel an „Haltung“ (es bleibt unklar, was das sein soll) vorwarf. Er sagte: „Die Situation im Bundesrat ist dabei nicht nur eine Frage der Mehrheit, sondern sie ist zunächst einmal eine Frage der Haltung, wie die Zahl der Einsprüche nach abgeschlossenem Vermittlungsverfahren exemplarisch zeigt. In der laufenden Wahlperiode hat die Bundesratsmehrheit in 29 Fällen Einspruch gegen das entsprechende Gesetz eingelegt. Das, meine Damen und Herren, ist fast so häufig wie in den ersten zwölf Wahlperioden der Jahre 1949 bis 1994 zusammen. Ersichtlich geht es der Bundesratsmehrheit in diesen wie in anderen Fällen, etwa in der Steuerpolitik oder beim Subventionsabbau, nicht mehr um inhaltliche Kompromisse oder staatspolitische Verantwortung, sondern um machtversessene Parteipolitik, die über die Interessen des Landes gestellt wird.“⁷ Der Bundesrat wurde so Teil einer verfassungsrechtlich fraglichen Begründung des Vertrauensverlustes in den Bundeskanzler mit dem Ziel der Auflösung des Bundestages.

Selbstverständlich gibt es weiterhin zustimmungspflichtige Gesetze, aber dass der Bundesrat als Institution insgesamt von einer Partei bzw. Koalition politisch dominiert und instrumentalisiert wird, dürfte der Vergangenheit angehören. Was Thomas Ellwein⁸ ab 1973 als „Verfassungskrise“ wahrnahm – die damals neue konsequente Parteipolitisation des Bundesrates – hat sich als weniger dramatisch herausgestellt. Einerseits weil der pluralisierte parteipolitische Wettbewerb einer Dauerkonfrontation von Bundestagsmehrheit und Bundesratsmehrheit die Grundlage entzog, aber auch weil eine Unterscheidung notwendig wurde, die bisher in der politikwissenschaftlichen Literatur übersehen wurde: das Verhandeln im Bundesrat im Kontext der Parteidemokratie⁹. Was im Vorfeld der Bildung von Regierungskoalitionen selbstverständlich ist, gilt auch für den Alltag des Bundesrates, insbesondere seiner Ausschüsse: Parteien verhandeln nicht auf der Basis von Nullsummenspielen, sondern zum Erzielen politischer Kompromisse, deren Zustandekommen schon als Erfolg eigener Ordnung gepriesen werden.

Der Bundesrat hat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen eine Vetomöglichkeit bei der Bundesgesetzgebung. Vetopositionen Zweiter Kammern veranlassen Regierungen zu strategischem Verhalten in der Gesetzgebung. Die so verursachte Schere im Kopf des Gesetzgebers, der, wie es der frühere Bundeskanzler *Helmut Schmidt* einmal formulierte, immer vorausseilend die Positionen von Bundesrat und Bundesverfassungsgericht mitdenken muss, existierte in Deutschland spätestens seit den 1970er Jahren des vorigen Jahrhunderts. Sie existiert heute weiter, aber in der abweichenden Form der Suche nach parteipolitischen Bündnispartnern im Bundesrat oder nach territorialen Partnern im Bundesrat, die aus finanziellen oder anderen Landesinteressen sich der Haltung des Bundes anschließen.

Die Frage nach der Rolle des Bundesrates in der Gesetzgebung ist aber viel grundsätzlicher zu stellen. Sie hängt sicherlich von der Ausgestaltung des Grundgesetzes ab und hier in erster Linie von der Bund-Länder Kompetenzverteilung. Eine Zentralisierung politischer Aufgaben schwächt den Föderalismus, schwächt die Landesparlamente, aber stärkt den in der bundespolitischen Gesetzgebung verankerten Bundesrat. Paradoxerweise profitiert damit die territoriale Dimension in der Bundespolitik durch ihre Schwächung. Profiteure sind die Exekutiven, die Länderregierungen, die bei Kompetenzreformen mit der Bundesexekutive zusammenarbeiten (Exekutivföderalismus), wenn auch – wie die Pandemiekrise zeigte – nicht immer automatisch erfolgreich.

2.5 Das Vermittlungsverfahren

Legt der Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen sein Veto gegen ein Gesetzesvorhaben ein, so haben nach dem Grundgesetz (Art. 77) Bundestag und Bundesregierung das Recht, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Da auch der Bundesrat das Recht hat, bei zustimmungspflichtigen Gesetzen den Vermittlungsausschuss anzurufen, sind insgesamt drei Vermittlungsverfahren möglich. Anders ist dies bei nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen (den Einspruchsgesetzen). Hier sieht das Grundgesetz nur ein Vermittlungsverfahren vor, das vom Bundesrat angeregt werden kann.

Erst wenn das Verfahren durchgeführt ist, ist der Einspruch des Bundesrates möglich. Er kann, anders als der Einspruch bei zustimmungspflichtigen Gesetzen, durch die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beziehungsweise bei einer Entscheidung des Bundesrates mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit mit einer entsprechenden Mehrheit im Bundestag zurückgewiesen werden.

Das Grundgesetz regelt die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses nicht. Es bestimmt lediglich, dass er aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates gebildet werden muss. In der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates ist festgelegt, dass dem Vermittlungsausschuss ein Vertreter je Land (also 16 Ländervertreter) und eine gleich große Anzahl von Mitgliedern des Bundestages angehören. Die aus dem Bundestag kommenden Mitglieder des Bundesrates spiegeln in ihrer Zusammensetzung die Stärke der Fraktionen wider.

Der Vermittlungsausschuss wählt je ein Mitglied des Bundestages und des Bundesrates, die sich im Vorsitz des Vermittlungsausschusses vierteljährlich abwechseln und gegenseitig vertreten. Der Vermittlungsausschuss hat die Aufgabe, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen einen Einigungsvorschlag zu machen. Dies kann er auf unterschiedliche Weise tun: Er kann bei Mehrheitsverhältnissen im Vermittlungsausschuss, die den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag nicht entsprechen, die Bundesratsposition quasi bestätigen („unechter“ Vermittlungsvorschlag). Er kann versuchen, die Positionen von Bundestag und Bundesrat anzunähern („echter“ Vermittlungsvorschlag). Und er kann neue Ideen in den Gesetzgebungsprozess einbringen. Dies ist aus pragmatischen Gründen oft attraktiv, aber nicht unproblematisch. Der Vermittlungsausschuss hat kein Recht der Gesetzesinitiative. Gestaltet er, so wirkt er quasi wie ein „Überparlament“. Kritiker sprechen von dem Problem, dass der Bundesrat bei der Gesetzgebung in die Rolle einer „Dritten Kammer“ des Parlaments schlüpfte. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt festgestellt (1999, 2008), dass dem Vermittlungsausschuss lediglich die Aufgabe zukomme, Änderungsvorschläge im Gesetzgebungsverfahren zu erarbeiten, die sich im Rahmen der parlamentarischen Zielsetzung des Gesetzgebungsvorhabens bewegen und die sichtbar gewordenen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat ausgleichen. Folgerichtig erklärte das Bundesverfassungsgericht 2010 erstmals im Vermittlungsausschuss formulierte Gesetzgebung, die auf anderweitig zustande gekommenen Vorschlägen beruhte, für verfassungswidrig.¹⁰ Das Nutzen des Vermittlungsausschusses als Revisionsinstanz für Regierungsentscheidungen wäre besonders für die Opposition im Bundestag interessant. Allerdings findet sich eine Mehrheit der Opposition im Vermittlungsausschuss so gut wie nie.

2.6 Die Dritte Ebene

Die sogenannte Dritte Ebene des deutschen Föderalismus umfasst die formelle und informelle Selbstkoordination der Länder. Die Treffen der Ministerpräsidenten in unterschiedlichen Konstellationen gehören dazu, ebenso wie die regelmäßigen Länderministerkonferenzen. Die in der Corona-Krise zur Prominenz gelangten Treffen der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen mit der Bundeskanzlerin sind fak-

tisch eher ein Randphänomen und schon gar kein dem Bundesrat vergleichbares Entscheidungsgremium. Dass in der öffentlichen Diskussion ein Beratungs- und Koordinierungsgremium als Essenz des Föderalismus wahrgenommen wurde, sagt viel über die Qualität der politischen Bildung.

Der deutsche Exekutivföderalismus hat inzwischen eine stark informelle Komponente entwickelt, die dem Bundesrat zumindest indirekt selbst bei der Gesetzgebung Konkurrenz macht. So finden nach Wahlen Sondierungsgespräche und Koalitionsverhandlungen auf breiter Basis der Exekutiven der möglichen Koalitionspartner in Bund und Ländern (gelegentlich sogar der Kommunen) statt. Die Konsequenz: Koalitionsverträge auf Bundesebene, die immer stärker zur Rechtfertigung von Bundesgesetzgebung dienen, können sich auf den inhaltlichen Beitrag des gleichen Personenkreises berufen, der in der Funktion des Ministerpräsidenten/der Ministerpräsidentin einen Teil der Bundesratsstimmen dirigiert.

3. Ein skeptischer Ausblick

Föderalismus und Demokratie müssen nicht nur zusammengedacht werden, sondern Föderalismus muss als Ausdruck von Demokratie verstanden werden. So will es das Grundgesetz. Praxis ist leider etwas Anderes: „Die Versuchung war immer groß, die Finanzierung nicht an den Aufgaben (von Bund und Ländern, R.S.) auszurichten, sondern am Handlungsdruck. Ergebnis: Da der Bund unter Zugzwang steht (und ihn oft selbst schafft), landen Infrastruktur, Digitalisierung oder Bildung bei ihm. Geschürt werden diese Zentralisierungstendenzen auch von Ministerpräsidenten. Sie entledigen sich ihrer Verantwortung mit dem Hinweis, es sei den Bürgern doch egal, wer zuständig sei, Hauptsache die Dinge funktionierten endlich. So sah es auch Merkel.“¹¹ Dem ist nichts hinzuzufügen, außer vielleicht, dass die politische Bildung vor einer Herkulesaufgabe steht.

Anmerkungen

- 1 Der Spiegel vom 3.4. 2021, S. 8.
- 2 Ebda. S. 18.
- 3 Vgl. z.B. Oberhofer, Julia/ Stehlin, Martin/ Sturm, Roland: Citizenship im unitarischen Bundesstaat. Politische Vierteljahresschrift, 52 (2) 2011, S. 163-194.
- 4 Vgl. Simon Obermeier: Die Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen: Eine weitere Anekdote eines „symbolischen“ Föderalismus“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden 2012, S. 211-221.
- 5 Scharpf, Fritz W. /Reisert, Bernd/Schnabel, Fritz: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.
- 6 Roland Sturm: Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30, 2003, S. 24-31.
- 7 Gerhard Schröder: Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, 3. Aufl., Hamburg 2006, S. 446f.

- 8 Thomas Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Opladen 1977, S. 295.
- 9 Vgl. Müller, Markus M./ Sturm, Roland/ Finke, Patrick/ Souris, Antonios: Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Baden-Baden 2020.
- 10 2 BvR 758/07 vom 20. Januar 2010.
- 11 Jasper von Altenbockum: Eine kleine Revolution, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.3. 2021, S. 1.

Literatur

Roland Sturm: Föderalismus, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2020.

Roland Sturm: Autonomieverlust der Länder. Föderale Kompetenzverteilung in Deutschland, in: Anna Gamper et al.: Föderale Kompetenzverteilung in Europa, Baden-Baden: Nomos 2016, S. 129-149.

Sollen die Covid-Impfstoffpatente freigegeben werden?

Edmund Budrich

Am 31. Dezember 2019 wurde der Ausbruch einer neuen Lungenentzündung mit noch unbekannter Ursache in Wuhan in China bestätigt, im Januar 2020 entwickelte sich die Krankheit zur Epidemie in China, am 11. Februar 2020 schlug die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den Namen COVID-19 für die Infektionskrankheit vor und am 11. März 2020 erklärte sie die bisherige Epidemie offiziell zu einer weltweiten Pandemie.

Im Dezember 2020 begannen Impfungen gegen Covid 19 in Europa, in den USA, in Russland und China mit jeweils dort hergestellten Stoffen. Die Entwicklung in Europa war sogleich von Konkurrenzproblemen bestimmt. Einige Staaten hamsterten, andere exportierten in Nicht-EU-Länder. Die EU wollte die Exporte verbieten.

Offen blieb die Hilfe für die ärmeren (Entwicklungs- und Schwellen-)länder. Zwar war schon im April 2020 von der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Europäischen Kommission, Frankreich und Deutschland die Initiative Covax zu diesem Zweck gegründet worden, doch es dauerte Monate, bis erste Lieferungen tatsächlich erfolgten, wobei die Mengen der Zielsetzung keineswegs entsprachen.

Die Lage

Im Sommer 2021 stellt sich die Lage wie folgt dar:



Edmund Budrich
Co-Herausgeber und Redakteur von GWP

Weltweit wurden seit Beginn der internationalen Impfkampagne bereits über 3,8 Milliarden Impfungen verabreicht. Der größte Anteil dieser Immunisierungen entfällt dabei auf China, die USA, Indien und die EU...¹

11 Milliarden Dosen werden benötigt, um 70 % der Weltbevölkerung zu impfen, aber erst ein Bruchteil dieser Menge ist hergestellt worden. (Europäisches Parlament, s.u.)

Im Juni 2021 schreibt die NZZ zur Lage in Afrika:

... Erst ein Prozent der 1,3 Milliarden Afrikanerinnen und Afrikaner sind vollständig gegen Covid-19 geimpft. Laut der WHO werden neun von zehn afrikanischen Ländern das Ziel verpassen, bis September 10 Prozent der Bevölkerung geimpft zu haben. Der Hauptgrund: Nur knapp zwei Prozent aller weltweit verabreichten Impfdosen haben bisher Afrika erreicht.

Anders als die Impfkampagnen haben die Neuinfektionen an Tempo gewonnen. In der ersten Juni-Woche nahm die Zahl der Infektionen in Afrika um 25 Prozent gegenüber der Vorwoche zu – weltweit ging die Zahl der Infektionen um 15 Prozent zurück. Mehrere Länder kämpfen mit Virusvarianten, die Rede ist von einer dritten Welle, auf die der Kontinent nicht vorbereitet ist.

Am Wochenende haben die Regierungschefs der G-7-Staaten, die sich im Süden Englands trafen, angekündigt, eine Milliarde Impfdosen bereitzustellen. Ein grosser Teil davon dürfte nach Afrika gehen. Könnte es die Wende sein?

*In Afrika sind weniger als 1 Prozent der Menschen vollständig geimpft.*²

Und in einer n-tv-Meldung vom 28.7. 2021 wird die Impfstoffverteilung weltweit verglichen:

Die internationale Impfinitiative Covax rechnet in den kommenden sechs bis acht Wochen mit einem deutlichen Anstieg der Spenden von Impfdosen für arme Länder. Covax erwartet in diesem Zeitraum 250 Millionen Impfdosen, teilt die Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit. Bislang konnte Covax 152 Millionen Impfdosen an 137 Länder verteilen. Die Covax-Initiative hat es sich zum Ziel gesetzt, die massive Ungleichheit zwischen reichen Industrieländern und armen Schwellen- und Entwicklungsländern bei den Corona-Impfungen zu verringern. Dabei ist sie zunehmend auf Impfstoff-Spenden der reichen Länder angewiesen, die zu viel Impfstoffe bestellt hatten....

Nach Kriterien der Weltbank kommen in den reichen Ländern bis zu 96,7 verabreichte Impfdosen auf 100 Einwohner. In den 29 ärmsten Ländern der Welt kommen nur 1,6 Dosen auf 100 Einwohner.³

Die Idee: Freigabe von Patentschutz

Spenden von Impfstoffen, gar bezahlte Lieferungen, erscheinen nicht ausreichend, um sowohl rasch wie auf die Dauer die armen bzw. Schwellenländer zu versorgen. Die Idee: In den Ländern selbst sollen Vaccine produziert werden, aber dazu braucht es die Patente. Also müsste der rechtliche Patentschutz aufgehoben werden. Indirekt hatte dazu schon UN-Generalsekretär Antonio Guterres aufgerufen:

*“A COVID-19 Vaccine must be seen as a global public good, a people’s vaccine”
UN Secretary-General Antonio Guterres (Global Vaccine Summit, 4 June 2020)⁴*

Aber die direkte Aufforderung kam von verschiedenen Seiten, hier aus verschiedenen Quellen zitiert:

Hintermeier Daily – Das Magazin zu Fragen der Zeit/The magazine on questions of the time. Coronavirus Spezial, Mai 2021

Die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) ruft die deutsche Bundesregierung und die Europäische Kommission dazu auf, der Aussetzung des Patentschutzes für Corona-Impfstoffe zuzustimmen.

„Wenn durch diese Maßnahme deutlich mehr Impfstoff hergestellt werden könnte, würde das vor allem den Gruppen zugutekommen, die jetzt benachteiligt sind“, erklärt Kamal Sido, GfbV-Referent für Minderheiten und Nationalitäten. „Nationale und ethnische Minderheiten, Binnenflüchtlinge und Menschen in Kriegs- und Krisengebieten haben sonst auf absehbare Zeit keine Chance, eine Impfung zu erhalten.“ Besonders Menschen in Flüchtlingslagern seien aufgrund der beengten Verhältnisse und schwierigen hygienischen Bedingungen weiterhin einem erhöhten Risiko ausgesetzt.

„Für die über fünf Millionen Menschen in Nordsyrien hat die Weltgesundheitsorganisation jetzt weniger als 700 Impfdosen zur Verfügung gestellt“, kritisiert Sido. „In einem Gebiet, in dem die Menschen nach Jahren des Bürgerkrieges geschwächt sind, wird das den Verlauf der Pandemie kein bisschen bremsen.“ Die einzige Möglichkeit sei, so schnell wie möglich so viel Impfstoff wie möglich zu produzieren. „Viele Regierungen der Welt benachteiligen große Teile ihrer Bevölkerung systematisch. Gerade hier könnte und müsste die WHO aktiv werden und Impfstoffe verteilen“, fordert Sido. „Unter der muslimischen Bevölkerung in Indien und Myanmar, den christlichen Minderheiten des Nahen Ostens und auch den indigenen Völkern Lateinamerikas würde schon ein zeitweises Aussetzen des Patentschutzes auf Corona-Impfstoffe unzählige Leben retten.“⁵

Das Europäische Parlament im Juni 2021:

In einer mit 355 zu 263 Stimmen bei 71 Enthaltungen angenommenen Entschließung schlägt das Parlament vor, Verhandlungen über eine *vorübergehende* Aussetzung des TRIPS-Übereinkommens⁶ der WTO zu Patenten aufzunehmen, um den weltweiten Zugang zu erschwinglichen medizinischen Erzeugnissen im Zusammenhang mit COVID-19 zu verbessern und globale Produktionseinschränkungen und Versorgungsengpässe anzugehen. Die Abgeordneten weisen auch auf die Bedrohung hin, die ein *unbefristetes* Aussetzen des TRIPS-Übereinkommens für die Forschungsfinanzierung bedeuten würde, insbesondere für Forscher, Investoren, Entwickler und für klinische Studien...

Um Produktionsengpässe zu beheben, fordern die Abgeordneten die EU auf, „Ausfuhrbeschränkungen rasch zu beseitigen und ihren eigenen Mechanismus für Ausfuhrgenehmigungen durch Anforderungen an die Transparenz von Ausfuhren zu ersetzen“. Die USA und das Vereinigte Königreich werden aufgefordert, ihrerseits „ihr Ausfuhrverbot für Impfstoffe und Rohstoffe, die zur Herstellung von Impfstoffen benötigt werden, umgehend aufzuheben“. Die Abgeordneten weisen darauf hin, dass 11 Milliarden Dosen benötigt werden, um 70 % der Weltbevölkerung zu impfen, dass aber erst ein Bruchteil dieser Menge hergestellt worden ist.

Impfstoffproduktion in Afrika

Da der überwiegende Teil der bis Juni 2021 weltweit etwa 1,6 Milliarden Impfstoffdosen größtenteils in Industrieländern und impfstoffproduzierenden Ländern verabreicht wurde, und nur 0,3 % in den 29 ärmsten Ländern, muss die EU die Produktion in Afrika unterstützen, betont das Parlament. ...⁷

Und ein Bericht des Deutschen Ärzteblatts zitiert Forderungen an die Bundeskanzlerin vor ihrem Besuch bei US-Präsident Biden im Sommer 2021:

Anlässlich des USA-Besuchs von Merkel haben heute 65 zivilgesellschaftliche Organisationen der People's Vaccine Alliance die vorübergehende Freigabe der Patente auf COVID-19-Impfstoffe gefordert. Sie verlangten von der Kanzlerin, sich der Regierung von US-Präsident Joe Biden anzuschließen und einen Verzicht auf Patente bei der Welthandelsorganisation (WTO) zu unterstützen...

Sie alle forderten eine Verzichtserklärung für den Schutz geistigen Eigentums. Dies sei die einzige Möglichkeit, die Impfstoffproduktion weltweit auszuweiten, um auch Menschen in ärmeren Ländern Zugang zu dem lebenswichtigen Schutz gegen COVID-19 zu ermöglichen.

Die Organisationen widersprachen Merkels Äußerung, dass bestehende Regelungen ausreichen, um Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen die Herstellung eigener Impfstoffe zu ermöglichen. Sie verwiesen darauf, dass derzeit die dritte COVID-19-Welle besonders ärmere Länder treffe.⁸

Impfstoff-Diplomatie: Geopolitik mit Impfstoffen

Winand von Petersdorff zeigt in der FAZ (FAZ.net, 23.6.2021) auf, wie China den Westen mit dem globalen Einsatz von Impfstoffen politisch zu überholen droht:

„China hat die Welt mit Corona-Impfstoff beliefert, als der Westen mit sich selbst beschäftigt war. Jetzt versucht Amerika mit Macht, Boden gut zu machen.

Der amerikanische Kontinent feiert aktuell seine eigene Fußballmeisterschaft in Brasilien, die Copa América. Einer der wichtigsten Marketingpartner ist der chinesische Konzern Sinovac. Er beliefert nicht nur die Organisatoren, sondern ganz Brasilien und andere lateinamerikanische Länder mit CoronaVac. Das ist neben einem anderen chinesischen Mittel der am weitesten verbreitete Impfstoff in der vom Coronavirus geplagten Region...“

Spätestens seit Chinas Staatschef Xi Jinping vor einem Jahr angekündigt hat, dass sein Land chinesische Impfstoffe zu öffentlichen Gütern machen und mit Entwicklungs- und Schwellenländern teilen werde, hat Impfpolitik eine geopolitische Dimension. Monica de Bolle, Impfexpertin der Denkfabrik Peterson Institute in Washington, hegt nicht den geringsten Zweifel daran, dass China versucht, über den Export von Impfstoff politischen Einfluss in Lateinamerika zu gewinnen – in einer Region, die früher automatisch zur Interessensphäre der USA gerechnet worden wäre...⁹

Joe Bidens später Paukenschlag: Die Freigabe

Für Deutschland gewinnt die Frage der Patent-Freigabe ein besonderes Gewicht dadurch, dass US-Präsident Biden sich (am 5. Mai) nach einer Rede im Weißen Haus für eine temporäre Aufhebung des Patentschutzes für Covid-19-Impfstoffe als Ausnahmeregelung ausgesprochen hat.

„Die Regierung glaubt fest an den Schutz des geistigen Eigentums, aber um die Pandemie zu beenden, unterstützt sie den Verzicht auf diese Schutzmaßnahmen für Covid-19 Impfstoffe“, teilte Bidens Chefunterhändlerin in Handelsfragen, Katherine Tai, kurz nach Bidens Bemerkungen in einer offiziellen Erklärung mit. .. Es handele sich um eine globale Gesundheitskrise und die außergewöhnlichen Umstände der Corona-Pandemie verlangten nach außergewöhnlichen Maßnahmen. Die Aktien einer Reihe von Herstellern von Impfstoffen gegen Covid-19 stürzten nach der Nachricht ab.

Zwei der größten Impfstoffhersteller sind die US-Firmen Moderna Inc. und Pfizer Inc. US-Präsident Biden beugte sich mit diesem Schritt dem wachsenden Druck demokratischer Gesetzgeber und über 100 betroffener Länder. ...¹⁰

Die Bundeskanzlerin weist den Biden-Vorschlag zurück. Nicht die Freigabe der Patente, sondern die Steigerung der Produktion an den bisherigen Stellen sei das Mittel der Wahl:

Aus einem Beitrag von Elisabeth Dostert, Björn Finke, Brüssel, Nico Fried und Cerstin Gammelin, Berlin, in der Süddeutschen Zeitung, 6. Mai 2021:

Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) hat skeptisch auf den Vorstoß der USA reagiert, die Patente für Impfstoffe befristet freizugeben, um so deren globale Verteilung zu beschleunigen. „Der Schutz von geistigem Eigentum ist Quelle von Innovation und muss es auch in Zukunft bleiben“, sagte eine Regierungssprecherin am Donnerstag der Süddeutschen Zeitung. „Der limitierende Faktor bei der Herstellung von Impfstoffen sind die Produktionskapazitäten und die hohen Qualitätsstandards, nicht die Patente“...

US-Präsident Joe Biden hatte in der Nacht zu Donnerstag einen Kurswechsel eingeleitet. Die temporäre Aufhebung des Patentschutzes für Covid-19-Impfstoffe würde bedeuten, dass Firmen in aller Welt die Impfstoffe von Herstellern wie Biontech produzieren könnten, ohne Lizenzgebühren zu bezahlen. Die Aktienkurse der möglicherweise betroffenen Hersteller verzeichneten prompt zum Teil deutliche Verluste, obwohl die Unternehmen vermutlich Entschädigungen erhalten würden...

Faktisch stürzt Biden die Bundesregierung in ein Dilemma. Einerseits haben sich die Kanzlerin und Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier frühzeitig für eine gerechte globale Verteilung von Impfstoff eingesetzt. Deutschland gehört zu den wichtigsten Geldgebern der Impfinitiative Covax unter dem Dach der Vereinten Nationen. Andererseits gibt es in der Bundesregierung auch Verbitterung darüber, dass die USA erst über Monate ihre nationale Impfkampagne mit strikten Exportverboten schützten und sich nun als Vorkämpfer internationaler Solidarität aufspielen.¹¹

Klar gegen Patentfreigabe: die Pharma-Industrie/Wirtschaft

Die Verlautbarung des Verbandes der forschenden Pharma-Unternehmen vom 4. Juni 2021 enthält die wichtigsten Argumente und ist deshalb hier in großer Länge dokumentiert:

„Die forschenden Pharma-Unternehmen lehnen die Aufhebung des Patentschutzes ab, da Forschung behindert und das Problem der noch fehlenden Produktionskapazitäten verschärft würden.

Die forschenden Pharmaunternehmen haben in Rekordzeit Impfstoffe gegen COVID-19 entwickelt, sie zur Zulassung gebracht und deren Großproduktion aufgebaut. Dies war und ist eine Mammutaufgabe. Jetzt bauen sie die Produktion immer weiter aus und knüpfen ständig wachsende Produktionsnetzwerke.

Die Entwicklung der Impfstoffe beruht teilweise auf jahrzehntelanger Vorarbeit. Es waren vor allem private Geldgeber und Unternehmen, die dabei ins finanzielle Risiko gegangen sind, um wissenschaftliche Erkenntnisse weiterzuentwickeln und neue Technologien zur Marktreife zu bringen. Sie taten dies mit der Aussicht, dass ihr geistiges Eigentum durch Patente geschützt wird und ihre Investitionen die Chance bekommen, sich zu amortisieren. Das Argument, "der Staat" hätte eigentlich alles finanziert, hält genau aus diesem Grund der Überprüfung nicht stand: Staatliche Gelder sind in größerem Umfang erst geflossen, als sich abzeichnete, dass die Impfstoffe wirken würden – und sollten die Produktion anschieben.

Impfstoffproduktion lässt sich nicht über Nacht auf der grünen Wiese errichten. Und die vor Ort benötigte Expertise der Fachkräfte, Kühlgeräte und hochtechnologische Bestandteile für die Herstellung des Serums sind nur begrenzt verfügbar. Ohne unternehmerisches Denken mit der Aussicht auf Patentschutz hätte es weder so schnell Impfstoffe gegeben noch würden die Unternehmen in der Lage sein, Milliarden Dosen zu liefern. Eine Aufhebung des Patentschutzes würde nicht dafür sorgen, dass auch nur eine einzige Dosis Impfstoff schneller zur Verfügung steht. Wahrscheinlich wäre sogar das Gegenteil der Fall: Die Originalhersteller würden keinen Anreiz mehr haben, sich an einer schnellstmöglichen weltweiten Versorgung mit Impfstoffen zu beteiligen. ...

Hersteller von Impfstoffen, die mit der Covax-Initiative zusammenarbeiten, sollen durch Vorabkaufverpflichtungen und Vorauszahlungen in die Lage versetzt werden, ihre Produktionskapazitäten schnell und be-

lastbar auszuweiten. Hierbei werden Liefermengen, Lieferfristen und sehr moderate Preise festgelegt. Bis Ende des Jahres 2021 sollen durch Covax auf diese Weise mindestens zwei Milliarden Impfstoffdosen bereitstellen, um die akute Phase der Pandemie zu überwinden. ...

Doch die Patente einfach aufzuheben, wie das eine wachsende Zahl von Ländern und Organisationen fordern, würde an der akuten Impfstoffknappheit gar nichts ändern. Denn nicht der Schutz des geistigen Eigentums steht dem im Weg, sondern die Grenzen der Produktion. ..

Biontech und CureVac sind da gute Beispiele: Beide Firmen haben sich mit großen Partnern zusammengetan. Dennoch wird es noch Monate dauern, bis Anlagen aufgebaut, Prozesse validiert und Abläufe so optimiert sind, dass tatsächlich die milliardste Impfstoffdose die Fabrik verlässt. Nicht, weil die Unternehmen nicht anders wollten, sondern weil sie gar nicht anders können...¹²

Aus einem Interview, das Michaela Hutterer mit Reto Hilty, Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb im März 2021 führte. Der Experte für Immaterialgüterrecht plädiert dafür, Patentrechte auf Impfstoffe gegen Covid-19 auch in der Pandemie aufrechtzuerhalten.

Frage: Wäre am Ende nicht gerade die Pharmaindustrie der Profiteur?

Gewiss soll sich niemand an der Pandemie eine goldene Nase verdienen, auch die Pharmaindustrie nicht. Aber die staatlichen Gelder müssen ja auch nicht bedingungslos ausgegeben werden, sondern es sind bestimmte Vorgaben möglich. Insoweit herrscht allerdings nicht nur bei der Pharmaindustrie wenig Transparenz, sondern auch bei den öffentlichen Geldgebern. Die Tatsache, dass in den USA proportional zu den Einwohnerzahlen inzwischen bereits etwa dreimal so viele Menschen geimpft sind wie in Deutschland oder in der EU insgesamt, spricht jedenfalls dafür, dass die US-Regierung mit der eigenen Industrie schon bei der Mittelvergabe weitsichtiger verhandelt hat als andere Regierungen.

Frage: Welche Lektionen hält die Covid-19-Krise noch bereit?

Wir haben einen beispiellosen Kraftakt erlebt, der deutlich macht, was sich im Gesundheitsbereich bewirken lässt, wenn die Entschlossenheit dazu vorhanden ist. Es gibt auch andere Bereiche, in denen das notwendig wäre. So beklagen wir seit langem, dass die bekannten Antibiotika gegen immer mehr resistente Bakterien nicht mehr wirken. Es werden aber kaum noch neue Medikamente in diesem Bereich entwickelt. Das ist kein Zufall. Denn es handelt sich um Massenmedizin, wo die Preise aus sozialpolitischen Erwägungen möglichst tief gehalten werden. Tatsächlich bräuchte es in diesem weitgehend ausgeforschten Bereich wohl neue Innovationsschübe. Damit sind jedoch erhebliche Investitionsrisiken verbunden. Solche geht die Pharmaindustrie durchaus ein – aber nur, wenn sie am Ende damit rechnen kann, lohnende Gewinne zu erzielen. Hier kommt die öffentliche Hand ins Spiel. Mit einem sinnvoll koordinierten Einsatz ausreichender staatlicher Mittel lassen sich sehr wohl Forschungsanreize setzen. Nur eben hat die Covid-19-Krise auch gezeigt, dass klare Vereinbarungen mit der Pharmaindustrie erforderlich sind, damit die Forschungsergebnisse der Allgemeinheit am Ende tatsächlich und zu vertretbaren Konditionen zur Verfügung stehen....¹³

Keine goldene Nase?

Lothar Gries gibt in Tagesschau.de Einblicke in das wirtschaftliche Geschehen bei den Impfstoffen:

„Wer am Ende einen Corona-Impfstoff hat und den vertreiben kann, der wird mit diesem Mittel sehr viel Geld verdienen“, prophezeite im vergangenen Herbst Gabriel Felbermayr, der Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (IfW). Tatsächlich sind die Erwartungen immens. US-Analysten sprechen von bis zu 50 Milliarden Dollar zusätzlichen Einnahmen in diesem Jahr.

Dabei kommt es natürlich auf die Menge der verkauften Vakzine an. Denn spätestens seit einem inzwischen gelöschten, aber nie dementierten Tweet der belgischen Staatssekretärin Eva De Bleeker sind die zuvor geheim gehaltenen Preise bekannt. Demnach kostet eine Dosis des Moderna-Impfstoffs umgerechnet rund 15 Euro, eine von BioNTech/Pfizer zwölf Euro, eine von AstraZeneca nur 1,78 Euro. Doch die Zahl der erwarteten Impfdosen geht in die Milliarden. Allein das Mainzer Unternehmen BioNTech will 2021 gemeinsam mit seinem Partner Pfizer zwei Milliarden Dosen seines Vakzins herstellen und damit die bisher erwartete Produktion von 1,3 Milliarden Dosen um mehr als 50 Prozent steigern.

Basierend auf diesen Zahlen und der Aussicht auf milliarden schwere Geschäfte mit den neuen Vakzinen sind die Aktienkurse einiger Impfstoffhersteller in die Höhe geschossen. So hat sich der Wert von BioNTech im vergangenen Jahr verdreifacht - auf inzwischen fast 27 Milliarden Dollar. Hinter diesem Höhenflug steht die Erwartung, dass das Unternehmen im laufenden Jahr einen Umsatz von gut 6,5 Milliarden Euro und einen Vorsteuergewinn von 4,4 Milliarden Euro erzielen wird – verglichen mit einem Verlust von 270 Millionen Euro bei einem Umsatz von knapp 500 Millionen im letzten Jahr. ..

Auch für Moderna als verhältnismäßig kleines und junges Biotech-Unternehmen verspricht der Impfstoff ein gigantisches Geschäft. Analysten von Goldman Sachs schätzen, dass das erst 2010 in Cambridge, Massachusetts, gegründete Unternehmen in diesem Jahr einen Umsatz von 13,2 Milliarden Dollar mit dem Impfstoff erwirtschaften wird. Ein Quantensprung für ein Unternehmen, dessen Umsatz noch 2019 bei bescheidenen 60 Millionen Dollar lag. Inzwischen ist Moderna an der Börse 62 Milliarden Dollar wert, in etwa so viel wie der ungleich größere deutsche Bayer-Konzern.¹⁴

Keine Patentfreigabe sondern Spenden

Die Bundeskanzlerin verweist im März erneut auf die Spendenaktivitäten Europa:

Die G7-Staaten werden nach Angaben von Bundeskanzlerin Angela Merkel ärmeren Ländern bis Ende 2022 2,3 Milliarden Corona-Impfdosen liefern. Deutschland finanziere vor allem über die internationale Impfinitiative Covax dabei umgerechnet 350 Millionen Impfdosen, sagte Merkel am Sonntag am Rande des G7-Gipfels. Aus eigenen Beständen werde man zunächst 30 Millionen Dosen spenden.

„Wenn wir etwas überzählig haben, werden wir das weitergeben“, sagte Merkel mit Blick vor allem auf das vierte Quartal, wenn mehr Impfstoff von den Firmen geliefert werden solle, als für die Impfungen der Menschen in Deutschland nötig ist.

Ziel sei, den Zugang aller Menschen zu Impfstoffen sicherzustellen, sagte Merkel. Die G7-Gruppe sei sich „einig, dass die Pandemie nur global besiegt werden kann. Der Weg aus der Pandemie sind Impfstoffe“, sagte Merkel.

Es gehe zudem darum, die globale Impfstoffproduktion zu fördern. Die G7-Gruppe wolle, dass die Mittel nicht mehr nur in Europa oder Asien hergestellt werden, sondern auch in Afrika. Hier engagiere sich vor allem das Mainzer Pharmaunternehmen Biontech, sagte Merkel, ohne weitere Details zu nennen.¹⁵

Kritik an der Zurückhaltung

Der SPIEGEL dokumentiert ebenfalls im Juni 2021 die scharfe Kritik vom UNO-Entwicklungschef Achim Steiner

»...Rechte an geistigem Eigentum sind ein Hindernis für eine beschleunigte Verbreitung und Produktion von Impfstoffen«, sagte UNDP-Chef Achim Steiner der Nachrichtenagentur dpa. Es gebe bei Vorstößen wie jenem zur Patentfreigabe zwar immer Bedenken, doch »Risiko ist kein Grund, jetzt nicht zu handeln«. Die Freigabe von Patenten müsse als eine von mehreren Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um der eklatanten Ungleichheit beim Verteilen der Vakzinen zu begegnen...

Der deutsche Uno-Vertreter Steiner, der am Donnerstag seine zweite Amtszeit als Entwicklungschef und dritthöchster Diplomat bei den Vereinten Nationen antritt, nannte die einseitige Verteilung der Impfstoffe zugunsten der Industrienationen »nicht zu vertreten«. Die Staatengemeinschaft habe es vergangenes Jahr verpasst, das internationale Impfprogramm Covax mit genügend Geld auszustatten.

Stattdessen seien die ärmsten Länder nun von jenen Staaten abhängig, die die Impfstoffe herstellten und zudem die Patente an ihnen besäßen. »Das ist keine gute Position für eine globale Familie und eine Gemeinschaft von Nationen«, so Steiner weiter...¹⁶

...und hier die Kritik des Nobelpreisträgers Stiglitz (16.06.2021)

»Bis die deutsche Seite ihre Position ändert, wird die Pandemie ungebremst wüten« (Stiglitz)

Der Ökonom Joseph Stiglitz fordert von der Bundesregierung, die Patentfreigabe für Coronaimpfstoffe nicht länger zu blockieren. Deutschland nehme »die ganze Welt als Geisel«, Merkel riskiere ihr politisches Vermächtnis.

Der frühere Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, fordert die Bundesregierung dazu auf, vorübergehend die Patente der in Deutschland entwickelten Coronaimpfstoffe auszusetzen. Es bedürfe »einer Aushebelung des ganz bewusst undurchdringlich gestalteten Netzes von Patenten, Urheberrechten, Geschäftsgeheimnissen«, schreibt Stiglitz in einem Gastbeitrag für die »Zeit«. Dies sei nötig, um die Impfstoffproduktion hochfahren zu können, »die Weltbevölkerung adäquat schützen zu können und die Ausbreitung des Virus zu stoppen«, insbesondere in ärmeren Ländern...¹⁷

Im Deutschlandfunk weist Jule Reimer auf die Zweifelhaftigkeit der Hilfszusagen hin und auf die Gefahren, die in einer Vernachlässigung der armen Länder stecken:

„Wir werden dieses Virus besiegen. Und deshalb bin ich ganz sicher, dass wir das schaffen werden“, erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel am 25. März 2021. Die Fortschritte dieses Jahres klingen auch wirklich beeindruckend. Es gibt weltweit gerade mal zwei Hände voll Covid-19-Impfstoffhersteller.

Für dieses Jahr haben sie die Auslieferung von zehn Milliarden Dosen angekündigt. Genug, um weltweit mindestens fünf Milliarden Menschen durchzuimpfen, reicht doch bei manchem Vakzin eine einzige Dosis. Dennoch: Anders als die Kanzlerin bin ich mir überhaupt nicht sicher, ob wir das Virus besiegen. Und zwar nicht nur, weil wir von fünf Milliarden Geimpften noch meilenweit entfernt sind. Ich habe ein Verständnisproblem, und zwar ein gravierendes.

Wortreich lehnt die deutsche Regierung es ab, die extra für diese Notsituation geschaffenen Ausnahmeregeln der Welthandelsorganisation WTO zu nutzen: bestimmte Patente zeitlich befristet auszusetzen – ja, möglicherweise ohne Entschädigungszahlungen. Damit Schwellenländer wie Südafrika, Indien oder Brasilien in großen Mengen produzieren und bitterarme Entwicklungsländer mit preisgünstigen Impfstoffen versorgen können.

Denn die von den Herstellern propagierten Mengen mögen ja zustande kommen. Nur wo landet der Impfstoff? Jedenfalls nicht da, wo er derzeit dringend benötigt wird. Laut Zusammenschluss der internationalen Menschenrechtsallianz Peoples Vaccines Alliance haben bisher nur 3,2 Prozent der weltweit produzierten Dosen den Weg in das internationale Covax-Programm gefunden. Doch genau darüber sollten 134 ärmere Länder versorgt werden. So das Versprechen der Industriestaaten....¹⁸

Die wirtschaftlichen Folgen für Länder ohne Vaccine und für die Welt

In der Pressekonferenz zur weltwirtschaftlichen Entwicklung vom 27.07.2021 warnt Gita Gopinath, Chefökonomin und Forschungsdirektorin des Internationalen Währungsfonds (IWF) vor den Folgen fehlenden Impfstoffes in ärmeren Ländern:

Zwar werde das globale Bruttoinlandsprodukt 2021 um kräftige 6,0 Prozent wachsen, aber die wirtschaftlichen Aussichten hätten sich in den einzelnen Ländern weiter auseinanderentwickelt. Der Zugang zu Impfstoffen spalte die globale Erholung in zwei Blöcke. Auf der einen Seite viele Industrieländer mit Impffortschritten und deutlicher Normalisierung. Auf der anderen Seite viele Entwicklungs- und Schwellenländer, die immer noch gegen hohe Infektions- und Todeszahlen ankämpfen.¹⁹

Schlusskommentar: Ein Dilemma

Die nicht nur vom IWF beschworene Spaltung der Weltwirtschaft bedeutet, dass ein wirtschaftlicher Niedergang vieler Entwicklungs- und Schwellenländer zu befürchten ist. Das wiederum führt bekanntlich zu gesellschaftlichen Verwerfungen, zu Protesten, Unterdrückung und Flucht.

Dagegen muss der Westen angehen und die Pandemie stoppen. Nicht minder problematisch wäre eine andere Folge der Verweigerung Europas: der Erfolg der Impfstoff-Diplomatie Russlands und insbesondere Chinas. Das Dilemma heißt also: (befristete) Freigabe der Patente mit möglicher Verunsicherung der eigenen medizinischen Forschung, Entwicklung und Produktion oder unabsehbare größere wirtschaftliche und politische Gefahren im Weltmaßstab.

China betrifft dieses Dilemma nicht. Wir anderen zitieren Bertold Brecht (Der gute Mensch von Sezuan): „Wir stehen selbst enttäuscht und sehn betroffen: Den Vorhang zu und alle Fragen offen.“

Anmerkungen

- 1 https://de.statista.com/themen/7343/impfgeschehen/#dossierSummary__chapter2
- 2 https://www.nzz.ch/international/g-7-und-afrika-was-bringt-die-versprochene-milliarde-impfdosen-ld.1630555?mktcid=nled&mktcval=102&kid=nl102_2021-6-16&ga=1&trco=
- 3 <https://www.n-tv.de/panorama/23-22-Google-verhaengt-Impfpflicht-fuer-Homeoffice-Rueckkehrer--article22710431.html>
- 4 <https://peoplesvaccine.org/>
- 5 <https://www.interview-welt.de/2021/05/09/patenschutz-f%C3%BCr-corona-impfstoffe-aufheben-nur-700-impfdosen-f%C3%BCr-nordsyrien/>
- 6 <https://www.fr.de/panorama/corona-virus-impfstoff-who-patent-eigentum-verpflichtet-medikamente-90074314.html>
- 7 <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210604IPR05514/parlament-fordert-vorubergehende-aussetzung-von-patenten-auf-corona-impfstoffe>
- 8 <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/125563/Debatte-um-Impfstoffpatente-vor-Treffen-von-Merkel-und-Biden>
- 9 <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/usa-und-china-betreiben-geopolitik-mit-corona-impfstoffen-17396221.html>
- 10 <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-impfstoffe-patenschutz-usa-100.html>
- 11 <https://www.sueddeutsche.de/politik/corona-impfstoff-patente-1.5286909>
- 12 <https://www.vfa.de/de/wirtschaft-politik/politik/aufhebung-patenschutz>
- 13 <https://www.mpg.de/16557172/patenschutz-corona-impfung>
- 14 <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/impfstoff-geld-verdienen-101.html>

- 15 <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-merkel-g7-impfstoff-100.html>
- 16 <https://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/corona-krise-uno-wirft-deutschland-wegen-patenten-blockade-bei-impfstoff-verteilung-vor-a-785f211d-60e2-42eb-b9c3-5ff20117a052>
- 17 <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/corona-impfstoffe-nobelpreistraeger-stiglitz-fordert-patentfreigabe-a-26d0b9d0-482d-41f2-b960-58dcd150d388>
- 18 https://www.deutschlandfunk.de/aufhebung-des-patentschutzes-bundesregierung-muss.720.de.html?dram:article_id=500447
- 19 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/27/tr072721-transcript-of-the-world-economic-outlook-update-press-briefing>

Politische Bildung in der Sekundarstufe I und in der Berufsschule im Bundesländervergleich 2020

Mahir Gökbudat

Zusammenfassung

Seit 2018 vergleicht das Ranking der Politischen Bildung jährlich, wie viel politische Bildung Schüler*innen der Sekundarstufe I in allen Bundesländern erhalten. Indem es die Stundentafeln der Bundesländer auswertet und die Wochenstundenzahl der Leitfächer der politischen Bildung vergleicht, schafft das Ranking Transparenz über politische Entscheidungen und deren Erfolg im Feld der politischen Bildung in der Schule. Der Beitrag bietet einen Einblick in die zentralen Ergebnisse des diesjährigen bundesweiten Ländervergleichs*.

1. Einleitung

Das 4. Ranking Politische Bildung befasst sich mit dem zeitlichen Umfang und der Platzierung des Leitfaches der politischen Bildung in der Sekundarstufe I und in der Berufsschule in Deutschland. Die Studie analysiert die Stundentafeln der jeweiligen Schulformen und ermittelt die prozentuale Stundentafelquote für das jeweilige Leitfach der politischen Bildung. Für die Berufsschule wird eine Quote an der Ausbildungszeit berechnet (Lernzeitquote). Das Ranking erhebt also den zeitlichen Anteil der politischen Bildung am Gesamtunterricht in der Sekundarstufe I und an der Gesamtausbildungszeit in der Berufsschule. Diese quantitative Analyse ermöglicht die Ermittlung des relativen Stellenwerts der politischen Bildung in einem Bildungsgang. Sie erlaubt keine Aussagen über die inhaltliche Umsetzung, etwa in den einzelnen Kernlehrplänen, den Stundenplänen der Schulen oder im Unterricht selbst.



Mahir Gökbudak

Lehrer im Hochschuldienst

Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Didaktik der Sozialwissenschaften

Auch das 4. Ranking Politische Bildung analysiert die rechtlich verbindlichen bildungspolitischen Vorgaben für die Verteilung von Unterrichtszeit. Es zeigt, dass das bildungspolitische Engagement der Landesregierungen für die politische Bildung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Der Stundentafelanteil ist ein bildungspolitisch hoch relevanter Indikator: er belegt die relative Bedeutung, die die Bildungspolitik dem Leitfach der politischen Bildung in Form von obligatorischer Lernzeit zumisst. Wie der Landeshaushalt den politischen Willen des Gesetzgebers in Form von Haushaltskapiteln und deren Finanzausstattung ausdrückt, so kommt in Stundentafeln der bildungspolitische Wille in Form von Schulfächern und deren Wochenstunden zum Ausdruck.

2. Methodisches Vorgehen

Die schulische politische Bildung der 16 Bundesländer ist divers, komplex und nicht selten auch intransparent. Das bundesweite Ranking konzentriert sich auf die quantitative Ausgestaltung der schulfachlich organisierten politischen Bildung in den Stundentafeln und verwendet einen einfachen, quantifizierenden Indikator. Das Ranking Politische Bildung reduziert diese Vielfalt auf das dafür zuständige Schulfach (Leitfach), auf die Stundentafelwochenstunden des Faches sowie auf den prozentualen Anteil an der Gesamtsumme der Kontingentstunden eines ganzen Bildungsgangs (Stundentafelquote).

Jedes Ranking verlangt bekanntlich nicht nur eine radikale Reduzierung der diversen und komplexen Realitäten, die es miteinander vergleichen will, und eine Konzentration der Analyse auf sehr wenige Aspekte. Ein Ranking wird erst dadurch möglich, dass man die reale Vielfalt methodisch ordnet, kategorisiert und vergleichbar macht. Beides ist notwendigerweise mit methodischen Entscheidungen und mit Informationsverlust verbunden. Das gilt ganz besonders, wenn man sich auf einen quantitativen Indikator beschränkt.

Das 4. Ranking Politische Bildung erfasst erstmals neben den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe I auch die Berufsschule. Die Datenbasis dafür besteht aus den Stundentafeln, die die Bundesländer für den schulischen Teil der drei- und dreieinhalbjährigen Ausbildungsgänge der dualen Berufsausbildung erlassen haben. Sie bestimmen die Wochenstunden oder Unterrichtsstunden für die einzelnen Schulfächer oder Lernbereiche der Berufsschule, die den schulischen Teil der Berufsausbildung organisiert. Bei den allgemeinbildenden Schulen stehen diese Vorgaben in den Stundentafeln für die Sekundarstufe I des Gymnasiums und für die anderen Schulformen dieser Schulstufe, die das Ranking erfasst. Die Stundentafeln definieren die Wochenstunden, deren Verteilung auf die Jahrgangsstufen und die Gesamtwochenstundenzahl für die jeweiligen Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I. Für die Berufsschule gelten die Stundenkontingente für einzelne Ausbildungsjahre oder die Gesamtausbildungszeit. Das Ranking untersucht weder die Kernlehrpläne für die Leitfächer der politischen Bildung noch die Zeiten für obligatorische Lernarrangements außerhalb des Unterrichts (Unterrichtszeitäquivalente).

Für das Erstellen des Rankings wurden die Wochen(unterrichts)stunden in den ministeriell vorgegebenen Stundentafeln für die Leitfächer der politischen Bildung ana-

lysiert (Strukturanalyse) und die einzelnen Stundentafelquoten berechnet. Für die Schulen der Sekundarstufe I ermitteln wir die Stundentafelquote für das Leitfach der politischen Bildung als den prozentualen Anteil der durchschnittlichen Wochenstunden für das Leitfach der politischen Bildung an allen Wochenstunden der Sekundarstufe I.

Für die Fachklassen der Berufsschule im dualen System ist eine modifizierte Vorgehensweise erforderlich. In der Sekundarstufe I strukturieren und verteilen die Stundentafeln mittels der Wochenstunden für Fächer, Wahlpflichtbereiche und frei verfügbare Kontingente die gesamte Lernzeit der Schülerinnen und Schüler. Dagegen erfassen die Stundentafeln der Berufsschule nur den schulischen Teil der Ausbildungszeit, während deren größerer Teil auf die Ausbildung im Betrieb entfällt. Berechnungsgrundlage für die Berufsschule ist deshalb die gesamte, schulische und betriebliche Ausbildungszeit.

Das Ranking erfasst jeweils das Leitfach der politischen Bildung mit insgesamt 41 Schulfachfällen in der allgemeinbildenden Sekundarstufe I und 16 Schulfachfällen in der Berufsschule. Die Kultusministerien benennen das Leitfach bekanntlich sehr unterschiedlich.

Das Ranking nimmt zwingend die Fächer der politischen Bildung auf, die die Stundentafeln explizit dem Lernbereich Gesellschaftswissenschaften zuordnen. Beim seltenen Fall von vollständig integrativ angelegten Fächern – etwa Gesellschaftslehre an Gesamtschulen in Rheinland-Pfalz – wurden deren Wochenstunden entsprechend dem Sozialkundeanteil am Gymnasium berechnet. Unterschiedliche inhaltliche Gewichtungen innerhalb des jeweiligen Faches, etwa durch im Lehrplan vorgegebene Bereiche wie Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Recht oder Inhaltsfelder oder Schulstundenvorgaben für einzelne Themenbereiche, gehen nicht in die Analyse ein.

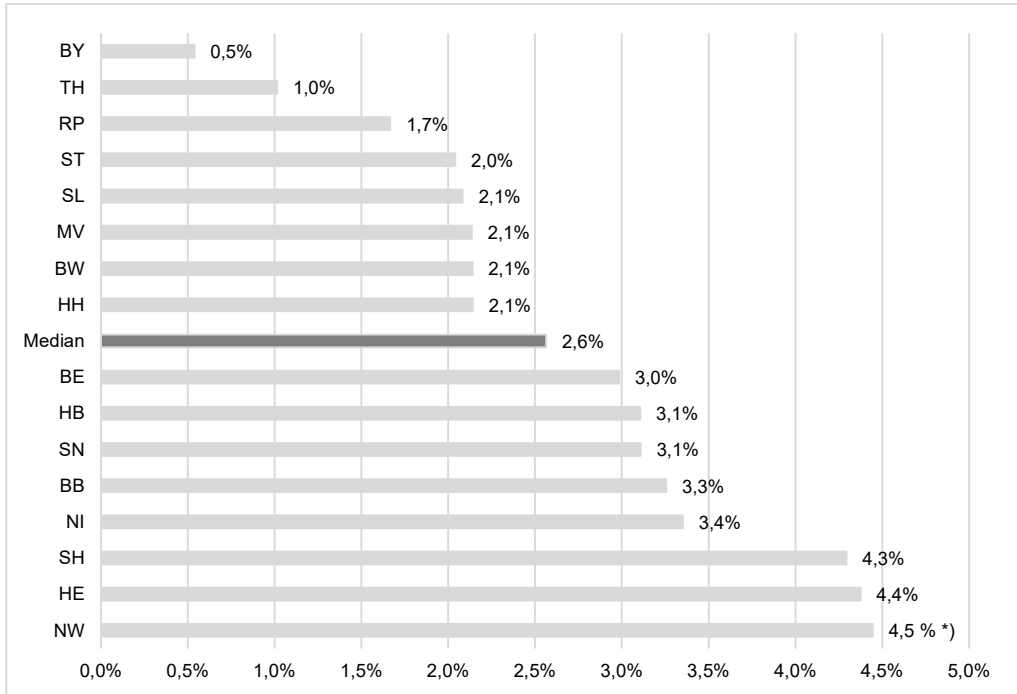
3. Ergebnisse aus dem Ranking für politische Bildung 2020

3.1 Die Lage der politischen Bildung an den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe I

Im Folgenden werden zunächst die aktuellen Daten zur Position des Leitfachs der politischen Bildung in den Stundentafeln für die Sekundarstufe I des Gymnasiums und die nichtgymnasialen Schulformen der Sekundarstufe I präsentiert. Wir verwenden dafür, wie oben erläutert, den prozentuale Wochenstundenanteil (Stundentafelquote) als Indikator.

Welche Position weist der gymnasiale Bildungsgang dem Leitfach der politischen Bildung in der Sekundarstufe I zu? Die Antwort fällt je nach Bundesland recht unterschiedlich aus, eine Gemeinsamkeit in der Wertschätzung von politischer Bildung kann man in den Stundentafeln nicht erkennen. Das gesamte Feld besteht aus einer kleinen Gruppe, die weit hinter den Median zurückfallen, einem breiten unteren Mittelfeld, einer ambitionierteren Gruppe des oberen Mittelfelds, die deutlich über dem Median liegen, sowie einer kleinen Spitzengruppe (Übersicht 1).

Übersicht 1: Ranking Politische Bildung für das Leitfach der politischen Bildung am Gymnasium 2020 (Sekundarstufe I)



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

*) Enthält 1,1 Prozentpunkte mit Zweckbindung für ökonomische Bildung im Zuge der Umstrukturierung des Leitfaches von Politik-Wirtschaft in Wirtschaft-Politik.

Die Gruppe der weit Unterdurchschnittlichen besteht aus Bayern, Thüringen und Rheinland-Pfalz. Diese Bundesländer belegen damit bereits zum vierten Mal hintereinander die letzten Plätze im Ranking und führen die Geringschätzung der politischen Bildung auch in diesem Jahr fort.

Mit recht ähnlichen Werten befinden sich Sachsen-Anhalt, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Baden-Württemberg in der Gruppe des unteren Mittelfelds. Im oberen Mittelfeld rangieren Berlin, Sachsen, Bremen, Brandenburg und Niedersachsen. Hier ist das Leitfach der politischen Bildung in den Stundentafeln vergleichsweise gut verankert. Die Einzelwerte liegen deutlich über dem Median.

Schleswig-Holstein, Hessen und Nordrhein-Westfalen gehören mit den Plätzen 1 bis 3 zu der Spitzengruppe. In diesen drei Bundesländern wird dem Leitfach der politischen Bildung ausreichend viel Unterrichtszeit in der Stundentafel eingeräumt. Die Verbesserung der Stundentafelquote beim nordrhein-westfälischen Gymnasium geht auf eine Erhöhung der Wochenstunden für das neue Fach Wirtschaft-Politik zurück. Das Schulministerium legt dafür eine Zweckbindung fest, dass die zusätzlichen Stun-

den „für die Stärkung der ökonomischen Bildung eingesetzt werden“ sollen (MSB 2018, 1). Mit der Umbenennung des Leitfaches von Politik-Wirtschaft in Wirtschaft-Politik unterstreicht die nordrhein-westfälische Landesregierung den didaktischen Primat von Ökonomie vor Demokratie.

Im gesamten Ländervergleich schneidet Bayern erneut besonders schlecht ab und hält damit kontinuierlich an der systematischen Vernachlässigung politischer Bildung in der Stundentafel fest. In keinem anderen Bundesland haben Gymnasiastinnen und Gymnasiasten so wenig politische Bildung in der Sekundarstufe I. Im Vergleich mit Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein bietet man bayrischen Schülerinnen und Schülern am Gymnasium im Rahmen der politischen Bildung weiterhin weniger als ein Achtel der Unterrichtszeit.

Thüringen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Baden-Württemberg weisen im besten Fall nur knapp über 2 Prozent ihrer gesamten Lernzeit dem Fach der politischen Bildung zu. Der politischen Bildung wird in diesen Ländern eine randständige Position zugewiesen.

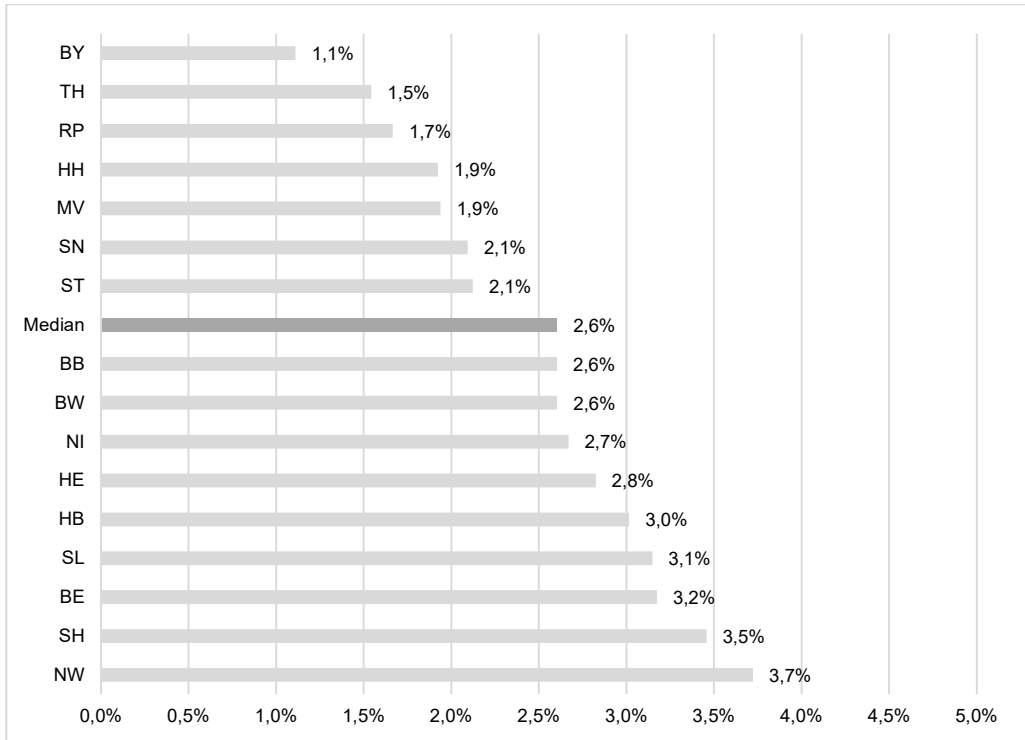
Wie stark ist das Leitfach der politischen Bildung in den Stundentafeln der nichtgymnasialen Schulformen der Sekundarstufe I? Hier haben wir die durchschnittlichen Stundentafelquoten als arithmetisches Mittel für jedes Bundesland berechnet, wenn mehr als eine Schulform erfasst wurde. Diese Ergebnisse ermöglichen einen Vergleich mit der Bedeutung der politischen Bildung am Gymnasium im selben Bundesland.

Die empirische Analyse ergibt auch in diesem Durchgang eine deutliche Rangordnung der Bundesländer bei der Stellung der politischen Bildung an den nichtgymnasialen Schulformen (Übersicht 2). Die Struktur besteht wie im Vorjahr aus den folgenden fünf Ländergruppen: besonders Defizitäre, deutlich Unterdurchschnittliche, Mittelmäßige, Ambitionierte und Spitzengruppe.

Bayern bietet an nichtgymnasialen Schulformen zwar mehr Unterrichtszeit für die politische Bildung an als an bayrischen Gymnasien, bleibt jedoch im Ländervergleich auch in diesem Ranking erneut Schlusslicht. Die Gruppe der stark Unterdurchschnittlichen bilden Thüringen und Rheinland-Pfalz, die weit hinter dem Median bleiben. Ebenfalls unter dem Median befinden sich auch Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt, die das untere Mittelfeld bilden.

Zum oberen Mittelfeld gehören Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen und Hessen, die beim Median oder leicht darüber liegen. Die Länder Bremen, Saarland und Berlin gehören zu der Gruppe der Ambitionierten. Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen tauschen die Spitzenposition, beide belegen aber wieder die ersten beiden Plätze im Ranking. Nordrhein-Westfalen profitiert auf den ersten Blick von der Neuregelung des Leitfaches der politischen Bildung an der Gesamtschule. Das Fach Politik wird ab dem Schuljahr 2020/2021 schrittweise von dem Fach Wirtschaft-Politik abgelöst, gleichzeitig wird das Fach Arbeitslehre-Wirtschaft komplett abgeschafft. Das neue Leitfach hat einen höheren Stundentafelanteil, was zumindest quantitativ zu einer Verbesserung der Stundentafelquote führt. An Realschulen wurde der Stundentafelanteil des Leitfaches reduziert. Dies wird in den NRW-Durchschnittswerten für die nichtgymnasialen Schulformen durch die Erhöhung der Stundenanteile an der Gesamtschule kompensiert.

Übersicht 2: Ranking Politische Bildung für das Leitfach der politischen Bildung an nichtgymnasialen Schulformen 2020 (Sekundarstufe I)



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

Innerhalb der Länder zeichnen sich allerdings in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen nichtgymnasialen Schulformen ab. In Hessen ist die Stundentafelquote für das Leitfach der politischen Bildung an der Realschule mit 3,4 Prozent ein Drittel höher als an der Gesamtschule, die auf nur 2,3 Prozent kommt. In Niedersachsen haben Realschule und Oberschule eine Quote von 2,3 Prozent, die Gesamtschule dagegen 3,5 Prozent. Besonders massiv ausgeprägt sind die Differenzen in NRW. Die Stundentafelquote für das Leitfach der politischen Bildung an nordrhein-westfälischen Gesamtschulen liegt nun bei 4,8 Prozent, an der Realschule nur bei 2,7 Prozent. Darin kommt die Einführung des neuen Faches Wirtschaft zum Ausdruck, in das die Landesregierung die ökonomischen Inhalte des Leitfaches der politischen Bildung verschoben hat.

Auffällig ist auch in diesem Jahr, dass vier von fünf ostdeutschen Ländern der politischen Bildung im Schulunterricht sehr wenig Raum geben und deutlich hinter dem Median zurückbleiben.

In einem weiteren Analyseschritt wurden Lernzeiten für das Leitfach der politischen Bildung zwischen dem Gymnasium und anderen Schulformen der Sekundarstufe I untersucht. Insgesamt ist die politische Bildung am Gymnasium stärker vertreten als an anderen Schulformen. Gymnasiastinnen und Gymnasiasten haben in neun Bundesländern mehr politische Bildung im Unterricht als Schülerinnen und Schüler anderer Schulformen. Besonders deutlich wird dies in Hessen, Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Brandenburg. Ausgeglichen ist das Verhältnis lediglich in Rheinland-Pfalz, Bremen, Sachsen-Anhalt, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern. Lediglich in den vier Bundesländern Saarland, Bayern, Thüringen und Baden-Württemberg haben Schülerinnen und Schüler der nichtgymnasialen Schulformen mehr Unterricht in politischer Bildung als Gymnasiastinnen und Gymnasiasten.

Betrachtet man die Spitzengruppen isoliert miteinander, ergibt die empirische Analyse signifikante Unterschiede. Im Vergleich zu den nichtgymnasialen Schulformen weisen Gymnasien der Spitzengruppe politischer Bildung eine deutlich höhere Bedeutung zu. Während an nichtgymnasialen Schulformen die Durchschnittswerte deutlich unter 4 Prozent liegen, kommen die Länder der gymnasialen Spitzengruppe einzeln betrachtet auf jeweils weit mehr als 4 Prozent.

Die Marginalisierung der politischen Bildung zeigt sich nicht nur durch den unterschiedlichen Stellenwert in den Bundesländern, sondern sie wird noch verstärkt durch die unterschiedliche Platzierung im Bildungsgang (vgl. Gökbudak/Hedtke 2020: 4-6). Den zeitlichen Verlauf, also in welchen Jahrgängen das Leitfach verbindlich unterrichtet werden darf, haben wir exemplarisch für das Gymnasium untersucht.

Das Leitfach der politischen Bildung beginnt im Saarland und Thüringen erst ab Klasse 9, in Bayern sogar erst ab Klasse 10. Bayrische Gymnasiastinnen und Gymnasiasten beschäftigen sich somit in der gesamten Sekundarstufe I nur in einem einzigen Schuljahr mit politischer Bildung. Im Saarland und Thüringen sind es zwei Schuljahre. Damit liegen Bayern und Thüringen auch in diesem Vergleich auf den letzten beiden Plätzen. Beide Länder vernachlässigen die politische Bildung durch die geringe Unterrichtszeit sowie die zeitlich späte und begrenzte Platzierung im Bildungsgang.

In der zweiten Gruppe setzt die politische Bildung erst mit dem 8. Jahrgang ein. Zu dieser Gruppe zählen Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Die dritte Gruppe startet mit dem Unterricht in der politischen Bildung in Klasse 7. In diese Kategorie fallen Sachsen, Berlin, Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz.

Bemerkenswert ist jedoch, dass nur in Niedersachsen und Sachsen das Stundenkontingent für einen dreijährigen Politikunterricht mit durchgängig zwei Wochenstunden reicht. Die Sekundarstufe I besteht in Berlin und Brandenburg nur aus den Jahrgängen 7 bis 10. Das Leitfach der politischen Bildung kann dort ab der Klasse 7 beginnen. Das Stundenkontingent ermöglicht in beiden Ländern bei durchgängig zwei Wochenstunden zwei bzw. zwei und ein Drittel Schuljahre Politikunterricht.

Zu der vierten Gruppe gehören Bremen, Hessen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. In diesen Ländern kann das Leitfach der politischen Bildung ab der Klasse 5 unterrichtet werden. In Hessen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-West-

falen reichen die Stundenkontingente für dreieinhalb bzw. vier Schuljahre Politikunterricht mit zwei Stunden wöchentlich.

Auffällig ist bei dem Befund, dass drei Viertel der Bundesländer die Jahrgangsstufen 5 und 6 weiterhin völlig politikfrei halten. Die Schulen bieten den i.d.R. etwa zehn- bis zwölfjährigen Kindern keine Gelegenheit, sich im Unterricht mit politischer Bildung zu beschäftigen. Die Auseinandersetzung mit demokratischen Systemen und Strukturen bleibt den Kindern ebenso fremd, wie der Umgang mit aktuellen antideokratischen Strömungen. Sie können nicht mit anderen darüber kommunizieren, Begebenheiten kritisch reflektieren und sich ein eigenes Urteil bilden.

3.2 Die Lage der politischen Bildung an Berufsschulen

Für die politische Bildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen haben die beruflichen Schulen eine herausragende Bedeutung. In dieser Altersphase entwickeln sie politische Wahrnehmungs-, Einstellungs- und Deutungsmuster, ihr politisches Bewusstsein sowie ihre politische Denk-, Urteils- und Handlungsfähigkeit, im Ausbildungsbetrieb werden sie mit völlig neuen Situationen und bisher kaum bekannten Werten, Normen und Praxen konfrontiert (Zurstrassen 2012: 11-12). Aber Bildungspolitik, Wissenschaft und Öffentlichkeit zeigen wenig bis kein Interesse an der beruflichen politischen Bildung (vgl. Pukas 2010; Jung 2016). Im Fokus steht vielmehr die allgemeinbildende Sekundarstufe II an Gymnasium und Gesamtschule.

Die politische Bildung ist in den spezifischen institutionellen Kontext der Berufsschule eingebunden, der im Folgenden kurz dargestellt wird.

Die in der Bezeichnung landesspezifischen Schulfächer der politischen Bildung gehören in Berufsschulen zum berufsübergreifenden Lernbereich. Hier sind auch Fächer wie Deutsch, Englisch, Religion oder Sport verankert. Dieser Lernbereich – früher allgemeiner Lernbereich genannt – ist für alle Schülerinnen und Schüler der Berufsschule obligatorisch und umfasst überwiegend rund 4 Wochenstunden. Seit rund einem halben Jahrhundert (vgl. Kutscha 1982: 58; Weidinger 1996: 67) gehört in vielen Bundesländern eine Stunde Politik dazu. Insofern kann man die „politische Bildung als konstante Säule im Feld der allgemeinbildenden Fächer der Berufsschule“ bezeichnen (Besand 2014: 56).

Belastbare Daten zur tatsächlichen Erteilung des Unterrichts in Politik fehlen. Sie liegen zwar teils bei den Schulministerien vor, werden jedoch nicht oder nicht fächer-spezifisch veröffentlicht. Zudem verkompliziert die Lernfeldorientierung die Erhebung. Wie bei allgemeinbildenden Schulen legen die Länder in Ausbildungs- und Prüfungsordnungen fest, welche Fächer in welchem zeitlichen Umfang zu unterrichten sind. Dafür nutzen sie die Form von Stundentafeln, mit denen sie Wochenstunden oder Gesamtunterrichtsstunden vorgeben.

Das Ranking politische Bildung 2020 nimmt die politische Bildung in der Berufsschule des dualen Systems in den Blick. Hier lernten 2019 rund 1,4 Mio. Auszubildende, etwa doppelt so viele wie in der Sekundarstufe II des allgemeinbildenden Gymnasiums.

4. Die Ergebnisse zum Stellenwert der politischen Bildung in der dualen Berufsausbildung

In den meisten Bundesländern steht für das Fach der politischen Bildung laut ministeriellen Vorgaben rund eine Schulstunde pro Woche zur Verfügung, mit in der Regel 45 Minuten. Nur Hamburg begnügt sich mit einer halben Zeitstunde, während Mecklenburg-Vorpommern eine Stunde und Schleswig-Holstein 90 Minuten vorsieht. Der 16. Kinder- und Jugendbericht fordert bundeseinheitlich mindestens zwei Stunden Politik pro Woche (BMFSFJ 2020: 55).

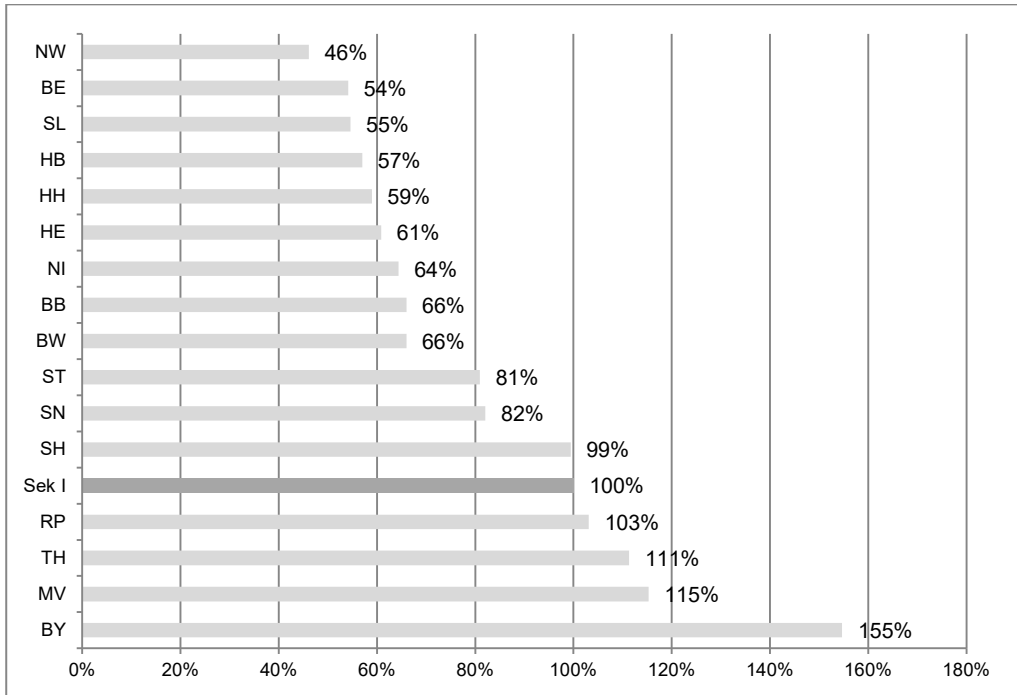
Berufsschülerinnen und Berufsschüler kommen in der Regel von allgemeinbildenden Schulen, an denen politische Bildung ebenfalls zum obligatorischen Fächerkanon gehört. Wie ändert sich für sie der Stellenwert der politischen Bildung beim Wechsel in die Berufsschule? Das haben wir berechnet, indem wir die eben dargestellten Lernzeitquoten ins Verhältnis zu den Lernzeitquoten der Sekundarstufe I gesetzt haben (Quotenrelation). Ein Wert von 50 Prozent bedeutet, dass der obligatorische Zeitanteil für politisches Lernen in der Berufsschule nur halb so groß ist wie in der allgemeinbildenden Schule. Bei 100 Prozent ist das Gewicht von politischer Bildung in beiden Schulformen gleich.

Gemessen an der gesamten Lernzeit sehen elf Bundesländer für die Berufsschule wesentlich weniger obligatorische Lernzeit vor als an den allgemeinbildenden Schulen (vgl. Übersicht 3). In dieser Gruppe der Unterdurchschnittlichen sinken die Lernzeitquoten auf Werte zwischen 46 und 66 Prozent des planmäßigen Politikunterrichts an der Herkunftsschule. Anders ausgedrückt: verlässt man die allgemeinbildende Schule, dann verringert sich der Anteil der politischen Bildung an der gesamten Lernzeit in der Berufsschule im besten Fall um ein Drittel, im schlechtesten um die Hälfte (vgl. auch Achour/Wagner 2019: 54-59).

Den mit Abstand schlechtesten Platz belegt Nordrhein-Westfalen, hier geht der Lernzeitanteil für die politische Bildung in der Berufsschule um mehr als die Hälfte zurück. Auch Berlin und das Saarland liegen recht weit hinten. Die Länder Sachsen-Anhalt und Sachsen nähern sich in ihren Berufsschulen mit einer Quotenrelation von 81 bzw. 82 Prozent der Lernzeitquote in den allgemeinbildenden Schulen etwas stärker an. Der Anteil politischer Bildung in der Berufsschule sinkt hier um etwa ein Fünftel. Die Gruppe der Durchschnittlichen besteht aus den vier Ländern: Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz erreichen in etwa den Stand der Sekundarstufe I, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern gehen leicht darüber hinaus. Eine herausragende Spitzenposition bekleidet Bayern mit einer Lernzeitquote von 155 Prozent.

Für die dreieinhalbjährigen Ausbildungsberufe sind die Werte überwiegend noch niedriger. Denn viele Kultusministerien ignorieren bei der Vergabe der Wochenstunden oder Unterrichtsstunden in den Studentafeln die politische Bildung im letzten Ausbildungshalbjahr. Sie stellen für die dreieinhalbjährigen Berufe dasselbe Kontingent zur Verfügung wie für die dreijährigen.

Übersicht 3: Veränderung des Lernzeitanteils für das Leitfach der politischen Bildung nach dem Übergang von der allgemeinbildenden Sekundarstufe I in die Berufsschule (dreijährige Ausbildungsberufe)



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

Die relative Position des Leitfachs der politischen Bildung in der Studententafel drückt nicht nur deren bildungspolitische Wertschätzung aus. Sie bestimmt auch, wie viel Zeitressourcen für sie prinzipiell zur Verfügung stehen. Aber in der schulischen Realität fällt der Politikunterricht oft aus, wird für andere Zwecke verwendet, insbesondere die Vorbereitung auf die Abschlussprüfung, oder von Lehrkräften erteilt, die nicht dafür ausgebildet wurden (vgl. Besand 2014: 122-126). An vielen Berufsschulen gibt es dauerhaft viel zu wenige Fachlehrkräfte für den Politikunterricht.

In aller Regel ist deshalb zu erwarten, dass die Praxis der politischen Bildung an Berufsschulen mehr oder weniger weit hinter ihren administrativ vorgegebenen Möglichkeiten zurückbleibt.

5. Fazit

Die Studententafelquote misst die Position des Leitfachs der politischen Bildung im Fächerkanon, sie drückt die Wertschätzung durch die Bildungspolitik aus. Das Ranking zeigt für 2020, dass die Bundesländer weiterhin die schulische politische Bildung sehr

unterschiedlich wertschätzen. Eine koordinierte und einheitliche Vorstellung und Umsetzung der politischen Bildung in der Sekundarstufe I und an Berufsschulen fehlt. Das ist ein bedenklicher Befund. Denn politische Bildung bildet die Grundlage der Demokratie und die Länder übernehmen mit ihren Stundentafeln und Bildungsplänen eine Verantwortung für die Demokratieerziehung der Schülerinnen und Schüler in ganz Deutschland und nicht nur für ihr Bundesland.

Die erhobenen Daten bestätigen auch in diesem Jahr, die systematische Geringschätzung und Ungleichbehandlung der schulischen politischen Bildung in Deutschland und innerhalb der einzelnen Länder. Wir sind weiterhin davon überzeugt, dass alle jungen Bürgerinnen und Bürger das gleiche Recht auf politische Bildung haben. „Demokratie und demokratisches Verhalten müssen von jeder neuen Generation neu gelernt und eingeübt werden“ (BMFSJF 2020: 7). Die bildungspolitische Ungleichbehandlung in der schulischen politischen Bildung ist in diesem Sinne mit der politischen Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger in der Demokratie und dem Bildungsauftrag der Länder nicht vereinbar.

Stundentafeln ermöglichen uns, die länderspezifischen bildungspolitischen Kulturen offenzulegen. Diese bildungspolitischen Kulturen können sich im Alltag jedoch von der Praxis der politischen Bildung an den Schulen unterscheiden. Bei den unterdurchschnittlich angezeigten Ländern ist es allerdings unwahrscheinlich, dass die Lage der politischen Bildung an den Schulen de facto besser ist als in den Stundentafeln angezeigt. Bei den Ländern dagegen, die formal und quantitativ vergleichsweise gut und sehr gut rangieren, kann es sehr wohl sein, dass die Realität in den Schulformen und Schulen schlechter ist, als es der prozentuale Anteil in den Stundentafeln erwarten lässt.

Die Stundentafeln, die die Kultusministerien erlassen, bestimmen den Namen, den zeitlichen Umfang des Leitfaches der politischen Bildung und seine Platzierung in den Jahrgangsstufen. Die Kernlehrpläne beschreiben die inhaltliche Grundstruktur des Leitfaches. Beide zusammen bringen den bildungspolitischen Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck. Selbstverständlich kann man daraus nicht einfach auf die reale Lage an der einzelnen Schule schließen, weder hinsichtlich der Quantität des erteilten Politikunterrichts noch hinsichtlich seiner inhaltlichen Qualität.

Aus dem guten Abschneiden eines Landes im bundesweiten Ranking Politische Bildung kann man also nicht ohne Weiteres schließen, dass die politische Bildung in diesem Bundesland gut aufgestellt ist. Dazu braucht man landesspezifische Detailanalysen, die etwa die Kernlehrpläne analysieren und das Lernzeitvolumen mit anderen Fächern vergleichen. Zu den Qualitätsindikatoren gehören auch der fachspezifische Unterrichtsausfall und das Ausmaß, in dem der Unterrichtsanteil von Fachlehrkräften erteilt wird (Fachlichkeitsniveau). Der aktuelle Beitrag fokussiert sich auf den Soll-Zustand. In einem weiteren Beitrag werden wir uns dem Ist-Zustand der schulischen politischen Bildung widmen und die Ergebnisse einer bundesweiten Detailanalyse vorstellen.

Anmerkung

- * Der vorliegende Beitrag stellt einige exemplarische Ergebnisse des 4. Ranking Politische Bildung 2020 von Mahir Gökbudak, Prof. Dr. Reinhold Hedtke und Prof. Dr. Udo Hagedorn vor. Eine ausführliche Darstellung der Forschungsdaten, des methodischen Vorgehens und der empirischen Befunde finden Sie im entsprechenden Working Paper (Gökbudak/Hedtke/Hagedorn 2021).

Literatur

- Achour, Sabine/Wagner, Susanne (2019): Wer hat, dem wird gegeben: Politische Bildung an Schulen. Bestandsaufnahme, Rückschlüsse und Handlungsempfehlungen. Berlin.
- Besand, Anja (2014): Monitor politische Bildung an beruflichen Schulen. Probleme und Perspektiven. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- BMFSFJ = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): 16. Kinder- und Jugendbericht. Förderung demokratische Bildung im Kindes- und Jugendalter. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/24200, 19. Wahlperiode: Unterrichtung durch die Bundesregierung und Stellungnahme der Bundesregierung. Berlin. Online unter <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/162232/16-kinder-und-jugendbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf> (Zugriff 5.5.2021).
- Gökbudak, Mahir; Hedtke, Reinhold (2020): 3. Ranking Politische Bildung. Politische Bildung an allgemein-bildenden Schulen in der Sekundarstufe I im Bundesländervergleich 2019. Bielefeld: Universität Bielefeld (Didaktik der Sozialwissenschaften, Working Paper No. 11). Online unter https://pub.uni-bielefeld.de/download/2941780/2943402/Ranking_Politische_Bildung_2019_final_1.pdf (Zugriff 5.5.2021).
- Gökbudak, Mahir; Hedtke, Reinhold, Udo Hagedorn (2021): 4. Ranking Politische Bildung. Politische Bildung in der Sekundarstufe I und in der Berufsschule im Bundesländervergleich 2020. Bielefeld: Universität Bielefeld (Didaktik der Sozialwissenschaften, Working Paper No. 12). Online unter https://pub.uni-bielefeld.de/download/2955456/2955502/Ranking_Politische_Bildung_2020.pdf (Zugriff 15.7.2021).
- Jung, Eberhard (2016): Die arbeits- und berufsbezogene politisch-ökonomische Bildung in der Berufsschule. Ziele, Lernfelder, konzeptionelle Umsetzung. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 112 (1), 127-150.
- Kutsch, Günter (1982): „Allgemeinbildender“ Unterricht in der Berufsschule - verwaltete Krise. In: Zeitschrift für Pädagogik 28 (1), 55-72.
- MSB (2018) = Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2018): Schulfach Wirtschaft kommt 2020/21. Faktenblatt, 26. November 2018. Düsseldorf.
- Pukas, Dietrich (2010): Berufsschulpolitik und politische Bildung – (k)ein Thema für die Berufs- und Wirtschaftspädagogik. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 106 (1), 94-105.
- Weidinger, Dorothea (1996): Politische Bildung an den Schulen in Deutschland. In: Dorothea Weidinger (Hg.): Politische Bildung in der Bundesrepublik. Zum 30jährigen Bestehen der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung. Opladen: Leske + Budrich, 63-72. https://doi.org/10.1007/978-3-322-97345-0_4
- Zurstrassen, Bettina (2012): Politisches Lernen in der beruflichen Bildung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Auch das Berufliche ist politisch. Neun Bausteine für den lernfeldorientierten Unterricht. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 9-31.

Politische Bildung im Jugendarrest und in Jugendhaft

Zur Theorie und Praxis eines Desiderats

*Karim Fereidooni und Lisa Schneider*¹

Zusammenfassung

Der Beitrag fokussiert Chancen und Herausforderungen politischer Bildung in Jugendarrest und Jugendhaft. Ausgehend von einem Desiderat der Professionalisierungsforschung in Bezug auf (angehende) PolitiklehrerInnen in diesen Zwangskontexten, zielt der Beitrag darauf ab, Möglichkeitsräume und Grenzen der Ausgestaltung der Jugendvollzugs- und -arrestanstalten als politischen Bildungsraum darzustellen.

1. Einleitung

Die Notwendigkeit der theoretischen und empirischen Auseinandersetzung mit Politischer Bildung in Jugendarrest und Jugendhaft basiert auf der Tatsache, dass Forschungslücken in Bezug auf politikdidaktische Konzeptionen in Jugendarrest und Jugendhaft existieren. Bislang wurde keine LehrerInnenbildung implementiert, die den speziellen Bedürfnissen dieser Institutionen gerecht wird: Es existiert weder ein Curriculum der politischen Bildung in und für den Jugend(arrest)vollzug noch gibt es Unterrichtsmaterialien für diese Lernkontexte. Die Beschäftigung mit dem Themenfeld kann dazu anregen, das Themenspektrum der Politikdidaktik zu erweitern, weil ein Lehr- und Forschungskontext berücksichtigt wird, der den meisten Lehramtsstudierenden bislang wahrscheinlich nicht vertraut sein dürfte. Die Auseinandersetzung von (angehenden) PolitiklehrerInnen mit Politischer Bildung in Jugendarrest und Jugend-



Prof. Dr. Karim Fereidooni
Ruhr Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Juniorprofessur Didaktik der sozialwissenschaftlichen Bildung



Lisa Schneider (LL. M.)
Sonderpädagogin und Kriminologin. Wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Professur für Erziehungswissenschaft mit dem Schwerpunkt
Förderpädagogik („Emotionale und soziale Entwicklung“) an der
Universität Siegen.

haft ist sinnvoll, weil vielleicht einige LehrerInnen, nach dem Referendariat, in diesen Zwangskontexten arbeiten oder sie werden dorthin abgeordnet werden.

Da es bislang nur wenige Lern- und Forschungsangebote für diese Bereiche gibt, könnte die Beschäftigung damit zu einer Professionalisierung der LehrerInnen beitragen. Auch, wenn sich PolitiklehrerInnen später entscheiden an einer allgemeinbildenden Schule zu unterrichten, könnte es sein, dass ihre SchülerInnen kurzzeitig arrestiert oder inhaftiert werden. Ein Grundlagenwissen über didaktische Möglichkeiten, Herausforderungen und Grenzen des Politikunterrichts in diesen Zwangskontexten sowie Möglichkeiten der Kooperation sind dann von Vorteil. Auch Schulen weisen Merkmale von Zwang auf – selbstredend deutlich weniger ausgeprägt als Gefängnisse: Schulpflicht, Leistungsbewertung, vorhandene Asymmetrien. Eine didaktische Vergegenwärtigung dieses Zwangsverhältnisses kann auch LehrerInnen an allgemeinbildenden Schulen als Reflexionsmöglichkeit dienen. Schließlich kann die Didaktik Politischer Bildung durch die Beschäftigung mit arrestierten bzw. inhaftierten Menschen profitieren, weil das Selbstverständnis des Faches erweitert wird, um Konzepte auf die Alltagsrealitäten einer marginalisierten Zielgruppe auszurichten.

2. Kriminalität und strafrechtliche Reaktionen

2.1 Kriminalität junger Menschen

In Deutschland fallen unter das Schlagwort ‚Kriminalität junger Menschen‘ alle Straftaten von registrierten Tatverdächtigen im Altersbereich von acht bis 21 Jahren.

Diesem Thema kommt im fachwissenschaftlichen, politischen sowie medialen Diskurs eine Stellvertreterfunktion für die Gesamtkriminalität zu. Die (medialen) Berichte über Kriminalität junger Menschen sind häufig mit Klagen über einen beunruhigenden Anstieg oder eine neue Qualität und entsprechenden Forderungen an politische EntscheidungsträgerInnen verbunden (Walter/Neubauer 2011, S. 24). Gleichzeitig besteht ein Zusammenhang zwischen Jugendalter und strafrechtlich relevantem Verhalten. Dies bestätigte auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil aus dem Jahr 2006. Das BVerG (2006, S. 50) stellt dar, dass die besonderen Merkmale der Straffälligkeit junger Menschen einen speziellen rechtlichen Umgang erfordern. Es gilt mittlerweile als kriminologischer Allgemeinplatz, dass Kriminalität junger Menschen zum ganz überwiegenden Teil ubiquitär, episodisch und bagatelhaft ist.

- *Ubiquität* beschreibt die Tatsache, dass strafrechtlich relevante Aktivitäten in der Jugendphase häufiger auftreten als in allen anderen Lebensphasen. Diese Beobachtung gilt unabhängig vom sozialen Status für alle jungen Menschen.
- Der *Bagatelldeliktcharakter* beschreibt den Charakter des überwiegenden Teils der Delinquenz junger Menschen (etwa Sachbeschädigungen, BTM-Delikte, Laden- und Fahrraddiebstähle), die durch Spontaneität und Planlosigkeit sowie geringen (im)materiellen Schaden gekennzeichnet sind (vgl. u.a. Dollinger/Schabdach 2013, S. 113).

- *Episodenhaftigkeit* beschreibt, dass Straffälligkeit bei jungen Menschen weitgehend ein vorübergehendes Phänomen ist, das sich auf den Lebensabschnitt Jugend beschränkt (vgl. ebd., S. 112).

Kriminologischen Befunden zufolge lässt sich die Beziehung zwischen Alter und krimineller Aktivität in der „Age-Crime-Curve“ darstellen (vgl. Neubacher 2011, S. 64). Sie korreliert die Häufigkeit von strafrechtlich relevantem Verhalten mit dem Alter und beschreibt – auch über Jahrzehnte und über verschiedene Länder hinweg betrachtet – zunächst einen steilen Anstieg der Kriminalitätskurve im Jugendalter und danach einen starken Abfall. Die meisten jungen Menschen begehen in dieser Lebensphase zwei bis drei Straftaten und hören danach von selbst wieder auf, ein Effekt, der auch als „Ageing-Out-Effekt“ bezeichnet wird (vgl. ebd., S. 64).

2.2 Jugendarrest und Jugendhaft – Definitionen und Zahlen

Die Sanktionierung und der justizielle Umgang mit der Kriminalität von jungen Menschen ist eine besondere. Diese bildet das Jugendgerichtsgesetz (JGG), das in § 2 Abs. 1 und 2 die Ausrichtung aller jugendstrafrechtlichen Instrumente am Erziehungsgedanken festschreibt. Das JGG unterscheidet drei Formen der Sanktionen für junge Menschen: Erziehungsmaßregeln, Zuchtmittel und Jugendstrafe, wobei in § 5 JGG eine Art „Sanktionsrangfolge“ vorgesehen ist. Als Reaktion auf eine Straftat eines Jugendlichen werden zunächst Erziehungsmaßregeln angeordnet, es sei denn, diese reichen nicht aus (§ 5 JGG). In diesem Fall wird die Straftat mit Zuchtmitteln oder mit Jugendstrafe geahndet (§ 5 JGG) (vgl. ebd.).

Der Jugendarrest zählt nach § 13 JGG neben Verwarnungen und dem Erteilen von Auflagen zu den „Zuchtmitteln“. Damit wird der kurzzeitige Freiheitsentzug mit erzieherischem Charakter bezeichnet. Er soll auf jene Vergehen, für die eine Jugendstrafe nicht angebracht ist, reagieren, wenn eine Erziehungsmaßnahme sinnvoll ist, um jungen Menschen eindringlich das begangene Unrecht zu verdeutlichen. Nach § 13 Abs. 2 JGG handelt es sich bei der Verhängung von Jugendarrest nicht um eine Strafe im juristischen Sinne, was u.a. bedeutet, dass sie keine Eintragung in das Vorstrafenregister nach sich zieht.

Die Jugendstrafe ist die eingriffsintensivste Sanktion des deutschen Jugendstrafrechts. Ihre Verhängung sowie ihr Vollzug sind als *Ultimo Ratio* formuliert, d.h. alle anderen jugendstrafrechtlichen Maßnahmen (Erziehungsmaßregeln und Zuchtmittel wie Jugendarrest) sind entweder gescheitert oder etwa aufgrund der Schwere der Tat nicht angemessen (§ 17 Abs. 2 JGG). Sie wird dann verhängt, wenn „schädliche Neigungen“ vorliegen, d.h. wenn davon auszugehen ist, dass der junge Mensch ohne erzieherische Einwirkung zukünftig weitere (schwere) Straftaten begeht (Eisenberg 2009, S. 232) oder wenn das Ausmaß des Unrechts oder des angerichteten Schadens erheblich ist (ebd., S. 239). Die Dauer der Jugendstrafe beträgt mindestens sechs Monate und maximal fünf Jahre, bei Heranwachsenden und bei besonders schweren Vergehen maximal zehn Jahre (§ 18 Abs. 1 JGG und § 105 Abs. 3 JGG). Die durchschnittliche Verweildauer in der Jugendhaft liegt bei 12-18 Monaten. Allerdings erhal-

ten lediglich 6% der jungen Menschen, die verurteilt werden, eine unbedingte Haftstrafe ohne Bewährung.

Zum Stichtag 2019 befanden sich in der BRD 3352 männliche und 179 weibliche junge Menschen im Jugendstrafvollzug. Über den Jugendarrest werden keine Statistiken geführt. Nach wie vor ist derzeit nicht gewährleistet, dass jungen Menschen in Arrest und Haft einen Zugang zu Bildung im Allgemeinen bzw. Zugang zu politischer Bildung im Speziellen erhalten.

3. Legitimation von Jugendarrest- und Jugendvollzugsanstalten als Bildungsräume

Der Auftrag zur Erziehung und Bildung junger arretierter bzw. in Haft befindlicher Menschen ergibt sich aus dem Grundsatzurteil des BVerfG vom 31.05.2006. Es legt fest, dass das Vollzugsziel darauf ausgerichtet ist, jungen Menschen künftig ein strafreies Leben in Freiheit und soziale Integration zu ermöglichen. Der in § 2 Abs. 1 Jugendgerichtsgesetz (JGG) normierte Erziehungsgedanke verpflichtet, sich diesem Ziel durch pädagogische Mittel anzunähern (vgl. Schneider/Kaplan/Fereidooni 2018). Hinzu treten die Jugendstrafvollzugs- und Jugendarrestvollzugsgesetze der Länder. In § 2 JStVollzG NRW Abs. 1 findet sich folgende Zielbestimmung: „Der Vollzug der Jugendstrafe dient dem Ziel, die Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen.“ Für den Jugendarrestvollzug findet sich in § 1 JAVollzG folgende Zielbestimmung: „Der Vollzug des Jugendarrestes dient dem Ziel, die Jugendlichen zu befähigen, künftig eigenverantwortlich und ohne weitere Straftaten zu leben. Ihnen ist dazu in erzieherisch geeigneter Weise zu vermitteln, dass sie Verantwortung für ihr sozialwidriges Verhalten übernehmen und die notwendigen Konsequenzen für ihr künftiges Leben daraus ziehen müssen. Der Vollzug des Jugendarrestes soll auch dabei helfen, die Schwierigkeiten zu bewältigen, die zu der Begehung der Straftat beigetragen haben.“

Daneben sind in §2 und 3 JAVollzG NRW die erzieherische Ausgestaltung sowie ihre Elemente festgeschrieben. Hier werden unter anderem Gruppenarbeit, Einzelgespräche, Gemeinschaftsveranstaltungen und Freizeitbeschäftigung genannt. Auch das achte Sozialgesetzbuch (SGB VIII) ist in Haft und Arrest nicht suspendiert. Darin wird jedem jungen Menschen unter 27 Jahren gemäß § 1 Absatz 1 nicht nur das Recht auf Entwicklungsförderung zugesprochen, sondern gleichzeitig auch das Ziel jeglicher öffentlicher Erziehungs- und Förderbestrebungen deutlich formuliert. Dieses ist darauf ausgerichtet, junge Menschen zu Eigenverantwortlichkeit und gesellschaftlicher Teilhabe zu befähigen. Außerdem bleibt die Schulpflicht für arretierte und in Haft befindliche Jugendliche und Heranwachsende grundsätzlich bestehen (Schneider/Kaplan/Fereidooni 2018).

In der Vergangenheit wurde in unterschiedlichen Forschungsarbeiten u.a. Cornel (2018); Walkenhorst (2017), darauf hingewiesen, dass der gesetzlich normierte Erziehungsauftrag inhaltlich auslegungsbedürftig ist und dass es dazu insbesondere einer erziehungswissenschaftlichen Grundlegung bedarf. Nachfolgend wird diese erziehungs-

wissenschaftliche Diskussion in groben Strichen nachgezeichnet: Erziehung wird nach Brezinka (1990, S. 95) verstanden als „soziale Handlungen [...], durch die Menschen versuchen, das Gefüge der psychischen Dispositionen anderer Menschen in irgendeiner Hinsicht dauerhaft zu verbessern oder seine als wertvoll beurteilten Komponenten zu erhalten oder die Entstehung von Dispositionen, die als schlecht bewertet werden, zu verhüten“, geht einher mit der Förderung der Persönlichkeit junger Menschen, damit diese selbstständig und selbstverantwortlich leben können. Erziehung kann soziale Interaktionen herstellen, die Lernen ermöglichen, das nach Kaiser und Kaiser (2001, S. 102) als „relativ dauerhafter Erwerb einer neuen oder die Veränderung einer schon vorhandenen Fähigkeit, Fertigkeit oder Einstellung“ beschrieben werden kann.

Für den Jugendarrest und Jugendstrafvollzug bedeutet das bislang Dargelegte, dass Erziehende für ihre Zielgruppe Lernsituationen initiieren, die dazu beitragen, neue erwünschte Verhaltensweisen zu erlernen, einzuüben und zu vertiefen (vgl. Schneider 2019; Schneider/Kaplan/Fereidooni 2018). Alle Orte der Jugendstrafrechtspflege sind rechtlich als Orte der Jugendbildung normiert – auch wenn die Möglichkeit dies in der Praxis umzusetzen durchaus kritisch gesehen wird (vgl. Bereswill 2010; Schneider/Kaplan 2020). Festzuhalten bleibt, dass das Ermöglichen verantwortungsvoller gesellschaftlicher Teilhabe sowie die Förderung der Entwicklung junger Menschen genuiner Auftrag von Bildung ist.

Im 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (2005, S. 83) wird Bildung definiert als „aktiver Prozess, in dem sich das Subjekt eigenständig und selbsttätig in der Auseinandersetzung mit der sozialen, kulturellen und natürlichen Umwelt bildet. Bildung des Subjekts in diesem Sinne braucht folglich Bildungsgelegenheiten durch eine bildungsstimulierende Umwelt und durch die Auseinandersetzung mit Personen. Bildung erfolgt dabei in einem Ko-Konstruktionsprozess zwischen einem lernwilligen Subjekt und seiner sozialen Umwelt. In diesem Sinne sind (...) Kinder und Jugendliche als Ko-Produzenten ihres eigenen Bildungsprozesses zu begreifen.“

Bildung in Zwangskontexten geht entsprechend über a) formale Angebote, wie beispielsweise Schule, hinaus und bezieht b) informelle Selbstbildungsprozesse sowie c) non-formale Bildung verstanden als außerschulische Angebote ein (vgl. für den Jugendstrafvollzug Borchert 2017, vgl. für den Jugendarrest Kaplan/Schneider 2019). Gleichwohl dominieren, zumindest in der Beschäftigung mit dem Jugendstrafvollzug, Ausführungen zu formalen Bildungsprozessen, wie sie in den Schul- und Ausbildungsabteilungen oder in formalisierten Behandlungs- und Trainingskontexten gefunden werden können.

Für schulische Bildung in JVA und JAA sind VollzugslehrerInnen zuständig. Auch wenn hinsichtlich des Berufsbildes des/der LehrerIn im Jugendvollzug bislang eine fundierte Beschreibung fehlt, so sind die Aufgaben doch ähnlich wie bei Lehrkräften an Schulen in Freiheit: Sie erteilen Unterricht im Rahmen der Vorbereitung auf den Haupt- oder Realschulabschluss und übernehmen das Unterrichten und die Förderung von FörderschülerInnen (vgl. Schweder 2015, S. 552f.). Mehr als an Schulen in Freiheit sind die VollzugslehrerInnen als Mitwirkende bei der Erziehung gefragt und sind für das Bildungsmanagement, Konferenzen, Informationen über Fernunterricht und die Organisation sonstiger Veranstaltungen, die Vollzugsplanung und Stel-

lungnahmen zu Vollzugslockerungen verantwortlich. Da es im Jugendvollzug und -arrest keine Schulferien oder freie Wochenenden gibt, sind die VollzugslehrerInnen auch an der Kultur- und Freizeitgestaltung beteiligt. Dem schulischen Förderangebot kommt im Vollzug eine besondere Bedeutung zu, da es inhaftierte junge Menschen mehr als jedes andere Angebot betrifft, sowohl hinsichtlich der TeilnehmerInnenzahlen als auch der Zeiträume, die sie im Unterricht verbringen. Hieraus resultiert eine besondere Bedeutung für die (schulische) Bildung in Haft.

Die beschriebenen und angestrebten Erziehungs- und Bildungsprozesse im Jugendarrest- und Jugendstrafvollzug werden in Anlehnung an die Überlegungen von Goffman (1973/2016) sowie Kaplan und Schneider (2019) erschwert durch die folgenden Merkmale einer sog. „totalen Institution“:

- a) Die Beschränkung des Kontakts mit der Außenwelt
- b) Die Verrichtung aller Tätigkeiten des Alltags an einem Ort
- c) Eine von der Einrichtung vorgegebene Tagesstruktur
- d) Die eingeschränkte Bewegungsfreiheit und die damit für den Jugendstraf- und Jugendarrestvollzug einhergehende Einschlusszeit
- e) Das Erzwingen von Tätigkeiten zur Stabilisierung der institutionellen Ordnung
- f) Die Überwachung durch das Personal

Nach Schweder (vgl. ebd., S. 553) wirkt die Autorität des Strafvollzugs auf die Lehrperson und ihr pädagogisches Handeln, weil beispielsweise oft keine Exkursionen möglich sind, oder bestimmtes Unterrichtsmaterial bzw. Unterrichtsmedien (etwa Tablets aus Gründen der Sicherheit und Ordnung) nicht genutzt werden können. LehrerInnenarbeit im Gefängnis muss anknüpfend an Schweder als pädagogische „Arbeit unter erschwerten Bedingungen“ (ebd.) verstanden werden. Daneben sind die von Krisen und Marginalisierungserfahrungen geprägten (Bildungs-)Biographien der arrestierten und in Haft befindlichen jungen Menschen als Herausforderung zu nennen, die sich, verglichen mit den Alltagsrealitäten Gleichaltriger in Freiheit, auszeichnen durch brüchige Schulbiographien, Probleme im Elternhaus, gewaltförmige bzw. sexualisierte Viktimisierungserfahrungen, Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitslosigkeit der Eltern, Schulden bzw. Schulden der Eltern, psychische Schwierigkeiten bzw. psychische Schwierigkeiten der Eltern, Drogen- und Glücksspielabhängigkeit bzw. Drogen- und Glücksspielabhängigkeit der Eltern (vgl. Stelly et al. 2014)

4. Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen politischer Bildung in JAA und JVA

Bislang existiert keine systematische Übersicht über schulische politische Bildung noch wurden Curricula für die Politische Bildung in Zwangskontexten entwickelt. Wenn Politikunterricht stattfindet, was nicht in allen Jugendvollzugs- und Jugendarrestanstalten gewährleistet ist, dann unterscheidet sich dieser von Einrichtung zu Einrichtung, weil keine spezifisch-formalisierte Politik-LehrerInnenbildung existiert und der Politikunterricht häufig fachfremd erteilt wird.

Aufgrund der o.g. erschwerten Lebenslagen der arrestierten und inhaftierten jungen Menschen sowie wegen den institutionellen Besonderheiten der ‚totalen Institution‘, sollten Bildungsangebote nicht ausschließlich den Abbau von Verhaltensschwierigkeiten und Defiziten fokussieren, sondern zusätzlich die Verbesserung der Lebenslagen thematisieren. Zu diesem Zweck können Theoriekonzeptionen der *sozialen Bildungsarbeit* genutzt werden, die „dem Auftrag [folgen], Handlungsansätze, Arbeitsformen und Methoden zu entwickeln, um Menschen in erschwerten Lebensverhältnissen den Zugang zu und die Nutzung von formalen, non-formalen und informellen Lernsettings zu ermöglichen, sodass sie jene Habitusmuster weiterentwickeln oder ausbilden können, die sich aus den Anforderungen zur Bewältigung (drohender) prekärer Lebenslagen und der Teilhabe an der Gesellschaft ergeben“ (Ansen et al. 2017, S. 322). Die soziale Bildungsarbeit basiert auf der Zusammenarbeit multiprofessioneller Teams von SozialpädagogInnen, PsychologInnen, LehrerInnen und BewährungshelferInnen, die sowohl in Jugendhaft und -arrest als auch in der Zeit der Entlassung miteinander kooperieren.

Seit über 20 Jahren wird der ‚Just Community Ansatz‘ in JVA Adelsheim durchgeführt (u.a. Weyers 2018). Ziel dieses Ansatzes ist die „individuelle Entwicklung durch institutionelle Veränderung“. (...) „Das zentrale Organ der sog. ‚Demokratischen Gemeinschaft‘ ist die wöchentlich tagende Versammlung. Hier werden die Regeln des Zusammenlebens beschlossen, Alltagsfragen und Konflikte besprochen sowie Disziplinarmaßnahmen verhängt. (...) Jedes Mitglied hat eine Stimme und Entscheidungen bedürfen der absoluten Mehrheit der Anwesenden. (...) Zu den Bereichen, die in die rechtliche Zuständigkeit der Anstaltsleitung fallen, gibt es ein Vorschlagsrecht. Jedes Veto der Anstaltsleitung muss laut Satzung gegenüber der Gemeinschaft begründet werden“ (ebd., S. 625f.). Empirische Befunde weisen darauf hin, dass der ‚Just-Community-Ansatz‘ für das soziale Klima im Vollzug förderlich ist, auch wenn „die Realität vom Ideal einer demokratischen Gemeinschaft bisweilen weit entfernt war“ (ebd., S. 627).

Der Just-Community Ansatz kann helfen, eine reflexive, erfahrungs- und handlungsleitende Politikdidaktik zu implementieren, die Kritikfähigkeit aller am Strafvollzug beteiligten Personen schult; (1) in Bezug auf die eigene Biographie; (2) die Pfadabhängigkeiten der unterschiedlichen ‚Rollen‘ und (3) die systemischen Zwänge einer totalen Institution.

Diese drei Dimensionen von Kritik sind notwendig, weil es bei Politischer Bildung in und für die JAA und JVA nicht darum gehen kann, den Status Quo des reibungslosen Gefängnisalltags normativ abzusichern; vielmehr sollten Fremdbestimmung und Gewalterfahrungen kritisch analysiert und überdacht werden, damit Leben und Arbeiten im Gefängnis für alle darin Lebenden und Arbeitenden menschenwürdig gestaltet wird.

Eberle plädiert für eine eigene ‚Vollzugsdidaktik‘, da es ihm zufolge „zu bezweifeln [ist], ob es gelingen kann, ohne didaktisches-methodisches Vorgehen Menschen und Institutionen im Sinne bestimmter Ziele und Zwecke so zu Lernprozessen anzuregen, dass diese auch erreicht werden“ (Eberle 2015, S. 565). In seiner Darstellung fasst er politische Bildung als Querschnittsaufgabe und als Prinzip aller pädagogischen

Bemühungen im Strafvollzug (vgl. ebd., S. 566). Isolierte Tätigkeiten, wie beispielsweise Arbeit oder Beschäftigung der jungen Menschen im Vollzug, sind ohne begleitende politische Bildungsprozesse nicht sinnvoll (vgl. ebd., S. 568). Als didaktische Prinzipien formuliert er Zielorientierung und -transparenz, Selbstständigkeit und Selbsttätigkeit, Reflexion und Metakommunikation, Transfermöglichkeiten des Gelernten auf das Leben in Freiheit sowie die konsequente gruppenpädagogische Ausgestaltung (vgl. ebd., S. 569ff.). Die pädagogische Arbeit im Strafvollzug soll zur Einhaltung der von Eberle aufgestellten Kriterien immer an der konkreten Lebenssituation der jungen Menschen ausgerichtet sein. Daher muss sie komplexe biografische Erfahrungen und deren gesellschaftliche Rahmung, die aktuelle Lebenssituation und Gefahren in Haft und Arrest sowie damit verbundenen Stigmatisierungen in der Zukunft berücksichtigen (vgl. ebd., S. 565).

Vor dem Hintergrund dieser Perspektiven können folgende Punkte für eine Didaktik der politischen Bildung für die JVA und JAA zusammengefasst werden:

- Ausbau von Fähigkeiten der *Critical Literacy*, damit „Individuen über Subjektpositionen [...] reflektieren und [...] verstehen, welche ausschließenden und unterdrückenden Wirkungen damit einhergehen. Es geht darum, den Alltag kritisch zu ‚lesen‘; also eine analytische Sichtweise einzuüben, die erkennt, wie Subjektpositionen machtvoll zugewiesen werden. Dies beinhaltet eine Beschäftigung mit [...] Politik und deren Verbindungen zur Biographie“ (Krenz-Dewe/Poma Poma 2017, S. 50). Zu fragen ist in diesem Kontext auch, inwiefern wer aus welcher Position wen im Kontext der Strafvollzugsinstitutionen auf welche Art und Weise kritisieren darf. Mit Goffman (1973/2016) sei darauf verwiesen, dass die innerhalb der totalen Institution zugewiesenen Rollen die Möglichkeit der Kritik nicht jedem – besonders nicht den darin zwangsweise untergebrachten jungen Menschen – erlaubt.
- Die Beschäftigung mit Kriminalität, Kriminalisierung und den strafrechtlichen Reaktionen darauf sowie dem Zweck von Gefängnissen
- Die Thematisierung der Rechte und Pflichten der jungen arretierten oder in Haft lebenden Menschen, der MitarbeiterInnen des Allgemeinen Vollzugsdienstes, der zahlreichen Fachdienste und Anstaltsleitungen
- Das Schaffen von Kommunikationswegen, die über die herrschende Antragsordnung hinausgehen und Möglichkeitsräume öffnen, in denen die Belange junger Menschen im Gefängnis besprochen werden können;

Das Paradoxe an der Bildungsarbeit in Jugendhaft liegt laut Greco (2017, S. 174) darin, „dass junge Inhaftierte gegen gesellschaftliche Normen und Gesetze verstoßen haben, sodass die Gesellschaft sie deshalb zum einen bestraft, indem sie sie aus der Gesellschaft ausschließt, sie zum anderen aber wieder zu gesellschaftsfähigen BürgerInnen erziehen möchte“. Dieses Paradox kann nicht beseitigt werden, sollte berücksichtigt werden, bei Überlegungen über eine Didaktik der politischen Bildung, die hier nur kursorisch angedacht wird: Es geht nicht um Pathologisierungspädagogik, Gefahrenabwehrpädagogik oder Prävention von bestimmtem Verhalten, sondern um Ermächtigungspädagogik: Hierfür dient LehrerInnen eine herrschaftskritische Haltung,

die sie auch bei ihren SchülerInnen fördern sollten. Ungleichheitsstrukturen der Gesellschaft und JVA's und JAA's bieten sich als Themen politischer Bildung an. Grundlagen des Intersektionalitätsparadigmas, der Migrationspädagogik sowie der Rassistis- und Diskriminierungskritik können hierfür als Analyseinstrumente dienen.

Ihre Grenzen findet politische Bildung in JVA's und JAA's in der Bedingtheit totaler Institution (siehe oben; Goffman 1973/2016). Darüber hinaus besteht die Gefahr der Instrumentalisierung politischer Bildung in Zwangskontexten zur Abschreckung vor weiteren Straftaten bzw. für die Verhinderung extremistischer Positionen. Kritisch reflektiert werden muss, ob JAA's und JVA's durch politikdidaktische Bemühungen aufgewertet und in ihrer Existenz bestätigt werden. Hier sind ForscherInnen und Praktiker*innen erst zu nehmen, die den Jugendarrest und die Jugendstrafanstalt kritisieren und für ihre Abschaffung plädieren (Nickolai 2015). Andere ForscherInnen wie etwa Wacquant (2013) lehnen das Gefängnis grundsätzlich ab, weil sie in Anlehnung an Foucault (1994/2016) von einer Ökonomie bzw. Ökonomisierung der Züchtigung sprechen, die vornehmlich darauf ausgerichtet ist, arme Menschen zu bestrafen, die in Marginalisierung leben und sich keine hochwertige Rechtsberatung leisten können. Cremer-Schäfer und Steinert (2014) diskutieren in diesem Zusammenhang die sog. Klassenjustiz.

5. Fazit

Politische Bildung in JVA's und JAA's ist nicht nur bei Radikalisierung oder einem Abwenden von der Demokratie bzw. die Gefährdung der Demokratie indiziert, sondern als eigenständiger, selbstverständlicher Bildungsinhalt und zugleich als verbindendes Element von Bildungsprozessen im Leben der jungen Menschen anzuerkennen (vgl. Schneider/Kaplan/Fereidooni 2018). Dazu müssen Ideen entwickelt werden, wie junge Menschen in Zwangskontexten etwas mitentscheiden können. Inhalte und Arrangements Politischer Bildung in Arrest und Gefängnis müssen Macht- und Herrschaftsprozesse kritisch thematisieren, um junge Menschen in die Lage zu versetzen, ihre bestehenden Rechte einfordern und ausleben zu können. Mündigkeit ist dann nicht nur Ziel, sondern Ausgangsbasis politischer Bildung in JVA und JAA. Politische Bildung ist ein Menschenrecht und darf niemandem verwehrt werden – gerade nicht in Haft und Arrest.

Anmerkung

1 Geteilte Erstautorenschaft

Literatur

Ansen, Harald/Dauer, Roxana/Molle, Jana/Schroeder, Joachim/Seukwa, Louis Henri/Struck, Thorben & Wagner, Uta 2017: Bildung sozial denken. Definition, Gegenstand, Anwendungskontexte und Qualitätsmerkmale sozialer Bildungsarbeit. In: Schroeder, Joachim und Seukwa, Louis Henri (Hg.):

- Soziale Bildungsarbeit mit jungen Menschen. Handlungsfelder, Konzepte, Qualitätsmerkmale. Münster: Waxmann. S. 319-354. <https://doi.org/10.14361/9783839438404-019>
- Bereswill, Mechthild 2010: Der Freiheitsentzug als begrenztes Resozialisierungsprojekt. In Koller, Edlraut, Reisinger, Ferdinand und Rosenberger, Michael (Hg.): Wegsperrten oder einschließen? Die Praxis der Freiheitsstrafe zwischen Inklusion und Exklusion Frankfurt am Main: Peter Lang. S. 83-100.
- Borchert, Jens 2017: Bildung als Anspruch - Maßnahmenangebot zwischen Vielfalt und Beschränkung. In: Marcel Schweder (Hg.): Jugendstrafvollzug - (k)ein Ort der Bildung!? 1. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 18-32.
- Brezinka, Wolfgang 1990: Grundbegriffe der Erziehungswissenschaft. München: Reinhardt. <https://doi.org/10.2378/9783497011896>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/112224/7376e6055bbcaf822ec30fc6ff72b287/12-kinder-und-jugendbericht-data.pdf> (Stand: 19.02.2020).
- Bundesverfassungsgericht 2006: Gesetzliche Regelung für den Jugendstrafvollzug erforderlich. Abrufbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/bvg06-043.html> (Stand: 22.12.2020)
- Cornel, Heinz 2018: Der Erziehungsgedanke im Jugendstrafrecht. Historische Entwicklungen. In: Dollinger, Bernd und Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Handbuch Jugendkriminalität. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 533-558. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19953-5_28
- Cremer-Schäfer, Helga/Steinert, Heinz. 2014: Straflust und Repression. Zur Kritik der populistischen Kriminologie. 2. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Dollinger, B. & Schabdach, M. 2013: Jugendkriminalität. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-18931-4>
- Eberle, Hans-Jürgen 2015: Jugendstrafvollzugs-Pädagogik und ihre Didaktik. In: Schweder, Marcel und Borchert, Jens (Hg.): Handbuch Jugendstrafvollzug, 1. Aufl. Weinheim: Beltz Juventa. S. 558-581
- Eisenberg, Ulrich 2009: Jugendgerichtsgesetz. 13. Aufl. München.
- Foucault, Michel 2016: Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. 16. Auflage. Frankfurt/Main: Suhrkamp. (zuerst 1994) https://doi.org/10.1007/978-3-658-06504-1_20
- Goffman, Erving 2016: Asyl. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen. 20. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp. (zuerst 1973)
- Greco, Sara Alfiá 2017: Vollzugsziel „Resozialisierung“?! Kritische politische Bildung im Jugendstrafvollzug. In: Michael Görtler, Matthias Lotz, Mar Paretzke, Sara Poma Poma und Marie Winckler (Hrsg.), Kritische politische Bildung: Standpunkte und Perspektiven. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag. S. 174-186.
- Kaiser, Armin/Kaiser, Ruth (2001): Studienbuch Pädagogik. Grund- und Prüfungswissen. Berlin: Cornelsen.
- Kaplan, Anne/Schneider, Lisa 2019: „How do you eat an elephant?“ – Jugendarrest als (Un-)Ort der Jugendbildung. In: Schweder, M. (Hrsg.): Bildung und Erziehung im Abseits. Weinheim: Beltz Juventa, S. 201-218.
- Krenz-Dewe, Daniel/Poma Poma, Sara (2017): Machtkritisch – undogmatisch – reflexiv. Impulse aus den Cultural Studies für eine kritische politische Bildung. In: Michael Görtler, Matthias Lotz, Mar Paretzke, Sara Poma Poma und Marie Winckler (Hrsg.), Kritische politische Bildung: Standpunkte und Perspektiven. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag. S. 44-57.
- Neubacher, Frank 2011: Kriminologie. Baden-Baden: Nomos.
- Nickolai, Werner 2015: Plädoyer zur Abschaffung des Jugendstrafvollzugs. In: Handbuch Jugendstrafvollzug. Weinheim: Beltz Juventa. S. 817-827.
- Schneider, Lisa/Kaplan, Anne 2020: Pädagogik als Kritik - Pädagogisches Handeln im Gefängnis als Kritik der Verhältnisse. Sonderpädagogische Förderung heute, 65(5), S. 246-256.

- Schneider, Lisa 2019: Zwangskontexte als Handlungsfeld für eine kritische politische Bildung. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie – Politik, Essen und Sexualität. In: *Kriminologie – Das Online-Journal*. 2/2019, S. 180-194. Abrufbar unter: <https://www.kriminologie.de/index.php/krimoj/article/view/21/24> (Stand: 19.02.2020).
- Schneider, Lisa/Kaplan, Anne/Fereidooni, Karim 2018: Jugendarrestvollzug und Jugendstrafvollzug als politischer Bildungsraum. In: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 29(4), 321-326.
- Schweder, Marcel 2015: Arbeitsort: Gefängnisschule. Lehren unter erschwerten Bedingungen. In: Schweder, Marcel und Borchert, Jens (Hg.): *Handbuch Jugendstrafvollzug*. 1. Aufl. Weinheim: Beltz Juventa, S. 546-557.
- Stelly, Wolfgang/Thomas, Jürgen/Vester, Thaya/Schaffer, Barbara 2014: Lebenslagen von Jugendstrafgefangenen. Ein Forschungsbericht. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 97 (4), 267-279. <https://doi.org/10.1515/mks-2014-970403>
- Wacquant, Loic 2013: Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit. 2. Auflage. Opladen: Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzvw8>
- Walkenhorst, Philipp 2017: Der Jugendstrafvollzug als nachhaltiges pädagogisches Handlungsfeld. In: Marcel Schweder (Hg.): *Jugendstrafvollzug – (k)ein Ort der Bildung?* 1. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 33-49.
- Walter, Michael/Neubacher, Frank 2011: *Jugendkriminalität. Eine systematische Darstellung*. 4. Auflage. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Boorberg (Rechtswissenschaft heute).
- Weyers Stefan 2018: „Just Communities“. Demokratische Partizipation im Jugendstrafvollzug. In: Bernd Dollinger und Henning Schmidt-Semisch (Hrsg.), *Handbuch Jugendkriminalität. Interdisziplinäre Perspektiven*. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS. S. 617-633.

Bürgerschaft/Citizenship global?

Anregungen, Bürgermodelle mit sprachlichen Bildern zu unterrichten

Tilman Grammes, Sören Torrau

Zusammenfassung

Wie kann man Bürgerschaft mit sprachlichen Bildern unterrichten? Der Beitrag thematisiert am Beispiel einer in der Politikdidaktik verwendeten Metapher, welche Ebenen Bürgerschaft beinhaltet und wie transnationale Mehrfachidentitäten unterrichtet werden können. Die methodische Arbeit mit einer Metapher wird unterstützt durch Requisiten und Fotoimpulse. Ein Denken von Bürgerschaft in natio-ethno-kulturellen Alternativen gelingt fachdidaktisch, wenn Bürgerschaft mit sprachlichen Bildern indirekt zum Unterrichtsthema gemacht wird.

1. Deutschland – mein Land?

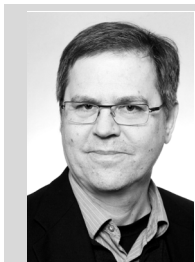
„Warum ist sie so dumm und sagt sie ist Deutsch, sie ist doch auch eine Ausländerin!“

„Ich behalte immer den somalischen Pass, den deutschen nehme ich niemals.“

„Ich bringe meine Kinder um, wenn sie mal sagen, sie sind Deutsch.“

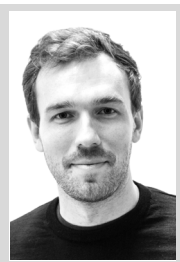
(Gemeinschaftsschule Berlin)

Dies sind drei Äußerungen von Schüler*innen an einer Gemeinschaftsschule in Berlin, die hier bewusst losgelöst vom Kontext wiedergegeben sind.¹ Solche Schüleräußerungen können unterschiedlich eingeordnet werden: Reflektieren die Jugendlichen mit eigenen Begriffen gesellschaftliche Zuschreibungen? Wer wird in welchen Rollen anerkannt? Wie umgehen mit absoluten Aussagen zu nationalen und patriotischen Zu-



Prof. Dr. Tilmann Grammes

Professor für Erziehungswissenschaften/Didaktik
sozialwissenschaftlicher Fächer an der Universität Hamburg



Prof. Dr. Sören Torrau

Juniorprofessor für Didaktik der Sozialkunde/Politik und Gesellschaft
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

gehörigkeitsgefühlen? Wird Diversität essentialisiert, oder handelt es sich um einen spielerischen Umgang mit Sprache durch uneigentliches Sprechen?

Mehrfachidentitäten und Fremdidifizierungen gehören in vielen Lerngruppen zum Alltag. Diese Gesprächsausschnitte aus einem transnationalen politischen Klassenzimmer verdeutlichen unmittelbar, welche alltagspraktische Relevanz die Grundfrage politischer Bildung für Kinder und Jugendliche haben kann: Wie können die verschiedenen Menschen in der einen Welt lernen, friedlich zusammenzuleben? Mit dieser fachdidaktischen Schlüsselfrage nach dem *Lernen von Bürgerschaft* stehen Lehrer*innen vor der gleichermaßen interessanten wie anspruchsvollen Aufgabe, Schüler*innen bei der Entwicklung von Konzepten demokratischer Bürgerschaft zu begleiten. Welche Art von Bürgerschaft ist für demokratische Gesellschaften notwendig bzw. angemessen? Welche Rolle spielen Bürgermodelle, die sich nicht ausschließlich auf den Nationalstaat beziehen? Wie können Mehrfachidentitäten in Bezug auf natio-ethno-kulturelle Zugehörigkeiten und der Unterschied zwischen politisch-rechtlicher und emotionaler Zugehörigkeit thematisiert werden?

Bürgerschaft ist ein variationsreicher Begriff, ein „cluttered term“ (Earls 2011, 10). Er führt zur Frage, wie die Schüler*innen aus der Eingangsszene sich als demokratische Bürger*innen erfahren können. In vier Schritten gehen wir fachdidaktisch dieser Frage nach: Mit einer bekannten Metapher des Politikwissenschaftlers Wilhelm Hennis möchten wir – erstens – einen Überblick zu Bürgermodellen als Leitbilder demokratischer Bildungsprozesse geben. In einem zweiten Schritt fragen wir, wie diese Bürgermodelle im Spektrum natio-ethno-kultureller Zugehörigkeiten differenziert werden können. Drittens machen wir einen unterrichtspraktischen Vorschlag, wie mithilfe von sprachlichen Bildern Bürgerschaft reflektiert werden kann und diskutieren abschließend „doing citizenship“ als Aufgabe im politischen Klassenzimmer.

2. Zuschauen und Bürger sein? Vier Typen der Bürgerschaft

Um Bürgerschaft in demokratischen Gesellschaften zu thematisieren, wurde in der europäischen Tradition der politischen Theorie immer wieder das sprachliche Bild des Zuschauers verwendet (Trimcev 2020). Hannah Arendt fokussiert z.B. Zuschauer*innen im antiken Amphitheater, um über politische Urteilskompetenz und die Notwendigkeit aktiver Teilhabe nachzudenken. Jacques Rancière wiederum stellt den zuschauenden Bürger mit dem Performance-Theater dar, in dem Zuschauer*innen auf die Bühne treten und spielerisch mitwirken.

Die im deutschen Sprachraum politikdidaktisch produktivste Metapher hat der Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis 1957 vorgelegt, nicht zufällig in der einflussreichen Lehrerzeitschrift *Gesellschaft-Staat-Erziehung*. Das Beispiel Fußball lag nahe, weil sich die Bevölkerung einer noch jungen Bundesrepublik nach dem „Wunder von Bern“, dem Gewinn der Fußballweltmeisterschaft 1954, eine Wiederaufnahme als gleichberechtigter Partner in eine internationale Staatengemeinschaft erhoffte – ein zweiter nationaler Gründungsmythos. Hennis stellt uns eine Frage², und liefert auch gleich seine Antwort:

„Denn was muß der ideale Zuschauer eines Fußballspiels mitbringen?“

Will er Freude am Geschehen auf dem Rasen haben, so muß er zunächst Kenntnis der Regeln besitzen. Er muß wissen, worum es geht. Er muß um die Kunst wissen, wie man einen Ball vorbeispielt, wie den Sieg erringen kann. Dabei ist es durchaus nicht Voraussetzung für ein befriedigendes Verfolgen des Spielverlaufs, daß man selbst wie ein kleiner Herberger in der Lage ist, von vorneherein zu wissen, was dieser oder jener Spieler jetzt tun mußte. Aber wenn ein besonders gelungener Schuß gefallen ist, wenn besonders kunstvoll gespielt wurde, dann muß er in der Lage sein, zu würdigen, was die Könner, die Aktiven gerade vollbracht haben. Wer Könner und Stümper nicht voneinander unterscheiden kann, ist bei einem guten Fußballspiel fehl am Platz. Aber nicht allein die Einsicht in die Kunst, in Regel und Beherrschung der Technik, macht einen guten Zuschauer aus, sondern darüber hinaus muß er fähig sein, sich emotional zu engagieren, sich zu freuen, sich zu ärgern, sich begeistern, klatschen und enttäuscht oder empört pfeifen zu können. Der bloße Kenner ohne Fähigkeit zur Leidenschaft wird ein Fremdling auf der Tribüne sein gleich dem, der schreit, wenn es nichts zu schreien gibt.“

(Hennis 1957/1999, 32)

Die Eigenschaften demokratischer Bürger*innen sollen in dieser Metapher denjenigen „guter Zuschauer“ eines professionellen Fußballspiels ähnlich sein. Hennis verdeutlicht mit der Szene die Komplexität von Bürgerrollen: Bürger*innen sollen Zeit und Energie aufwenden, Motivation mitbringen, Sachverstand entwickeln, aber auch emotional beteiligt sein, Kontroversen aushalten, Perspektiven übernehmen und kritikfähig bleiben, demokratische Werte vertreten und verteidigen. Die Stabilität einer freiheitlichen repräsentativen Ordnung modelliert Hennis in diesem sprachlichen Bild als ein fragiles Gleichgewicht. Er zeichnet das Bürgerleitbild des reflektierten Zuschauers. Dabei setzt er voraus, „dass Teilhabe durch beobachtendes Erleben und Teilhabe durch aktives Mitwirken an politischen Entscheidungsprozessen zwei voneinander eindeutig getrennte Dinge sind“ (Trimcev 2020, 51).

Auf den ersten Blick erscheint die gezeichnete Bürgerrolle als unbeweglich, nahezu statisch. Allerdings zeigt Hennis am Ende der Szene auf emotionale Beteiligung der Zuschauer*innen, die er als notwendig beschreibt: „Der bloße Kenner ohne Fähigkeit zur Leidenschaft wird ein Fremdling auf der Tribüne sein.“ (Hennis, ebd.) Zuschauer*innen wird zwar ein festgelegter Ort auf der Tribüne zugeschrieben, der, so scheint es, nicht durch aktives Mitwirken auf dem Spielfeld gewechselt werden kann. Zuschauer*innen brauchen das Spiel, um sich als zugehörig und somit als Bürger*innen zu erfahren, die Spieler*innen brauchen die Zuschauer*innen allerdings nicht. Das Zuschauen löst aber eine eigene, responsive Dynamik aus. Die Metapher kann an dieser Stelle weiterentwickelt werden: Auch die Akteure auf dem Spielfeld sind auf emotionale Beteiligung, auf die Wahrnehmung der Zuschauer*innen als zugehörig angewiesen.

Wir haben diese Metapher in der Lehrerbildung und auch mit Schüler*innen produktiv diskutieren können. Dabei hat sich gezeigt, dass der Text von Hennis bereits für Schüler*innen der Sekundarstufe I zugänglich ist, wenn er durch Fotoimpulse unterstützt wird oder Schüler*innen eigene Beobachtungsaufgaben übernehmen, wie einzelne oder Gruppen sich – symbolisch – zugehörig zeigen. Aus didaktischer Per-

spektive können wir die Fragen stellen: Ist es möglich, als Zuschauer*innen an politischen Prozessen teilhaben zu können? Welche Möglichkeiten der Partizipation gibt es? Was ist mit denen, die keine Tickets mehr bekommen haben oder sich nicht leisten können? Welche strukturellen Diskriminierungsformen hindern Menschen daran, am „Spiel“ zu partizipieren? Inwiefern werden Menschen durch Repräsentation exkludiert? Ist es erlaubt, sich nicht für Fußball zu interessieren? Im übertragenen Sinne geht es um die allgemeine Frage, wie Kinder und Jugendliche Bürgerschaft in der Schule erfahren: Welche Formen von Zugehörigkeiten wollen wir in demokratischen Gesellschaften fördern?

Ein im fachdidaktischen Diskurs häufig diskutiertes Modell unterscheidet analytisch mit Bezug zur Metapher vier Idealtypen von Bürgerschaft (Breit/Massing 2002):

- **Informierte, reflektierte und urteilsfähige Zuschauer*innen** interessieren sich für Politik, erkennen politische und gesellschaftliche Zusammenhänge und sind in der Lage eigene, begründete Positionen zu entwickeln.
- Über das Wissen und die Fähigkeiten des Zuschauers hinaus besitzen **interventionsfähige Bürger*innen** zusätzlich Kenntnisse zu demokratischen Abläufen, kommunikative Fähigkeiten sich öffentlich einzubringen und Erfahrungswerte zu den tatsächlich vorhandenen Einflusschancen oder Beteiligungsmöglichkeiten am politischen Prozess.
- **Aktivbürger*innen** wollen gesellschaftliches Geschehen aktiv mitbestimmen, z.B. durch zivilgesellschaftliches Engagement, Mitarbeit in Parteien oder durch die Übernahme von Mandaten – auf kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Politische Partizipation wird als wichtige Aufgabe verstanden, wobei nicht ausschließlich Eigeninteressen handlungsleitend sind, sondern auch eine Orientierung am Gemeinwohl.
- Auch in Demokratien gibt es eine bedeutende Anzahl von Menschen, die sich aus unterschiedlichen Gründen für Politik **nicht interessieren** oder demokratischen Systemen misstrauen. Politisch und bildungspolitisch wird deswegen das Ziel formuliert, sie systematisch in demokratische Verfahren einzubinden. Als Herausforderung kann hierbei das Aufzeigen verschiedener politischer Partizipationsmöglichkeiten gelten, ohne eine „demokratische Märchenerzählung [...] eines jederzeit partizipationsbereiten oder des zur Partizipation verpflichteten Bürgers [zu] zeichnen“ (Detjen 2011, 130).

Solche orientierenden Bürgermodelle können Anlass sein, die vorgenommenen Stufungen zu hinterfragen und zu diskutieren, wie eine „Demokratisierung der Demokratie durch Inklusion“ (Szukala 2021, 17) sichtbar gemacht werden kann: Inwiefern können mit Bürgermodellen Demokratieverständnisse selbst zum Thema und Bürgerschaft transformativ gedacht werden?

3. Bürger – jenseits des Nationalstaates?

Aus historischer Perspektive sind Demokratien mit Nationalstaaten verwurzelt. Nationen sind ein „Gleichheitsvehikel“ (Richter 2020), indem sie rechtlich und emotional

Zugehörigkeit stiften können. Demnach spielt es keine Rolle, ob man als Handwerkerin, Gesundheits- und Krankenpfleger oder Professorin auf der Tribüne des Fußballstadions sitzt. Man hat etwas gemein: Die Zuschauer*innen „sind“ Dänen, Ghanaer oder Russinnen. Die Idee der Nation stiftet demzufolge „Gemeinsinn“. Staaten sind die „gegenwärtig hegemoniale Form gesellschaftlicher Organisation“ (Hauschild 2016, 50). Sozialpsychologie und politische Sozialisationsforschung haben gezeigt, dass bereits Kinder im politischen Klassenzimmer diese Form als selbstverständlich und gewissermaßen „naturwüchsig“ betrachten (Berti/Andriolo 2001). Politikdidaktisch vernetzt bereits Hermann Giesecke sozialisationstheoretisch „politische Aktivität“ (1965, 57) mit Vergesellschaftungsprozessen im Jugendalter, indem er auf die Bedeutung der Staatsbürgerrolle eingeht. Die Staatsbürgerrolle sei „die einzige allgemeine und zugleich konkrete Erwartung der Gesellschaft; sie ist allgemein, weil sie für jeden vollmündigen Bürger ohne Rücksicht auf seinen sonstigen politischen Status gilt; sie ist konkret, weil sie sich angesichts der gegenwärtigen Welt und ihrer heute absehbaren Entwicklungstendenzen relativ genau inhaltlich bestimmen läßt.“ (ebd., 179)

Kommt vor diesem Hintergrund das Konzept Citizenship mit dem Verständnis einer rechtlichen Zugehörigkeit aus, oder bedarf es darüber hinaus auch des Gefühls einer emotionalen Zugehörigkeit? Citizenship „gilt im liberalen Verständnis von ‚Staatsbürgerschaft‘ als das entscheidende Konstitutions- und Integrationsmoment pluralistischer Gesellschaften“ (Eis 2020, 46). In demokratischen Staaten wird Bürgerschaft häufig als aktive Teilnahme oder Teilhabe an politischen Prozessen verstanden. Unklar ist aber, wie aktive Teilnahme definiert werden soll. Als Patriotismus werden emotionale Zugehörigkeiten in der deutschen politischen Bildung kaum diskutiert. Patriotismus taucht nur „gereinigt“ als Verfassungspatriotismus auf (von Olberg 2020).

Dies ist auch eine demokratietheoretische Frage, um Unterschiede zwischen repräsentativen und partizipativen/direkt-demokratischen Vorstellungen zu benennen und Bürgerschaft nicht mit Staatsbürgerschaft gleichzusetzen (Salomon 2010). Im Bild der Hennis-Metapher können liberale demokratietheoretische Zugänge z.B. mit subjektiven Freiheitsrechten gegenüber dem Staat sichtbar werden. Spieler*innen oder Journalist*innen können ihren Beruf wählen, Fans können sich versammeln und vereinigen, Meinungen zum Spiel können frei geäußert werden, um die Stimmen der Bürger*innen „auf dem Marktplatz der Ideen hörbar zu machen“ (Glaser 2007, 158). Republikanische Zugänge könnten positiv die Teilhaberechte von Bürger*innen als konstitutives Element für die öffentliche Willensbildung verdeutlichen, die für alle offen sein muss. Diese verschiedenen Verständnisse umfassen immer schon unterschiedliche Bürgermodelle und Partizipationsmöglichkeiten. Schaut man auf repräsentative Demokratien, wie sie in der Metapher von Hennis verdeutlicht werden, kann darunter z.B. die Teilnahme an Wahlen, ein Informiert-Sein oder ein reflektiertes Zuschauen verstanden werden. Inwiefern können Menschen auch außerhalb des Stadions oder eines Spieltags mitgestalten? Es gibt auch ein Recht auf Nicht-Partizipation – man muss sich nicht für Fußball interessieren. Im Klassenzimmer reflektieren Studierende und Schüler*innen immer auch, dass das Fußballspiel als Sportart einen bestimmten Interpretationsrahmen öffnet und beim Vergleichen mit Individualsportarten oder Freizeitsport z.B. Teilhabemöglichkeiten niedrigschwelliger sein können.

Von den vier oben dargestellten Idealtypen sind Bürgerrollen zu unterscheiden. Als *Bürgerrollen* nennt das „Bürgerhandbuch“ (Ackermann/Müller 2015, 13) die **Staatsbürgerschaft** wahlberechtigter Bürger, die **Unionsbürgerschaft** und die **Weltbürgerschaft**. Unterschieden werden Abstammungs- und Territorialprinzip. Staatenlose werden noch nicht genannt und bleiben unsichtbar. Demokratische Teilhaberechte sind unmittelbar mit der Frage der Zugehörigkeit/Nicht-Zugehörigkeit verknüpft. Dabei korreliert Bildungsaspiration (Leistung) positiv mit kosmopolitischen Einstellungen (Shell 2020, 81f.). Bleiben Weltbürgerrollen also etwas für Bildungseliten, während „marginalisierte Gruppen“ wie im Berliner Klassenzimmer „ihr Eigenes“ verteidigen?

In der soziologischen Forschung werden **Active Citizens** von **Activist Citizens** unterschieden. Active Citizens würden sich ausschließlich in vorhandenen Strukturen bewegen und diese reproduzieren. Bürgerschaft wird als Status verstanden, ohne aktives Mit- und Neugestalten. Anders beim Activist Citizen: Bürgerschaft wird als „schaffende, schöpferische Praxis“ konzipiert (Hauschild 2016, 51). In diesem Prozess kommt es nicht nur darauf an, Rechte und Pflichten zu haben, es kommt auch darauf an, durch „acts of citizenship“ die Bürgerschaft immer wieder selbst zu gestalten. Dies sind die Handlungen, die in der Fußball-Metapher von Wilhelm Hennis noch nicht angelegt sind. Bürgerschaft muss kontinuierlich „gelebt“ werden – unabhängig davon, ob man auf dem Spielfeld oder aktiv zuschauend auf der Tribüne steht. Auch Demonstrationen vor dem Stadion, das Diskutieren mit Fans des gegnerischen Clubs nach dem Spiel oder soziale Bewegungen, die die Kommerzialisierung des Sports kritisieren oder Rechtsansprüche für Nicht-Staatsbürger*innen einfordern, können als „acts of citizenship“ eingeordnet werden. Activists meint zunächst grundlegend zu überlegen, *wie* Menschen selbst Bürgerschaft mitentwickeln können – mit unterschiedlichen Zielvorstellungen im Vergesellschaftungsprozess.

Auf was können Bürger*innen sich aber berufen, um Gemeinsinn zu entwickeln? Das ist eine Frage nach gemeinsamen Interessen und Werten. Sie nimmt Bürger*innen als Verantwortungsträger in ihrer „agency“ ernst und setzt die Anerkennung der Würde *aller* Menschen voraus, z.B. durch die Rechte gleicher Freiheit oder das „Recht, Rechte zu haben“ (H. Arendt). Sie führt im politischen Klassenzimmer dazu über Inhaltsfelder wie Menschenrechte als „offene Gerechtigkeitsnormen“ (H. Bielefeldt) und ihrer Ausgestaltung zu sprechen: Inwiefern werden Stadionbesucher, Spieler*innen, Funktionäre oder Verbände beispielsweise als Verantwortungsträger erkennbar, wenn sie während eines Spiels der Fußball-Europameisterschaft 2020 mit Regenbogenfarben Fragen zu transnationalem „Gemeinsinn“ aufwerfen, auf überstaatlich verankerte Diskriminierungsverbote zeigen oder vermeintlich unpolitische Räume markieren? Globale Probleme werden so zum Unterrichtsthema, die sich in interkulturellen oder internationalen Zusammenhängen entwickeln und nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene thematisiert werden können.

4. Unterrichtspraxis: Im Klassenzimmer Bürgerschaft zum Thema machen

In der Didaktik und Methodik politischer Bildung ist die Arbeit mit Metaphern nur selten thematisiert worden (Abs 2005). In der Unterrichtspraxis kann die Fußball-Metapher von Hennis eine reflexive Qualität entfalten, wenn sie gemeinsam mit Schüler*innen das Thema Bürgerschaft öffnet. Im Politikunterricht kann sich ein methodologischer Nationalismus einschleifen, eine über die Auswahl der Leitfragen, Materialien und Quellen sich selbst verstärkende Fokussierung einer nationalen Perspektive, die als heimlicher Lehrplan unbewusst abläuft. Wie kann im Unterricht der methodologische Nationalismus *in Bewegung* gesetzt werden? Wie können Lehrer*innen – in Hennis' Metapher – diese Abseitsfälle sichtbar machen? Aus der Perspektive der deutschen Staatsbürgerschaft kann eine europäische und weltbürgerliche Perspektive geöffnet werden, wenn die Antworten der Schüler*innen jeweils auf ihre Verallgemeinerungsfähigkeit geprüft werden – „*Wenn das alle Menschen so machen würden?*“ Das wäre gewissermaßen eine didaktische Umsetzung dessen, was Ahlhaus und Niesen (2019) als Kosmopolitismus von innen und von unten diskutieren, um ein nur rechtlich gedachtes Weltbürgertum weiterzuentwickeln.

Im Unterricht in Schulen sowie in der Lehrerbildung arbeiten wir mit der Metapher. Bei Lehramtsstudierenden fällt meist auf, dass das Sprachbild zunächst umstandslos dem verstaubten Modell einer Zuschauerdemokratie zugeordnet wird, von dem man sich rasch distanziert. Hennis Rollenmodell des politischen Pädagogen bestätigt die Aufgabe des Lehrers in der Schule sei „nicht unmittelbar die Erziehung zur rechten Aktion, sondern zur rechten Reaktion“ (Hennis 1957: 333). Erst ein wiederholendes, interpretierendes Lesen zeigt die Emotivität und Responsivität im Sprachbild, und stellt eine Anschlussfähigkeit an eine aktuelle politikwissenschaftliche Diskussion von Bürgerschaft her. Bürgermodelle sind Interpretationssache. Wir beginnen dann, das Sprachbild versuchsweise anders einzurichten:

Didaktische Übung

Richte das Sprachbild von Wilhelm Hennis probeweise anders ein:

Welche Rollen haben Schiedsrichter*innen, Trainer, Vereinsfunktionäre oder Journalist*innen?

Wann sind Zugehörigkeitsgefühle problematisch (z.B. Hooligans)?

Welche Auswirkungen hat es, wenn Zuschauer*innen durch eine Pandemie nicht mehr auf die Tribüne dürfen und alleine den digitalen Stream verfolgen?

Würden Unterschiede erkennbar, wenn das Spiel in der Superliga oder in der CAF Champions League ausgetragen würde? Wenn wir aus dem Profisport in den Hobbysport wechseln?

Welche Deutungen ermöglicht die Metapher, wenn anstelle eines wettbewerbsorientierten Kampfspiels ein kooperatives Freizeitspiel gewählt wird?

Welchen Unterschied macht es, wenn verschiedene Interessengruppen das Spiel insgesamt verändern wollen?

Diese Arbeit mit der Metapher kann helfen, Bürgerschaft nicht nur als rechtlichen Status im Sinne eines „passport-holding“ (Banks 2020, 67) zu bestimmen. Das sprachliche Bild wirft im Unterricht die Frage auf, was identitätsstiftende Merkmale sein können:

- Spieler*innen und Zuschauer*innen können verschiedene Nationalitäten haben, ihre Rollen unterschiedlich interpretieren und sich in vielfältigen Weisen einbringen, zum Beispiel als Zuschauer*innen laut Anweisungen zurufen bzw. twittern oder als Spieler*innen Schiedsrichter*innen auf eine Fehlentscheidung hinweisen. Das Spiel kann auch auf einer internationalen Bühne wie einer Weltmeisterschaft ausgetragen werden, die eine globale Öffentlichkeit herstellt.
- Individuelle Mehrfachidentitäten müssen dabei intersektional analysiert werden. Gruppenbasierte Bezeichnungen wie „Deutsche“, „Spielerinnen“ oder „Heterosexuelle“ können sichtbar werden, um das Exklusionspotenzial verschiedener Diskriminierungsformen in ihren Überschneidungen zu denken: Wie protestieren Menschen gegen institutionelle Teilhabeschranken und welche Bürgerschaftsmodelle entwickeln sich aus Protestartikulationen? Wie damit umgehen, dass kein „social label“ (Harris/Leonardo 2018, 5) der Komplexität eines Individuums gerecht werden kann?
- Hennis zielt auf ein Verständnis von Bürgerschaft, das sich erst im Handeln und sozialen Miteinander herausbildet. Dieser Prozess umfasst auch, dass Menschen, die außerhalb des Stadions stehen, zu Zuschauer*innen werden. Dabei wird nicht das Kriterium einer nationalen Zugehörigkeit herangezogen, sondern die Praxis des Involviert-Seins, des Teilhaben-Könnens und Wollens. Entscheidend ist nicht der Status einer – „leidenschaftslosen“ – Zugehörigkeit. Entscheidend ist der Prozess des Sich-Zugehörig-Zeigens, der mit anderen auf das Fußballspiel ausgerichtet ist. Diese fachdidaktische Perspektive auf das *Doing/Making Citizens* hilft, feste Zuschreibungen zu vermeiden und transnationale Mehrfachzugehörigkeiten oder Nicht-Repräsentationen besser wahrzunehmen. Wie können beispielsweise Geflüchtete in den Mitgliedsländern der Europäischen Union „zugehörig“ werden, ins Stadion kommen, politisch, rechtlich und zivilgesellschaftlich und zugleich neue Formen von Zugehörigkeit etablieren?

Unterrichtspraktisch kann methodologischer Nationalismus durch eine Metaebene bewusst gemacht werden, indem immer wieder Fragen zum Bild der Fußball-Metapher gestellt werden:

Mit welcher „Perspektiven-Brille“ betriffst du als Zuschauer*in/als Spieler*in/als Journalist*in usw. das Stadion?
 Welchen Platz auf der Tribüne wählst du / wird dir zugewiesen?
 Wie werden Bilder am Mischpult in der Regiekabine produziert?
 Welche Bilder werden durch Kameraauswahl und Bilderzuschnitt überhaupt sichtbar? ...

Ideen-Kasten für die Unterrichtspraxis:

Die kreative Arbeit mit der Fußball-Metapher kann durch Fotoimpulse unterstützt werden. Die Motive lassen sich im Web leicht finden:

Motiv 1 zeigt fahr- und schwenkbare Kameras und ein „Mischpult“ zur Aufzeichnung und Übertragung eines Fußballspiels. Im Politikunterricht kann dieses Foto anregen, über Perspektivität, mediale Darstellungen und die eigene Standortgebundenheit („Brillen“) zu diskutieren: Wie werden Zugehörigkeiten dargestellt? Werden Protestaktionen im Stadion gezeigt? Wie inszenieren sich Fans oder Spieler*innen mit welchen Symbolen?

Motiv 2 zeigt Fans, die ihre Emotionen mit zwei Flaggen bei Nationalmannschaftsspielen oder mit Sympathien für mehrere Clubs oder einzelne Spieler*innen zum Ausdruck bringen. Im Politikunterricht kann dadurch eine sozialwissenschaftliche Beobachterperspektive aufgebaut werden, die es ermöglicht, Gruppenzugehörigkeiten bezüglich identitätsstiftender Merkmale zu reflektieren. Handelt es sich um Nationalismus, um temporären Party-Patriotismus oder um kosmopolitischen Patriotismus? (Appiah 2001)

Im Unterricht kann grundlegend unterschieden werden: Bürgerschaft im engeren Sinne hat eine rechtlich-politische Seite, die Staatsbürgerschaft: Welchen Pass besitze ich? (**Nationalität**) Auch diese nationale Identität ist vielfältig. Sie umfasst ein kommunales Wahlrecht; regionale (als Südtiroler oder Tirolerin), nationale (somalische, deutsche Staatsbürger*innen) und EU-Identifikationen. Es gibt doppelte Staatsbürgerschaften (somalischer oder dänischer *und* deutscher *und* EU-Bürger), Staatenlose (Geflüchtete, sans-papiers, Dreamers) und spezielle Vermittlerrollen wie Diplomaten, zivilgesellschaftliche Mediatoren wie Ärzte ohne Grenzen.

Bürgerschaft im weiteren Sinne hat eine kulturell-gesellschaftliche Seite, die Bürgerexistenz, die variieren kann (**multiple Identität**): als Lebenspartner/Eheleute/Freund, Familienmitglied (mit Migrationsgeschichten oder internationalen Wohnorten), Berufsangehöriger (in einem transnationalen Unternehmen), Angehöriger von Religionsgemeinschaften, als Nachbarn in Grenzregionen oder in Vermittlerrollen (vgl. dazu modellhaft eine britische Unterrichtseinheit: National Academy Oaks o.J.).

Motiv 3 zeigt die Allianz Arena in München in Regenbogenfarben, vor dem Vorrundenspiel Deutschland / Ungarn der Europameisterschaft 2020. Mit dem Motto „Fußball für alle“ verbunden war eine europaweite Diskussion zu den Fragen, an welchen „Orten“ Menschenrechte (de)thematisiert und geschützt werden können, inwiefern Sport politisch sein kann/muss und welche Werte über den Nationalstaat hinaus gelten sollen: Wie kann sichergestellt werden, dass alle „Menschen unabhängig von Geschlecht, Geschlechtsidentität, Alter, Hintergrund, Fähigkeiten oder Behinderungen Zugang zum Fußball und daran Freude haben“? (UEFA)

https://editorial.uefa.com/resources/0269-1267f60bc5e2-7ea4133e7969-1000/gemeinsam_fur_die_zukunft_des_fussballs.pdf

Unterrichtsmethodisch können Requisiten Sprecherpositionen anschaulich markieren und zugleich flexibel halten:

- *Denkhüte* oder *Denkstühle* als materiale Symbole nach Edward de Bono (vgl. Achour u.a. 2020, 239)
- *Identitäts-Moleküle* als modellhafte Darstellung von Gruppenzugehörigkeiten einer einzelnen Person, die die schon vorhandene Mehrdimensionalität des Sich-Zugehörig-Zeigens aufschlüsseln (vgl. yMind/SPI Research 2018, 21ff.).

Mit Denkhüten oder Identitätsmolekülen können Schüleräußerungen wie in der Eingangsszene als natio-ethno-kulturelle Zugehörigkeitskonstruktionen wertgeschätzt und zugleich systematisiert werden. Wer bestimmt unter welchen rechtlichen Voraussetzungen über Zugehörigkeiten? Welche Rolle spielt mein rechtlicher Status, um mich überhaupt zugehörig zeigen zu können? Spiegelt ein Pass meine Zugehörigkeit wider? Wie werden in Hennis' Metapher außerhalb des Stadions stehende Menschen – rechtlich – zu „Ausländern“ oder kulturell „Fremden“ gemacht, und was bedeutet das für demokratische Bürgerschaft? Einzelne, die Lerngruppe besonders interessierende Fragen können fokussiert und vertieft werden. Dazu sollten auch die Grenzen der Fußball-Metapher mit den Schüler*innen reflektiert werden, insbesondere zu Unterschieden zwischen „Spielen“ und institutionalisierten politischen Entscheidungsprozessen oder zu Fragen, an welchen Stellen individuelles Handeln auf strukturelle Hürden stößt.

5. Fazit: Doing Citizenship – die Reflexion von Identitätsperformanz

Ziel des Politikunterrichts ist es, mithilfe der Fußball-Metapher Bürgerschaft als Doing/Making Citizenship in einem Spannungsfeld von sozialen Prozessen und rechtlichem Status sichtbar zu machen, so dass sich Schüler*innen darin wiedererkennen und reflektieren können. Strategien der Konstruktion von sozialer Identität im politischen Klassenzimmer, „*Identitätsperformanz*“ (identity performance, Goffman 2017), werden zum Unterrichtsthema. Loyalitäten überlappen sich zwischen Lokalem, Nationalem, Europa, einer menschenrechtlichen oder kosmopolitischen Perspektive, religiösen oder weltanschaulichen Bindungen. Die damit verbundenen Aushandlungsprozesse können im Unterricht aufgenommen werden, um Identitäten nicht mit unveränderlichen Wesensmerkmalen gleichzusetzen.

In der Metapher von Hennis könnte das bedeuten, dass der/die Zuschauer*in ein Mensch in Bewegung ist. Es können (transnationale) zivilgesellschaftliche und berufliche Zugehörigkeiten von nationalstaatlich garantierten Rechten unterschieden werden, ohne dabei „bequeme Lösungen“ vorzuschlagen oder die Komplexität von emotionalen Zugehörigkeiten zu vereindeutigen. Die Schüler*innen aus der Eingangsszene können das *Doing/Making Citizenship* beobachten, indem sie in ihren Deutungsversuchen anerkannt werden: Die wiedergegebene Schüleräußerung „Ich behalte immer den somalischen Pass, den deutschen nehme ich niemals“, die leicht missverstanden

werden kann, kann so nicht nur als Status, als „passport-holding“ gelesen werden; sie verweist auch auf die fachdidaktische Aufgabe, die in dieser Aussage sichtbar werden- de Komplexität von Zugehörigkeiten als gemeinsamen Bildungsprozess zu verstehen. „In der Demokratie gibt es eine Vielzahl legitimer Bürgerrollen [...]. Politische Bildung hat hier die Aufgabe, Menschen darin zu unterstützen, je für sich ihre eigene Bürgerrolle zu finden“ (Sander 2008, 49).

Anmerkungen

- 1 Wir danken Melisa Schneegans und Jan Rauch, die uns Unterrichtsbeobachtungen übermittelt haben.
- 2 Zu dieser Zeit noch nicht in geschlechtergerechter Sprache.

Literatur

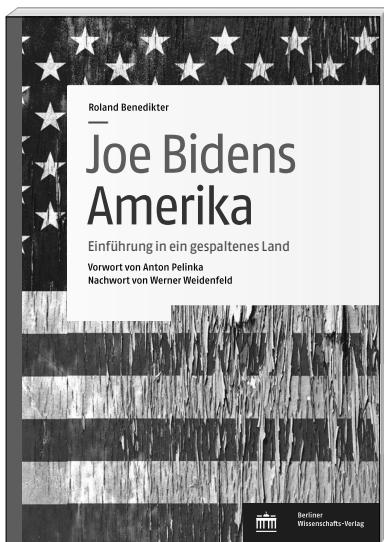
Unterrichtsmaterialien

- Bundeszentrale für politische Bildung (2009): Deutschland. Mein Land? Entscheidung im Unterricht, Heft 2. Bonn. Online verfügbar:
www.bpb.de/shop/lernen/entscheidung-im-unterricht/163389/deutschland-mein-land [23.04.2021].
- National Academy Oaks (o.J.): What does identity mean? Online verfügbar:
<https://teachers.thenational.academy/lessons/what-does-identity-mean-6cv6cr#> [23.04.2021].
- yMind/SPI Research (2018): Raus aus der Schublade! Diversity Training in Schulen: Berlin. Online verfügbar:
https://www.spi-research.eu/wp-content/uploads/2018/12/yMIND_Diversity_Training_SPI-Forschung.pdf [23.04.2021].

Fachliteratur

- Abs, H.J. (2005): Metaphern der Demokratie. In: G. Himmelmann & D. Lange (Hrsg.), Demokratiekompetenz (S. 114-128). Wiesbaden: Springer VS, https://doi.org/10.1007/978-3-322-83389-1_10
- Achour, S., Frech, S., Massing, P. & Straßner, V. (Hrsg.) (2020): Methodentraining für den Politikunterricht. Frankfurt am Main: Wochenschau.
- Ackermann, P., & Müller, R. (2015): Bürgerhandbuch. Politisch aktiv werden – Öffentlichkeit herstellen – Rechte durchsetzen. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Appiah, K. (2001): Kosmopolitischer Patriotismus. Frankfurt: Suhrkamp.
- Ahlhaus, S. & Niesen, P. (2019): Regressionen des Mitgliedschaftsrechts: Für einen Kosmopolitismus von innen. In: U. Bohmann & P. Sörensen (Hrsg.), Kritische Theorie der Politik (S. 608-631). Berlin: Suhrkamp.
- Banks, A. (2020): Citizenship, Culture, and Race in the United States. In: M. Drinkwater, F. Rizvi, & K. Edge (Hrsg.), Transnational Perspectives on Democracy, Citizenship, Human Rights and Peace Education (S. 65-89). London [u.a.]: Bloomsbury.
- Berti, A. E. & Andriolo, A. (2001): Third Grader's Understanding of Core Political Concepts (Law, Nation-State, Government) Before and After Teaching. Genetic, Social, and General Psychology Monographs. 127(4), S. 346-377.
- Breit, G. & Massing, P. (2002): Die Rückkehr des Bürgers in die politische Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Detjen, J. (2011): Keine „demokratischen Märchenerzählungen“! Zur Notwendigkeit eines realistischen Bürgerbildes und zur Faszinationskraft des Aktivbürgers als Leitbild für die politische Bildung. In:

- B. Widmaier & F. Nonnenmacher (Hrsg.), Partizipation als Bildungsziel. Politische Aktion in der politischen Bildung (S. 125-136). Schwalbach: Wochenschau.
- Earls, F. (2011): Children: From Rights to Citizenship. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 633(1), S. 6-16. <https://doi.org/10.1177/0002716210383637>
- Eis, A. (2020): Citizenship. In: S. Achour, M. Busch, P. Massing, & C. Meyer-Heidemann (Hrsg.), Wörterbuch Politikunterricht (S. 46-48). Frankfurt am Main: Wochenschau.
- Goffman, E. (2017): Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag. 17. Auflage, München: Piper (zuerst: *The presentation of self in everyday life*, 1959).
- Glaser, J. (2007): Erziehung zu Staatsbürgerschaft und sozialer Gerechtigkeit. In: E. Marsal, T. Dobashi, B. Weber, & F. G. Lund (Hrsg.), Ethische Reflexionskompetenz im Grundschulalter. (S. 155-167). Frankfurt am Main [u.a.]: Peter Lang.
- Giesecke, H. (1965): Didaktik der politischen Bildung. München: Juventa.
- Harris, A., & Leonardo, Z. (2018): Intersectionality, Race-Gender Subordination, and Education. *Review of Research in Education*, 42(1), S. 1-27. <https://doi.org/10.3102/0091732X18759071>
- Hauschild, A. (2016): Von der Kunst, Bürger_in zu sein. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 29(2), S. 50-60. <https://doi.org/10.1515/fjsb-2016-0207>
- Hennis, W. (1957). Das Modell des Bürgers. In: *Gesellschaft, Staat, Erziehung*, H. 7, S. 330-339, wiederabgedruckt u.a. in ders. (Hrsg.), *Regieren im modernen Staat* (S. 24-36). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Richter, H. (2020): Demokratie. Eine deutsche Affäre. München: C.H. Beck. <https://doi.org/10.17104/9783406754814>
- Salomon, D. (2010): Elemente neuer Bürgerlichkeit. Bourgeois und Citoyen in der postdemokratischen Elitenherrschaft. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, (3), S. 311-323. <https://doi.org/10.32387/prokla.v40i160.379>
- Sander, W. (2008): Politik entdecken – Freiheit Leben. Didaktische Grundlagen politischer Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Shell Deutschland Holding (2020): Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Szukala, A. (2021): Politische Bildung und demokratische Inklusion durch Bürgerschaft. *POLIS*, 25(1), S. 15-17.
- Trimcev, R. (2020): Zuschauerdemokratie revisited. Kann es demokratiepädagogische Bürgerleitbilder jenseits des Aktivbürgers geben? In: H. Berkessel, W. Beutel, S. Frank, M. Gloe, T. Grammes, & C. Welniak (Hrsg.), *Demokratie als Gesellschaftsform*. 7. Jahrbuch Demokratiepädagogik (S. 45-60). Frankfurt am Main: Wochenschau.
- Von Olberg, J. (2020): Patriotismus – ein Alleinstellungsmerkmal der Neuen Rechten? *POLIS*, 24(1), S. 13-15.



Roland Benedikter

Joe Bidens Amerika

Einführung in ein gespaltenes Land

Joe Bidens Amerika ist tief gespalten. Donald Trumps Amtszeit hat viele Probleme der Gesellschaft sichtbar gemacht, die Biden nun lösen muss.

Wie stellt sich die amerikanische Politik unter Joe Biden dar? Welches Vermächtnis hat Donald Trump hinterlassen und welche Auswirkungen hat es? Wie lassen sich die tieferen Ursachen, Faktoren und Treiber der aktuellen US-Entwicklung historisch einordnen?

Roland Benedikter liefert einen umfassenden Einblick in ein komplexes Land. Kompakt und allgemeinverständlich erläutert er die Hintergründe, Herausforderungen und Perspektiven der Biden-Ära und verschafft dabei auch einen Überblick über den Zustand der US-Gesellschaft und -Kultur im Allgemeinen.

Seine Analyse eignet sich für Unterricht, Entscheidungsträger und Zivilgesellschaft als Einführung in die heutigen USA – ebenso wie als Diskussionsgrundlage zur Bewertung aktueller und künftiger Ereignisse.

September 2021, ca. 400 S.,
43,- €, 978-3-8305-5129-4

Book PDF 978-3-8305-4356-5

DER AUTOR

Dr. Roland Benedikter ist Forschungsprofessor für Multidisziplinäre Politikanalyse in residence am Willy Brandt Zentrum der Universität Wrocław-Breslau, Co-Leiter des Center for Advanced Studies von Eurac Research Bozen, Mitglied des Zukunftskreises des BMBF, Mitglied der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Global Advisor des Institute for Culture and Society der Western Sydney University.

STIMMEN ZUM BUCH

„Ein präziser, analytischer Einblick. [...] Das Buch wirft die zentralen Fragen für die Zeit nach Trump auf.“

*Anton Pelinka, Professor für Politikwissenschaft,
Central European University Budapest*

„Weit mehr als eine Einführung in die USA der Gegenwart. Eine beeindruckende Analyse.“

*Heinrich Neisser, Jean Monnet Lehrstuhl für
Europäische Integration, Universität Innsbruck*

Berliner Wissenschafts-Verlag | Behaimstr. 25 | 10585 Berlin
Tel. 030 84 17 70-0 | Fax 030 84 17 70-21
www.bvw-verlag.de | bvw@bvw-verlag.de



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Die Corona-Krise im Unterricht Bericht und Erster Preis

GWP hat im Winter 2020 einen Ideen-Wettbewerb unter dem Titel „Die Corona-Krise im Unterricht“ ausgeschrieben und mit einem Informationsblatt, beigelegt in den Ausgaben 3 und 4 des Jahres 2020, bekanntgegeben. Einige Zeitschriften aus dem Feld der politischen Bildung (u.a. „Forum politischer Unterricht“ und „Außerschulische Bildung“) haben dies ihren Leserinnen und Lesern bekannt gemacht.

Die Aufgabenstellung

Die Aufgabenstellung „Die Corona-Krise im Unterricht“ gab das Rahmenthema vor und überließ den Bewerber/innen die Wahl ihres eigenen Themas und die der Bearbeitung, sei es als Bericht über gehaltenen Unterricht oder als Entwurf einer Unterrichtseinheit.

Die Einsendungen

Eingereicht wurden insgesamt 13 Texte mit Umfängen zwischen 8 und 24 Seiten (die Ausschreibung gab 8 Seiten als Minimum vor). Zwei Einsendungen waren um einen beachtlichen Materialteil erweitert, was aber nicht in die Bewertung mit einbezogen wurde.

Die Themen

Die Themen der eingesandten Arbeiten zeugen von der auf die ganze Gesellschaft ausstrahlenden Wirkung der Pandemie, sie erfassen politische, wirtschaftliche, rechtliche und kulturelle Fragestellungen.

Versammlungsfreiheit vs. Recht auf körperliche Unversehrtheit

Gefährdet Corona unsere Rechte? – Forschendes Lernen zum Spannungsverhältnis zwischen Recht auf Bildung und Kindeswohl

Die Szenario-Technik „Unsere Zukunft nach der Corona-Krise“

Das Smartphone in der Corona-Krise

Die Stunde der Exekutiven – eine Simulation föderaler Pandemiebewältigung

Eine Volkswirtschaft im Lockdown:

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie in Deutschland

Corona und Branchen – Der regionale Wirtschaftsraum im Wandel in Zeiten der Corona-Pandemie

Schreibt die Covid-19-Pandemie die Geschichte neu? Die Pharmaunternehmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit

100 ml Desinfektionsmittel für 32 €? Wie wirkt sich die Corona-Pandemie auf die Preisbildung ausgewählter Märkte aus?

Wirtschaftspolitik während und nach Corona – Mehr Staat und weniger Markt?

Sprache in der Corona-Krise

Corona und Nudging - Ein effektives und legitimes Mittel zur Pandemiebekämpfung?

Grundrechte und ihr Schutz durch das Bundesverfassungsgericht

Die Prüfung

Nach einer grundsätzlichen Prüfung der Eignung für den Wettbewerb durch Frau Prof. i.R. Sibylle Reinhardt (Halle) wurden die Einsendungen von je zwei Juror/innen begutachtet. Die Juror/innen waren:

Helmut A. Bieber (DVPB NRW); Prof. Reinhold Hedtke (Uni Bielefeld); Dr. Gudrun Heinrich (Uni Rostock); Prof. Dirk Lange (Uni Hannover, Uni Wien); Prof. Bettina Lösch (Uni Köln); Prof. em. Eckhardt Jesse (Uni Chemnitz); Prof. Monika Oberle (Uni Göttingen); Prof. Josef Schmid (Uni Tübingen); Prof. Andrea Szukala (Uni Münster).

Die Bewertung

Bewertet wurden die Einsendungen in fünf Einzelfragen mit Noten von 1 (ausgezeichnet) bis 4 (Ziel nicht erreicht). Die Einzelnoten wurden addiert, die niedrigste Gesamtzahl bedeutete den höchsten Rang in der Bewertung.

In den Bewertungen traten nur wenige deutliche Unterschiede zwischen den Juror/innen auf. Meist bestand weitgehende Übereinstimmung. Verschiedene Juror/innen ergänzten die Benotung durch verbale Anmerkungen, die nicht in die Bewertung einbezogen wurden, aber den Einsender/innen zur Kenntnis gegeben werden (s. Schluss dieses Berichts).

Bewertung:	Note 1 bis 4
Ist das Thema als relevant anzuerkennen, und ist seine Wahl überzeugend begründet?	_____
Ist die Zielsetzung erkennbar und plausibel?	_____
Ist die Zielsetzung der Zielgruppe angemessen?	_____
Wie gut ist die Umsetzung didaktisch gelungen?	_____
Wie gut ist die Umsetzung methodisch gelungen?	_____
Bedeutung der Noten:	
1 = ausgezeichnet; 2 = gut; 3 = Ziel in etwa erreicht; 4 = Ziel nicht erreicht	

Preise und Veröffentlichung:

Es wurden fünf Preise vergeben:

Erster Preis: ein Geldpreis von 300,00 € und Veröffentlichung des Textes in der Print- und der Onlineausgabe von GWP.

Zweiter bis fünfter Preis: Je ein Buchgutschein des Verlages Barbara Budrich im Wert von 100,00 €.

Auch die weiteren Einsendungen nach der bestplatzierten werden – mit Zustimmung der Autorinnen und Autoren – über die Internetseite von GWP den Interessenten zugänglich gemacht.

Die fünf Preisträger und ihre Arbeiten:

1. Preis

Lisa Bachmann (Lehrerin am Evangelischen Ratsgymnasium Erfurt)
Versammlungsfreiheit vs. Recht auf körperliche Unversehrtheit

2.-5. Preis

Adrienne Alt, Melissa Witfeld, Vanessa Woll und *Giulia Kurz* (Universität Trier)
Gefährdet Corona unsere Rechte?

Forschendes Lernen zum Spannungsverhältnis zwischen Recht auf Bildung und Kindeswohl

Christian Fischer (Universität Erfurt)

Die Szenario-Technik „Unsere Zukunft nach der Corona-Krise“

Lorenz Warnke (Gymnasium Oldenfelde, Hamburg)

Das Smartphone in der Corona-Krise

Christopher Hempel (Universität Leipzig)

Die Stunde der Exekutiven – eine Simulation föderaler Pandemiebewältigung

Gesamtergebnis

Alle Einsendungen beeindrucken durch Engagement und Sorgfalt! Die überzeugende didaktische Qualität wird auch in zahlreichen Zusatzanmerkungen der Juroren und Jurorinnen betont, die den Einsendern mitgeteilt werden. Einige Beispiele folgen hier.

Der Wettbewerb hat gezeigt, wie angehende und praktizierende Lehrerinnen und Lehrer eine problematische Lebenssituation didaktisch erschließen und zum Nutzen der Schülerinnen und Schüler im Unterricht aufarbeiten können.

Wir danken allen Beitragenden und allen Beurteilenden!

Anmerkungen der Juror/innen (Beispiele)

... hat mir gut gefallen, auch weil das aktuelle Thema „Corona“ gut in allgemeine Wirtschaftspolitik eingebunden wird.

Die Unterrichtsplanung ist in Hinblick auf einen engen Politikbegriff sehr gelungen. Anzumerken wäre lediglich, dass der Begriff „Kollateralschaden“ reflektiert und z.B. durch „andere gesellschaftliche Auswirkungen“ ersetzt werden könnte. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist zu fragen, wieso die Repräsentationsfrage nicht kritisch reflektiert wird, z.B. die (nicht vorhandene) Rolle der Opposition oder zivilgesellschaftlicher Vertreter*innen.

Die Unterrichtsidee greift eine zentrale politische Frage der Pandemie-Bekämpfung auf und wird damit den Anforderungen des Beutelsbacher Konsenses in besonderem Maße gerecht. Die unterschiedlichen Beispiele der Grundrechtseinschränkungen sind schülerorientiert ausgewählt. Aus fachdidaktischer Sicht fehlt aber eine Verbindung der Einzelbeispiele.

... sehr starke fachwissenschaftliche Orientierung, keine fachdidaktische Durchdringung, die die Lebenswelt der SuS' mit dem Sachgegenstand adäquat verknüpft. Die Bezugnahme auf Klafki ist schön, lässt aber die fachdidaktischen Differenzierungen und Möglichkeiten außer Acht ...

Gut gelungen ist die Einbettung in eine UR über Krisen. Leider fehlen eine Reflexion auf die Grenzen der Krisen-Analyse mit dem Kreislaufmodell und alternative Analyseansätze.

Sehr gelungene und überzeugende Unterrichtsplanung im Rahmen der ökonomischen Bildung. Die Verbindung zur politischen Bildung bleibt eher vage. Die Sachanalyse ist sehr plausibel und sehr gut; die Urteilskompetenz könnte präziser formuliert werden. Der zeitliche Rahmen im Stundenentwurf wird wahrscheinlich, vor allem in Hinblick auf das Gruppenpuzzle, nicht ausreichen. Aber insgesamt eine sehr gute Unterrichtsskizze.

Der Entwurf behandelt ein sehr aktuelles und sehr wichtiges Thema. Das Ziel, SuS hierfür zu sensibilisieren ist zentral. Der Entwurf bietet aus meiner Sicht aber zu wenig Ansätze für eine kritische Auseinandersetzung. Selbst Strategien entwerfen zu lassen, birgt die Gefahr der fehlenden Distanzierung.

Sehr gelungen ist die Passung von Thema, konkretem Gegenstand, Lernendenerfahrung und Methode. Die Verknüpfung von Corona-Krise und Digitalisierung sowie Problemorientierung und Handlungsorientierung ist sehr gut. Die Arbeit mit Hilligens Ansatz überzeugt. Ein Exempel für einen bildenden Unterricht!

... aktuelles Beispiel aus dem politischen „Tages“geschäft problem- u. lernorientiert aufbereitet. Fachdidaktische Begründung und Einbettung und methodisch zielführend. Hohe Aktivierungsmöglichkeiten der SuS'. Ein erprobtes Setting unterrichtlich sinnvoll genutzt.

Die Autorinnen verschaffen dem Leser das Vergnügen der Imagination des (politischen) Lernprozesses. Dies gelingt ihnen durch eine sachgerechte, fachdidaktisch durchdachte (!), methodisch und medial variable Zugangsweisen wie schülerorientierte Planung.

Eine anspruchsvolle, didaktisch überzeugende, methodisch sehr elaborierte und erfreulich forschungsorientierte Reihe mit einer gut durchdachten Planung, sehr professionell.

Versammlungsfreiheit vs. Recht auf körperliche Unversehrtheit – Ist die Einschränkung von Grundrechten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie angemessen?

Lisa Bachmann

1. Begründung des Themas und der Fragestellung

Menschen sollten in einer Demokratie jederzeit für ihre Anliegen eintreten und kämpfen können bspw. mit einer Demonstration. Auch unser Grundgesetz schützt dieses Bedürfnis durch die Versammlungsfreiheit (Art 8 GG). Aber was, wenn Demonstrationen zu Infektionshotspots werden, die anschließend möglicherweise Krankenhäuser überlasten und somit das Recht auf Leben in Gefahr gerät? Wenn in Zeiten einer Pandemie Grundrechte eingeschränkt werden müssen, dann ist es immer eine Entscheidung, die ein Dilemma aufwirft. Auch Schülerinnen und Schüler (SuS) werden durch die Medien, Diskussionen am Esstisch oder in der Klasse in diese Entscheidungssituation gedrängt. Um hier ein differenziertes, fundiertes politisches Urteil fällen zu können, ist es sinnvoll im Unterricht sowohl die theoretischen Hintergründe den SuS näherzubringen und zu vertiefen, als auch das Urteil zu dieser Abwägung zu vertiefen und damit zu festigen. Um dies angemessen zu gestalten, ist ein kontroverses Thema, das bestenfalls auch in der Gesellschaft kontrovers diskutiert ist, notwendig, was hier durch die Abwägung von zwei zentralen Grundrechten gegeben ist.

Im Vorfeld zu dieser Unterrichtseinheit zeigte sich, dass die SuS einerseits dieses Thema diskutierten, da über die Demonstrationen in Berlin gerade aktuell in den Medien berichtet wurde, andererseits ihr Urteil zu dieser Diskussion sehr undifferenziert und einseitig war. Sie konnten sich zwar zu einem Grundrecht positionieren, ihnen fehlten aber oft die Argumente diese Positionierung ausreichend zu begründen. Es bot sich daher an, diesen Aktualitätsbezug sowie die kognitiven Dissonanzen zu nutzen, um das Hintergrundwissen zur Einschränkung von Grundrechten zu erarbeiten



Lisa Bachmann

Lehrerin am Evangelischen Ratsgymnasium Erfurt

und in einer anschließenden differenzierten Urteilsbildung zu vertiefen. Gleichzeitig kann so ein flüssiger Übergang vom Thema „Recht und Rechtsprechung“, was ein Grundbaustein der Klasse 9 ist, zum Lehrplanthema „Politisches System der Bundesrepublik Deutschland“ übergeleitet werden, weshalb einerseits ein wiederholender Charakter eintritt, der es den SuS ermöglicht an bestehende Wissensnetze anzuknüpfen und gleichzeitig schon einen Blick auf einige Institutionen und Akteure der kommenden Reihe wirft.

2. Verlauf der Unterrichtseinheit

Die Unterrichtseinheit erstreckt sich über 3 Unterrichtsstunden (45 min), kann aber auch problemlos auf 4 Stunden erweitert werden. In **Stunde 1** wird einerseits die Kontroverse zur Grundrechtseinschränkung aufgeworfen und andererseits die theoretische Grundlage gelegt. Die Kontroversität kann auf unterschiedliche Weise geschaffen werden. Zunächst einmal über vier reale Zitate aus der Medienwelt (M1), zudem ist es auch möglich einen sie selbst betreffenden Fall miteinzubeziehen und zu fragen, ob sie denn die Demonstration besuchen würden. Wer möchte kann es auch medialer gestalten und einige Videosequenzen, in denen sich Leute zu dieser Fragestellung äußern, nutzen (M2). Nach Aufwurf der Problemstellung sollten die SuS die Möglichkeit bekommen sich dazu zu positionieren, was sowohl in Form von schriftlichen Statements, bei größerem zeitlichem Rahmen als auch in Form einer Abstimmung geschehen kann. Hier zeigte sich in der durchgeführten Unterrichtseinheit, dass die Kontroversität in der Klasse noch erhöht werden sollte, weil nur wenige SuS für die Demonstration abstimmten. Gleichzeitig bestätigte sich die Rollenspielform, weil dadurch eine Perspektivenübernahme durch die SuS stattfinden konnte. Die SuS werden anschließend in einem Setting der anstehenden Gerichtsverhandlung als rechtswissenschaftliches Personal (Verwaltungsrichter*in, Antragsgegner*in und Antragsteller*in) dazu beauftragt die Hintergrundinformationen zu diesem Fall zu recherchieren (M3, M4, M5) Die Ergebnisse werden in einem Schüler*innenprodukt (Schaubild) als Zwischensicherung festgehalten und verglichen, was im Erwartungshorizont für LuL festgehalten wurde.

In **Stunde 2** erarbeiten die SuS die Gerichtsverhandlung, indem sie in Gruppen ihre Plädoyers verfassen und die Verwaltungsrichter*innen sich auf ihr abwägendes Urteil vorbereiten. Die Antragsteller*innen übernehmen dabei die Rolle des Polizeipräsidenten bzw. der Polizeipräsidentin, der bzw. die die Demonstration verbieten will und die Antragsgegner*innen die Gruppe der Demonstrierenden. In der Durchführung zeigte sich, dass die SuS eine produktive Unterstützung erfahren, wenn sie ein Methodenblatt zum Schreiben des Plädoyers erhalten (M6). Auch eine Differenzierungshilfe kann dabei hilfreich sein, die einige Hilfsfragen für das Plädoyer formuliert.

Anmerkung: Differenzierung für das Plädoyer (nach:

https://www2.klett.de/sixcms/media.php/229/ab_695271_w4at9t_hinweise_plaedoyer.pdf)

Formulierungshilfen für den Hauptteil:

Mögliche Satzanfänge für die Behauptung:

Ich behaupte, dass... Mein Standpunkt ist,... Ich finde, dass... Meiner Ansicht nach...Ich denke, dass...Meiner Meinung nach sollten...Ich vertrete die Auffassung, dass...

Mögliche Satzanfänge für die Begründung:

Dies ist so, weil... Ein Grund dafür ist, dass... Aufgrund dessen kann man sehen, dass... Das zeigt sich daran, dass... Zu dieser Meinung komme ich, weil... Ich kann die Behauptung damit begründen, dass...

Mögliche Satzanfänge für die Beispiele:

Als ein Beispiel kann ich anführen, dass... Beispielhaft hierfür ist... Aus meiner Erfahrung weiß ich, dass ... Zum Beispiel kann man das daran sehen... Das kann man daran erkennen...

Formulierungshilfen für den Schluss:

Mögliche Formulierungen: Wie man sieht, finde ich, dass... In meiner Stellungnahme ging es um... Zum Schluss möchte ich festhalten, dass... Zusammenfassend ist zu sagen, dass ... Mir ist wichtig, dass

Die Verwaltungsrichter*innen übernehmen dabei eine moderierende Rolle. Gerahmt und materiell gesteuert wird dies durch weiteres Informationsmaterial (M8) und Rollenkarten (M7) für die SuS.

Die **Stunde 3** fokussiert sich auf die Simulation der Gerichtsverhandlung und die anschließende Urteilsbildung, die alle SuS stellvertretend als Verwaltungsrichter*innen übernehmen. Bei der Durchführung ist es ratsam den SuS deutlich zu machen, dass sie jetzt zwar ein (Gerichts)urteil fällen, aber nicht mehr aus den Rollen des Antragsstellenden oder des Antragegners, sondern aus ihrer eigenen Perspektive. Alternativ kann dies auch schriftlich bspw. in einer Hausaufgabe erfolgen. Das Urteil sollte abschließend differenziert und kategorial von den SuS begründet werden, dazu können die Kategorien Effizienz und Legitimität verwendet werden, die im Erwartungshorizont vorgeschlagen werden. Zum Abschluss werden die SuS mit dem Originalurteil des Berliner Verwaltungsgerichtes vom 29.8.2020 konfrontiert (M10 und M11), um dies abschließend zu bewerten und zu ihrem eigenen Urteil in Beziehung zu setzen. Hier kann je nach Leistungsniveau des Kurses eine Differenzierung vorgenommen werden, da sowohl eine journalistische Zusammenfassung (z.B. Zeitungsartikel M12) als auch das Urteil im Original bearbeitet werden kann. Aus zeitlichen und didaktischen Gründen kann hier ein Gesetzeskurztext verwendet werden, der für die SuS möglicherweise leichter zu verstehen ist. Falls mehr Zeit vorhanden ist und das Niveau der Klasse es ermöglicht, kann mit Hilfe des Quellenverweises (M10 und M11) auch der Gesetzeslangtext im Unterricht diskutiert werden. Erwartet wird hier, dass die SuS feststellen, dass der Staat einen Kompromiss findet, indem er sich klar für die Versammlungsfreiheit entscheidet und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit angewandt wurde: es gab Auflagen für die Demonstration, weshalb sie stattfinden konnte, da so das Infektionsrisiko gesenkt wurde. In der Durchführung zeigte sich, dass die Mehrheit der SuS das Urteil des Verwaltungsgerichtes nicht teilt, wodurch sich angeboten hat, die theoretische Grundlage aus Stunde 2 in den Fokus der SuS zu rücken und so

das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Einschränkung von Grundrechten nochmal zu stärken, damit eine angemessene Beurteilung stattfinden kann.

Die Unterrichtseinheit ist in zwei Weisen durchführbar. Zunächst kann es ohne Hygienebedingungen als simuliertes Rollenspiel stattfinden, wo die Gerichtsverhandlung in Gruppen vorbereitet und dann vor der Klasse simuliert wird. Unter Hygienebedingungen kann dasselbe Unterrichtsvorhaben ebenso stattfinden, indem die SuS in Partnerarbeit die Plädoyers erarbeiten und immer zwei mit Abstand nebeneinandersitzende Tandems sich gegenseitig ihre Plädoyers vorstellen. Hier kann auch ein SuS die Funktion des Verwaltungsrichters bzw. der Verwaltungsrichterin übernehmen, allerdings ist dabei die Sitzordnung eines Gerichtssaals nicht gegeben. Hier kann auch die Lehrperson als Verwaltungsrichter*in mit moderierender und rahmender Funktion fungieren.

3. Begründung der Unterrichtsform

Die Unterrichtseinheit bedient sich der Problemorientierung mit einem Dilemma-Charakter, da das Abwägen von Grundrechten normalerweise zur moralischen Urteilsbildung zuzuordnen ist. Allerdings ist es hier, auch in der Realität, zu einer klaren Entscheidung gekommen, weshalb es sich auch anbietet diese Einheit in der Problemorientierung zu verorten. Aus fachdidaktischer Perspektive ist das Ziel der Problemorientierung die Erarbeitung und Vertiefung von Urteilskompetenz, was dieser Unterrichtseinheit ebenso zugrunde liegt. Bei einer politisch-moralischen Urteilsorientierung steht die Dilemma-Diskussion an sich im Fokus, in diesem Fall nur als Begleitsituation. Das Abwägen des Demonstrationsverbots, welches mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit argumentativ begründet wird, steht im Mittelpunkt der Unterrichtssequenz. Gleichzeitig wird die Sachkompetenz geschult, indem die SuS aus einem erklärenden Text die Regelungen zur Einschränkung von Grundrechten herausarbeiten. Gleichzeitig trainieren die SuS beim Erstellen des Schaubildes und des Schreibens des Plädoyers ihre Methodenkompetenz.

4. Einzusetzende Materialien

Material 1: Einstieg mit Stellungnahmen

Ja, Verbot

„SPD-Innensenator Andreas Geisel ließ die für das Wochenende (29.8.2020) geplanten Versammlungen gegen die Corona-Maßnahmen verbieten, weil zu erwarten sei, dass es zu Verstößen gegen die Infektionsschutzverordnung komme.“ (Berliner Tageszeitung)

„Diese Demonstration von Maskenverweigerern hätte Berlin und seine Bewohnerinnen in Gefahr gebracht. Und sie hätte ein akutes Glaubwürdigkeitsproblem für die Politik geschaffen. Denn wer soll sich noch an Corona-Regeln halten, wenn eine solche Veranstaltung direkt vor den Türen des Parlaments unter Billigung der Politik – sogar ein zweites Mal – möglich ist?“ (Die Zeit)

„Durch die Anordnung des Innensensors werden sich jene bestätigt fühlen, die davon überzeugt sind, dass unliebsame Meinungen in Deutschland unterdrückt werden sollten. Besser wäre es, Demos zuzulassen, selbst wenn der größte Unsinn dort propagiert wird.“ (Straubinger Tagesblatt)

„Es sollte uns den [organisatorischen] Aufwand wert sein, um Meinungsfreiheit und Demonstrationsrecht zu sichern.“ (Berliner Morgenpost)

Nein, kein Verbot

Material 2: Alternativer Einstieg

Videoeinstieg mit verbalen Statements aus der Bevölkerung

<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article214345986/Pro-und-Contra-Ist-es-richtig-die-Corona-Demo-in-Berlin-zu-verbieten.html> (Minuten 00:21 bis 00:50)

Material 3: Arbeitsblatt 1 zur Erarbeitung der Hintergrundinformationen

Die Corona-Pandemie und die Grundrechte in Deutschland

Arbeitsaufträge:

1. Markiere im Text M1, wie die Grundrechte in Deutschland eingeschränkt werden können.
2. Entwerfe ein Schaubild mit der Überschrift „Einschränkung von Grundrechten bspw. in einer Pandemie“.

Grundrechte haben Schranken und stoßen an ihre Grenzen, wenn die GRechte Dritter beeinträchtigt werden. Einige Grundrechtsartikel formulieren selbst schon Einschränkungen oder Bedingungen, unter denen ein Grundrecht sichergestellt wird (Bsp.: Art. 2, Abs. 1 GG). Andere schließen einen Gesetzesvorbehalt ein, um das entsprechende Gesetz einzugrenzen (Bsp. Art. 8, Abs. 2 GG).

M1: Was passiert mit unseren Grundrechten in Zeiten einer Pandemie?

Um die Ausbreitung von gefährlichen Krankheiten wie COVID-19 zu verhindern, darf der Staat Grundrechte beschränken. Die rechtliche Grundlage für die aktuellen Maßnahmen bietet vor allem das Infektionsschutzgesetz (IfSG). Hier werden unterschiedliche Schutzmaßnahmen zur Seuchenbekämpfung geregelt, die u.a. die Versammlungsfreiheit und die Unverletzlichkeit der Wohnung beschränken (§ 28 IfSG). Es wird also festgelegt, wie und in welche Rechte der Staat eingreifen darf. [...] Wichtig ist: Der Staat darf auch in der aktuellen Ausnahmesituation nur für eine bestimmte Zeit in unsere Grundrechte eingreifen, wenn dies verhältnismäßig ist (**Verhältnismäßigkeitsprinzip**). Bürger und Bürgerinnen können klagen, wenn sie glauben, dass die Regeln nicht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen.



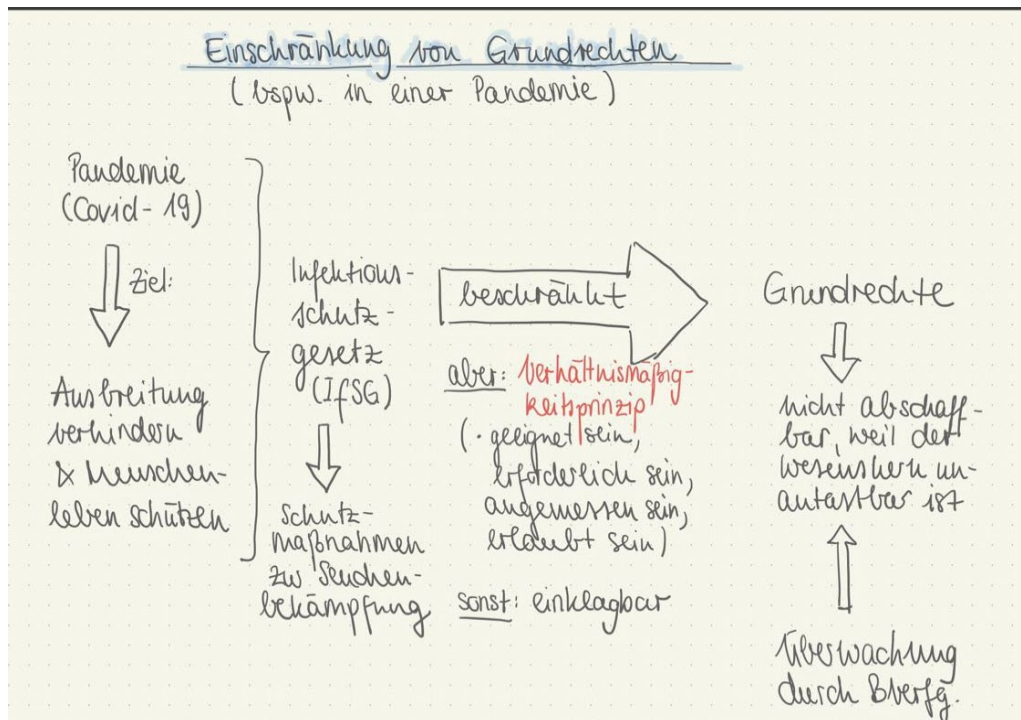
Das heißt: Die Einschränkungen der Grundrechte müssen bestimmte Bedingungen erfüllen:

- Einschränkungen der Grundrechte müssen **geeignet** sein.
Die Regeln müssen also dabei helfen, dass sich das Virus nicht so stark ausbreitet. Die Pressefreiheit zum Beispiel darf nicht in der Corona- Krise eingeschränkt werden, denn die Pressefreiheit trägt nicht dazu bei, dass sich viele Menschen anstecken.
- Einschränkungen der Grundrechte müssen **erforderlich** sein.
Eine Maske und Mindestabstand können davor schützen, andere mit dem Virus anzustecken. Wenn Menschen im Wald spazieren gehen, brauchen sie aber keine Maske. Es ist genug Platz vorhanden, um den nötigen Abstand einzuhalten. Eine Pflicht im Wald eine Maske zu tragen, ist also nicht erforderlich.

- Wenn ein Grundrecht eingeschränkt wird, muss das **angemessen** sein.
Im April 2020 bestand sehr große Gefahr, dass viele Menschen sich mit COVID-19 anstecken. Es galt deshalb die Regel, dass nur die Geschäfte öffnen durften, die Medikamente oder Lebensmittel verkaufen. Im Juni 2020 ist die Gefahr sehr viel geringer, sich anzustecken. Es ist deshalb nicht mehr angemessen, dass nur bestimmte Geschäfte öffnen.
- Wenn ein Grundrecht eingeschränkt wird, muss das **erlaubt** sein.
Nur ein Gesetz kann eine Einschränkung erlauben. Das Infektionsschutzgesetz erlaubt die Einschränkung von bestimmten Grundrechten. [...] Eine Einschränkung gilt zum Beispiel nicht für das Grundrecht, das die Menschenwürde schützt. Andere Grundrechte können eingeschränkt werden. [...] Es gibt ein Grundrecht auf freie Meinungsäußerung. Aber Beleidigen ist durch ein Gesetz verboten. Beleidigen verletzt das Grundrecht der Menschenwürde und den Schutz der Persönlichkeit eines anderen Menschen.

Quelle: <https://freiheitsrechte.org/corona-und-grundrechte/#grundrechte>, zuletzt gesichtet am 26.8.20, <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/politik-einfach-fuer-alle/309631/das-coronavirus-und-die-grundrechte>, zuletzt gesichtet am 26.8.20.

Material 4: Erwartungshorizont Arbeitsblatt 1



Material 5: Methodenkarte



Methodenkarte: Plädoyer verfassen

(frei nach:

https://www2.klett.de/sixcms/media.php/229/ab_695271_w4at9t_hinweise_plaedoyer.pdf)

Ein Plädoyer ist eine zusammenfassende abschließende Stellungnahme, die aus einer bestimmten Sicht verfasst wird. Man wägt Für und Wider aus einer persönlichen Sichtweise ab, wenn man ein Plädoyer hält:

1. Achte darauf, einen Sachverhalt so darzustellen, wie du ihn selbst einschätzt.
2. Begründe genau, wie du zu dem Schluss kommst, dass deine Ansicht richtig ist. Geh dabei auf konkrete Beweise und die Gesetzeslage ein. Widerlege Gegenansichten durch entsprechende Begründungen.

Gliederung:

1. Einstieg (Worum geht es eigentlich?)

In der Einleitung nennst du kurz den Anlass deiner Stellungnahme und die Frage, mit der du dich auseinandersetzt.

2. Hauptteil (Warum habe ich diese Meinung?)

Formuliere zum Thema unterschiedliche Behauptungen und suche für diese mögliche Be-gründungen und Beispiele. Ordne deine Argumente (=Behauptung + Begründung + Beispiel) nach ihrer Wichtigkeit vom schwächsten zum stärksten Argument.

3. Zum Schluss formulierst du eine konkrete Aufforderung, die noch einmal unterstreicht, welche Ansicht zu einem Thema du unterstützt oder besonders nachvollziehbar findest. Du solltest deine Meinung zusammenfassen, einen persönlichen Ausblick auf die Zukunft geben oder den Leser zu etwas auffordern. Halte dich im Schlussteil aber eher kurz.

Material 6: Rollenkarten Antragsteller*in, Antragsgegner*in und Verwaltungsrichter*in



Rollenkarte: Antragsteller*in Polizeipräsident*in

Du bist in der folgenden Gerichtsverhandlung ein Polizeipräsident bzw. eine Polizeipräsidentin, der bzw. die sich für das Corona-Demoverbot vor dem Berliner Verwaltungsgericht ausspricht. Finde mit Hilfe des Materials passende Argumente, um dein Plädoyer überzeugend zu vertreten.

Ablauf der Gerichtsverhandlung

Die Gerichtsverhandlung ist im Folgenden schon fortgeschritten, da die Sachlage schon im Vorfeld geklärt wurde. Der Verwaltungsrichter bzw. die Verwaltungsrichterin führt kurz das Rechtsgespräch, indem er die Gesetzeslage und den Fall nochmal kurz erklärt. Anschließend hält zunächst du als Antragsteller*in ein Plädoyer für das Corona-Demonstrationsverbot. Nach dem Plädoyer gibt der Verwaltungsrichter bzw. die Verwaltungsrichterin noch Raum für Fragen der Beteiligten bevor er bzw. sie sich abschließend zur Urteilsverkündung zurückzieht.

Rollenkarte: Antragsgegner*in Veranstalter*in der Demonstration



Du bist in der folgenden Gerichtsverhandlung der Antragsgegner bzw. die Antragsgegnerin, der bzw. die sich gegen das Corona-Demoverbot vor dem Berliner Verwaltungsgericht ausspricht. Finde mit Hilfe des Materials passende Argumente, um dein Plädoyer überzeugend zu vertreten.

Ablauf der Gerichtsverhandlung

Die Gerichtsverhandlung ist im Folgenden schon fortgeschritten, da die Sachlage schon im Vorfeld geklärt wurde. Der Richter bzw. die Richterin führt kurz das Rechtsgespräch, indem er die Gesetzeslage und den Fall nochmal kurz erklärt. Anschließend hält zunächst der Antragsteller bzw. die Antragstellerin ein Plädoyer für das Corona-Demonstrationsverbot. Danach präsentierst du als Antragsgegner*in das Plädoyer um die Demonstration zu erlauben. Nach den Plädoyers gibt der Richter bzw. die Richterin noch Raum für Fragen der Beteiligten bevor er bzw. sie sich abschließend zur Urteilsverkündung zurückzieht.

Rollenkarte Verwaltungsrichter oder Verwaltungsrichterin



Du bist in der folgenden Gerichtsverhandlung ein Richter bzw. eine Richterin, der bzw. die den Prozess vor dem Berliner Verwaltungsgericht zum Corona-Demonstrationsverbot leitet. Bereite dich im Folgenden auf die Hauptverhandlung vor, indem du die Sachlage und das Rechtsgespräch erarbeitest.

Ablauf der Gerichtsverhandlung

Du moderierst die Gerichtsverhandlung und leitest die Antragsteller*innen und Antragsgegner*innen durch die Verhandlung.

1. Begrüße zunächst alles Beteiligten und stelle vor, wer zu welcher Seite gehört und somit die Anwesenheit der Geladenen überprüfst.
2. Erläutere in einem zweiten Punkt den Sachverhalt, indem du kurz vorstellst, was verhandelt wird und was sowohl der Angeklagte als auch der Klagende fordert.
3. Führe das Rechtsgespräch, indem du rechtlichen Grundlagen nochmal kurz nennst und welche Entscheidungen möglich sind.
4. Fordere nun die Beteiligten zu ihren Standpunkten auf, indem sie ihre Plädoyers vortragen. Zunächst der Antragsteller bzw. die Antragstellerin und daraufhin der Antragsgegner bzw. die Antragsgegner*in. Anschließend können die Beteiligten und du sich Nachfragen stellen.
5. Schließe die Verhandlung, indem du dich bei den Beteiligten bedankst und verkündest, dass sich das Gericht zur Beratung zurückzieht.

Material 7: Arbeitsblätter für die Plädoyers

Sollte die Demonstration zu den Corona-Beschränkungen verboten werden?



Arbeitsaufträge:

1. Markiere die Argumente in M3, die deine Position stützen. Füge mögliche eigene Argumente hinzu.
2. Entwerft ein Plädoyer für die Hauptverhandlung vor dem Berliner Verwaltungsgericht, indem ihr eure Position zum Verbot der Corona-Demonstrationen präsentiert.

M3: Die politische Botschaft hinter dem Verbot ist das richtige Signal in Zeiten steigender Infektionszahlen. Bei dem zu erwartenden Teilnehmerkreis sei mit Verstößen gegen die geltende Infektionsschutzverordnung zu rechnen, teilte Innensenator Andreas Geisel (SPD) mit. Besondere Auflagen wie zum Beispiel das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung seien bei den angemeldeten Versammlungen nicht ausreichend. Die Versammlungen vom 1. August hätten gezeigt, dass die Teilnehmenden sich bewusst über Hygieneregeln und entsprechende Auflagen hinweggesetzt hätten. Deutschland sei noch „mitten in der Pandemie“, sagte Innensenator Geisel. „Das kann man nicht leugnen. Wir müssen deshalb zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und dem der Unversehrtheit des Lebens abwägen“, so der Innensenator. „Wir haben uns für das Leben entschieden.“

Quelle: <https://www.hr-inforadio.de/programm/themen/pro-und-contra-ist-das-verbot-der-corona-demos-in-berlin-richtig,pro-und-contra-verbot-corona-demo-100.html>, zuletzt gesichtet am 10.9.20; <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-demo-berlin-verboden-100.html>, zuletzt gesichtet am 26.8.2020.

Die Berliner Landesregierung, die Versammlungsbehörde und die Polizeiführung tragen die Verantwortung für die Tausenden Beamten, die die Einhaltung der unabdingbaren Corona-Auflagen nachhalten müssen – zum Schutz aller 3,8 Millionen Menschen, die in Berlin leben. [Diese Demonstration] schafft eine Gefahrensituation, die in Zeiten der wieder aufflammenden Epidemie nicht hinnehmbar ist. Eine derartige Konfrontation muss den Beamten in der ohnehin angespannten Lage erspart bleiben. Es gibt ein Recht darauf, zu demonstrieren. Es gibt kein Recht darauf, die Gesundheit anderer zu gefährden.

Quelle: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article214345986/Pro-und-Contra-Ist-es-richtig-die-Corona-Demo-in-Berlin-zu-verbieten.html>, zuletzt gesichtet am 10.9.20.

[...] Überhaupt könnte die Corona-Krise etwas mehr rechtsstaatliche Konsequenz vertragen. Regeln, die nicht durchgesetzt werden, sind nämlich nicht besonders überzeugend. Das gilt insbesondere für neue Regeln, deren Sinnhaftigkeit noch nicht über

Jahre verinnerlicht wurde. Wenn alle ständig gegen die Maskenpflicht verstoßen, ohne dass es geahndet wird, erscheint bald derjenige als Idiot, der sich noch daranhält.

Quelle: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-demo-berlin-verboden-100.html>, zuletzt gesichtet am 26.8.2020.

Die große Ansteckungsrate des Coronavirus und eine mögliche Überlastung des Gesundheitssystems durch viele gleichzeitig infizierte Menschen sprechen aber für die Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen.

Quelle: <https://freiheitsrechte.org/corona-und-grundrechte/#grundrechte>, zuletzt gesichtet am 26.8.20.

Sollte die Demonstration zu den Corona-Beschränkungen verboten werden?



Arbeitsaufträge:

1. Markiere die Argumente in M3, die deine Position stützen. Füge mögliche eigene Argumente hinzu.
2. Entwerft ein Plädoyer für die Hauptverhandlung vor dem Berliner Verwaltungsgericht, indem ihr eure Position zum Verbot der Corona-Demonstrationen präsentiert.

M3: Für das Wesen einer Demokratie ist es essenziell, andere Meinungen und Forderungen auszuhalten – auch dann, wenn sie einem zutiefst gegen den Strich gehen. Und dazu gehört, das Grundrecht auf Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit unbedingt zu verteidigen.

Die Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht. Und an Grundrechten sollte man auch in Corona-Zeiten nicht allzu sehr herumschrauben. Artikel acht des Grundgesetzes garantiert uns, dass wir uns versammeln dürfen – ohne Anmeldung, ohne Erlaubnis. Das gilt zunächst für geschlossene Räume. Bei Versammlungen unter freiem Himmel sieht das etwas anders aus. Hier gelten Sicherheitsbedenken und es können Auflagen verhängt werden.

Quelle: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article214345986/Pro-und-Contra-Ist-es-richtig-die-Corona-Demo-in-Berlin-zu-verbieten.html>, zuletzt gesichtet am 10.9.20

Aber auch der Ruf nach härteren Sanktionen sollte nicht sofort folgen. Der wäre erst angemessen, sollte sich die Demonstration in den kommenden 14 Tagen als Hotspot für eine erneute Ausbreitung des Virus erweisen. Erst dann wäre die Unvernunft nachweislich mit grober Fahrlässigkeit gepaart zu einem neuen Rechtstatbestand angewachsen und eine sachliche Grundlage für weitere Debatten gegeben.

Quelle: https://www.deutschlandfunk.de/debatte-um-corona-demonstrationen-aufklaerung-ueber-corona.720.de.html?dram:article_id=481709, zuletzt gesichtet am 26.8.20.

Ganz abgesehen davon sagen Virologen übrigens übereinstimmend, dass man sich unter freiem Himmel längst nicht so leicht ansteckt wie in geschlossenen Räumen. Ein Demoverbot steht also auf wackligen Füßen.

Quelle: <https://www.hr-inforadio.de/programm/themen/pro-und-contra-ist-das-verbot-der-corona-demos-in-berlin-richtig,pro-und-contra-verbot-corona-demo-100.htm>, zuletzt gesichtet am 10.9.20.

Wasser auf die Mühlen der Corona-Skeptiker

„Das Verbot durch die Berliner Versammlungsbehörde ist sicher Wasser auf die Mühlen derjenigen, die sich durch den Staat eingeschränkt sehen“, sagt der Soziologe Simon Teune von der TU Berlin, der sich mit sozialen Bewegungen beschäftigt.

Quelle: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-demo-berlin-verboten-100.html>, zuletzt gesichtet am 26.8.20.

<p>Infos zur Demo (Quelle: https://www.berliner-zeitung.de/news/corona-demo-am-29-august-in-berlin-22500-teilnehmer-angemeldet-versammlung-fuer-die-freiheit-li.99814)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Am 29.08.2020 von 11 Uhr durch Berlin Mitte demonstrieren und sich am Nachmittag auf der Straße des 17. Juni versammeln – Etwa 17.000-20.000 Teilnehmer sind zu erwarten – Anmeldung erfolgt u.a. durch die Initiative Querdenken 711 – Es sind weitere Gegendemonstrationen angemeldet

Material 8:

Erwartungshorizont der Argumente für das Plädoyer

Ja, darf man	Nein darf man nicht
<p>Es ist mit Verstößen gegen die Infektionsschutzverordnung zu rechnen.</p> <p style="text-align: right;">(In)effizienz</p>	<p>Demokratie muss Kritik aushalten.</p> <p style="text-align: right;">Legitimität</p>
<p><i>Es ist zu erwarten, dass die Corona-Hygienemaßnahmen nicht eingehalten werden, da zum Missachten aufgerufen wurde.</i></p> <p style="text-align: right;">(In)effizienz</p>	<p>Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8).</p> <p style="text-align: right;">Legitimität</p>
<p>Schutz des Grundrechts auf Unversehrtheit des Lebens muss ein Staat gewährleisten.</p> <p style="text-align: right;">Legitimität</p>	<p>Es kann Auflagen für die Demonstration geben.</p> <p style="text-align: right;">Effizienz</p>
<p>Ein Staat muss Regeln ahnden, die nicht eingehalten werden (Rechtsstaatliche Konsequenz).</p> <p style="text-align: right;">Effizienz</p>	<p>Man weiß nicht, ob es durch die Demonstration mehr Infektionen gibt.</p> <p style="text-align: right;">Legitimität</p>
<p>Polizeibeamte müssen ebenso geschützt werden.</p> <p style="text-align: right;">Legitimität</p>	<p>Virus verbreitet sich unter freiem Himmel nicht so stark.</p> <p style="text-align: right;">Effizienz</p>
<p>Durch hohe Ansteckungsraten könnte es zur Überlastung des Gesundheitssystems kommen.</p> <p style="text-align: right;">(In)Effizienz</p>	<p>Demokratiegegner fühlen sich durch Verbot gestärkt.</p> <p style="text-align: right;">Effizienz</p>

Material 9: Gesetzeskurztext zum realen Kontext

Verwaltungsgericht Berlin 1. Kammer, 28.08.2020, 1 L 301/20 Beschluss nach Normen Art 8 GG, § 15 Abs 1 VersammlG, § 80 Abs 5 VwGO, § 28 IfSG

Einstweiliger Rechtsschutz bei Verbot eines Aufzugs

Orientierungssatz

1. Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzugs unmittelbar gefährdet ist. (Rn.6)
2. Erforderlich ist im konkreten Fall jeweils eine Gefahrenprognose, die zwar stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil enthält, deren Grundlagen aber ausgewiesen werden müssen. (Rn.7)
3. Ein bewusstes Ignorieren der Befolgungsbereitschaft allein aus der kritischen Haltung der Teilnehmer gegenüber den Corona-Maßnahmen abzuleiten, ist nicht statthaft, um ein Verbot zu begründen. (Rn.12)

Quelle: <https://gesetze.berlin.de/perma?d=JURE200012460>

Material 10: Gesetzeskurztext zum Realpolitischen Kontext

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 1. Senat, 29.08.2020, OVG 1 S 102/20 Beschluss nach Norm § 15 Abs 1 VersammlG

Versammlungsrecht: Vorbeugendes Verbot einer Versammlung wegen bestehender Infektionsgefahren bezüglich des neuen Coronavirus; notwendige Hygienemaßnahmen bei einer Versammlung während der Corona-Pandemie

Orientierungssatz

1. Aufgrund der fehlenden Festlegung einer Obergrenze für die zulässige Teilnehmerzahl bei Versammlungen ist davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber bei der Durchführung von Versammlungen eine Infektionsgefahr in einem gewissen Umfang in Kauf nimmt. (Rn.5)
2. Das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung kann in einem Hygienekonzept für Versammlungen vorgeschrieben werden. (Rn.6)
3. Ein Hygienekonzept für eine Versammlung unter freiem Himmel ist grundsätzlich nicht bereits deshalb zu beanstanden, weil es der durch das Corona-Virus bedingten Infektionsgefahr durch die Wahrung eines Mindestabstandes von 1,5m begegnet, ohne zugleich auch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung vorzusehen. (Rn.6) (Rn.7)
4. Der bloße Verdacht, Teilnehmer einer Versammlung könnten die in einem seinerseits nicht zu beanstandenden Hygienekonzept festgelegten Maßnahmen zum

Schutz vor Infektionen mit dem Coronavirus während einer Versammlung nicht einhalten, rechtfertigt noch kein vorbeugendes Verbot der Versammlung. (Rn.7)

Vorgehend VG Berlin, 1 L 301/20

Quelle: <https://gesetze.berlin.de/perma?d=JURE200014941>

Material 11:


Alternative Ergänzung: Mediale Aufarbeitung der Gerichtsentscheidung

Der Demonstrationzug sowie die Kundgebung gegen die Corona-Politik können am [29.08.2020] in Berlin stattfinden. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigte am frühen Samstagmorgen in zweiter Instanz, dass das Verbot der Berliner Polizei keinen Bestand hat.

Oberverwaltungsgericht

Demonstration gegen Corona-Politik in Berlin darf stattfinden

Im Streit um die für Samstag geplante Demo hat das Oberverwaltungsgericht entschieden, dass das Verbot der Polizei keinen Bestand hat. 3.000 Polizisten stehen bereit.

29. August 2020, 3:12 Uhr / Aktualisiert am 29. August 2020, 3:44 Uhr / Quelle: ZEIT ONLINE, dpa, ces / 114 Kommentare / 

Die Stadt Berlin lehnt Kundgebung wegen Infektionsrisikos ab

Als Grund für die Verbotsverfügung hatte die Polizei angeführt, dass durch die Ansammlung Zehntausender Menschen – viele von ihnen ohne Maske und Abstand – ein zu hohes Gesundheitsrisiko für die Bevölkerung entstehe. Das habe bereits die Demonstration gegen die Corona-Politik am 1. August in Berlin gezeigt, bei der die meisten Demonstranten bewusst Hygieneregeln ignoriert hätten. [...]

Das Verwaltungsgericht Berlin hatte am Freitag in erster Instanz entschieden, dass die Versammlung unter bestimmten Auflagen [das Einhalten des Mindestabstands] stattfinden dürfe. Es stellte fest: Für ein Verbot lägen keine Voraussetzungen vor. Eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit lasse sich weder aus dem Verlauf der Demo am 1. August noch aus der kritischen Haltung der Teilnehmer zur Corona-Politik ableiten. Die Veranstalter hätten ein Hygienekonzept vorgelegt und mit 900 Ordnern und 100 „Deeskalationsteams“ Vorkehrungen getroffen.

Quelle: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-08/verwaltungsgericht-berlin-genehmigt-corona-demo-unter-auflagen>, zuletzt gesichtet am 12.9.20.

Auf dem „Schlachtfeld der Leistungsgesellschaft“

Über Michael J. Sandel „Vom Ende des Gemeinwohls“

Stefan Hradil

Alle fordern Chancengleichheit

Mehr Chancengleichheit in Bildung und Beruf wird von Sozialwissenschaftlern schon seit vielen Jahrzehnten gefordert. Der öffentliche Diskurs nahm das lange zur Kenntnis, ging dann jedoch regelmäßig zur Tagesordnung über. Die meisten Menschen – Politiker aller Couleur eingeschlossen – akzeptierten zwar, dass hier ein Missstand vorliegt, zuckten aber ansonsten mit den Achseln. In den Schulen und Hochschulen blieb daher bis vor wenigen Jahren alles beim Alten. Die Erfolge von Kindern aus unteren Schichten und der meisten Kinder mit Migrationshintergrund blieben bescheiden.

Das änderte sich nach der Jahrtausendwende allmählich. Aus geburtenschwachen Jahrgängen gelangten immer weniger Bewerber auf den Arbeitsmarkt. Dadurch wurden qualifizierte Kräfte zur gesuchten Mangelware. In den Unternehmen wurden sie begehrt und immer besser entlohnt. Mehr Zustrom erhoffte man sich zuletzt aus bildungsfernen Milieus. Angesichts der allgemeinen Knappheit an Fachkräften und Hochqualifizierten stellten ambitionierte Schüler aus unteren Schichten für die besser gestellten Kinder auch keine Gefahr mehr dar. Vorher, in den Zeiten der Massenarbeitslosigkeit, hätten Bildungserfolge von Migranten- und Unterschichtkindern die ohnehin harte Konkurrenz um die raren Arbeitsplätze noch verschärft, am Ende gar die hohen Erfolgsquoten der Bürgerkinder gemindert. Deshalb redete man bis etwa zum Jahr 2000 nur wenig von Chancengleichheit und tat fast nichts für sie.

In letzter Zeit erleben dagegen Forderungen nach Chancengleichheit eine regelrechte Hochkonjunktur. Alle fordern Chancengleichheit. Und tatsächlich werden auch



Prof. em. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil
Universität Mainz, Institut für Soziologie

Michael J. Sandel
Vom Ende des Gemeinwohls

Wie die Leistungsgesellschaft unsere Demokratie zerreißt



immer mehr Maßnahmen zur schulischen Integration von benachteiligten Kindern umgesetzt. Allmählich, wenn auch im Zeitlupentempo, stellen sich auch mehr Schulerfolge von Kindern aus unteren Schichten und deren berufliche Aufstiege ein. Die Realisierung der Chancengleichheit macht langsam Fortschritte.

Wer Chancengleichheit sagt, muss auch Leistungsprinzip und Ungleichheit sagen

Die Idee der Chancengleichheit wird immer mehr zur gängigen, schnell ausgesprochenen, sofort akzeptierten, aber wenig bedachten Floskel. Daher sollten wir uns vergegenwärtigen, was mit ihr gemeint ist.

Als ideale Zielvorstellung gilt dabei die sog. „proportionale Chancengleichheit“. Hiernach sollte auf jeder Stufe des Bildungswesens und der Berufswelt der Anteil aller Schichten, Ethnien und Geschlechter genau so groß sein wie in der Bevölkerung. Also: Die Hälfte aller Direktoren und Vorstände sollten weiblich sein, die Eltern nur eines Viertels aller Hauptschüler sollten un- und angelernte Erwerbstätige sein, usw. Da es in keinem Land der Welt bisher gelang, eine „proportionale Chancengleichheit“ zu verwirklichen, gilt diese Vorstellung kaum als Zielvorstellung mit Realitätsanspruch, wohl aber als Ideal und Messlatte. Manche eher konservativ Gesinnte ziehen deshalb den nicht quantifizierenden Begriff „Chancengerechtigkeit“ vor. Sie wecken damit allerdings auf der normativen Ebene mindestens ebenso unrealistisch hohe Erwartungen wie die eher progressiv Gesinnten mit dem quantitativen Anspruch der „Chancengleichheit“.

Enthalten im Begriff Chancengleichheit ist immer ein bestimmtes *Kriterium*, nach dem Erfolge oder Misserfolge an die Einzelnen vergeben werden sollen. Dieses Kriterium soll nach einhelliger Vorstellung die individuelle „Leistung“ sein. Die Liste der Einwände gegen den Begriff „Leistung“ ist indessen lang. Wenige Fragen genügen, um klar zu machen, wie problematisch das Kriterium Leistung ist: Wie abhängig ist die individuelle Leistung von Vorbedingungen, wie etwa von der Förderung im Elternhaus, von der lokalen, ethnischen oder religiösen Anregung? Ist individuelle Leistung in einer arbeitsteiligen, kooperativen Schul- und Berufswelt überhaupt noch isolierbar? Ist mit „Leistung“ der input (Anstrengung, Zuverlässigkeit, Überwindung von Hindernissen etc.) oder der output (Testergebnisse, Verkaufszahlen, Gewinn etc.) gemeint? Vielen Analytikern gilt der Begriff Leistung angesichts dieser und anderer Unklarheiten daher als Leerformel, wenn auch als eine weithin funktionale.

Was im Buch von Michael J. Sandels eine noch weit größere Rolle als die Vagheit des Leistungskriteriums spielt, ist die *Konkurrenz um ungleich große Belohnungen*, die mit den Konzepten der Chancengleichheit und der individuellen Leistung verbunden ist. Von der gleichen Chance zu sprechen, dass sich die jeweils Leistungsfähigeren durchsetzen, ohne ein ständiges Wettrennen und ungleich hohe Prämien mitzudenken, macht keinen Sinn. Wer eine Leistungsgesellschaft will, in der die individuelle Leistung als generelles Prinzip der Zuweisung und Rechtfertigung von Noten, Berufsstellungen, Einkommenshöhen etc. dienen soll, muss auch Arenen wollen, die Gewinner und Verlierer als Ungleiche verlassen.

Die eben erwähnten Implikationen und Unklarheiten des Leistungsprinzips spielen derzeit in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle. Zu groß ist der Glaube daran, dass mit mehr Chancengleichheit in einer perfektionierten Leistungsgesellschaft unsere Gesellschaft gerechter und zugleich reicher werden könne. Denn ihr Hunger nach qualifizierten Arbeitskräften könne gestillt werden, indem die bislang ungenutzten Reservoirs der Leistungsfähigen in bildungsfernen Milieus angezapft werden und ihnen zugleich Gerechtigkeit widerfährt. Wenn heute etwas kritisiert wird, dann ist es die unvollständige Realisierung des Leistungsprinzips, nicht das Leistungsprinzip und die Leistungsgesellschaft selbst. So wird beklagt, dass die Sprösslinge aus privilegierten Milieus aufgrund ihrer Lebensart, ihres Selbstbewusstseins und ihrer Kontakte die Wettrennen um gute Noten, Machtpositionen und hohe Bezüge chronisch gewinnen. Es wird kritisiert, dass die Kinder aus den unteren Bevölkerungsetagen die Konkurrenz in Schule und Beruf viel häufiger verlieren, als es sein müsste. Auf die Art der Wettrennen, auf die Ungleichheit der Belohnungen und auf die Folgen dieser Inszenierungen wird in der Regel nicht geachtet.

Wer ist der Verfasser?

Genau hier setzt Michael J. Sandel mit seinem neuen Buch „Vom Ende des Gemeinwohls. Wie die Leistungsgesellschaft unsere Demokratien zerreißt“ (S. Fischer, Frankfurt am Main, 2020) an. Er attackiert die Leistungsgesellschaft selbst und nicht ihre unzureichende Umsetzung.

Der Verfasser ist 68 Jahre alt, studierte in Oxford und lehrt seit 1980 politische Philosophie in Harvard. Eine Vorlesungsreihe über Gerechtigkeit machte ihn „zum weltweit populärsten Moralphilosophen. Seine Bücher beschäftigen sich mit Ethik, Demokratie und Kapitalismus und wurden in 27 Sprachen übersetzt.“ (Klappentext)

Festzuhalten bleibt, dass der Verfasser Philosoph ist, nicht etwa Soziologe oder Wirtschaftswissenschaftler. Diese Disziplinen haben zum Thema seines neuen Buches ja auch manches zu sagen. Sandel, der früh als Wegbereiter des Kommunitarismus hervorgetreten ist, vertritt die Auffassung, dass Werte und moralische Überzeugungen die Grundlage unseres Gemeinwesens sind und auch zu sein haben. So beginnt er auch dieses Buch mit einer historischen Herleitung der Leistungsgesellschaft aus dem Protestantismus. Der Verfasser ist also kein Liberaler im europäischen Sinn. Er will das Zusammenleben der Menschen nicht weit möglichst dem Wechselspiel der jeweiligen Eigeninteressen und der Freisetzung gesellschaftlicher Kräfte überlassen. Nicht der Marktwert, nur der moralische Wert für das Gemeinwohl kann ihm zufolge Grundlage einer Bewertung von Leistungen sein. Sandel ist aber auch kein Liberaler im US-amerikanischen Sinn, der etwa der hiesigen Sozialdemokratie entspricht.

Was fordert der Verfasser? Zusammenfassung des Inhalts

Das immer wieder wiederholte Hauptargument seines Buches ist, dass die Meritokratie sowohl „oben“ als auch „unten“ in der Gesellschaft zu unhaltbaren Missständen führe.

Die hohen Einkommen und das hohe Prestige von Menschen mit überlegener Leistungsfähigkeit verführe diese „Elite“ zu glauben, sie hätten ihre Privilegien auch verdient. Ihre Bevorzugung blende ihre Start- und Konkurrenzvorteile – etwa durch Herkunft, Rasse, Glück oder den schieren Zufall, jeweils begehrte Leistungen anbieten zu können – aus ihrem Gesichtsfeld aus. Das erzeuge Überheblichkeit und Maßlosigkeit. Infolgedessen steige die soziale Ungleichheit, aber auch die Verachtung und Unnachsichtigkeit gegenüber denjenigen, die weniger zu leisten imstande seien. Aber selbst für die Privilegierten wirke sich die Leistungsgesellschaft oft erdrückend, ja nicht selten geradezu selbstzerstörend aus.

Ein System, das „die besten Köpfe“ rühmt und belohnt, ist „dafür anfällig, den Rest implizit oder explizit als „rubbish“ also „Müll“ herabzusetzen.“ (S. 256) „Unten“ in der Gesellschaft bleibt, Sandel zufolge, den Unterlegenen gerade in einer Leistungsgesellschaft weder Selbstachtung noch Respekt.

Insgesamt übe die „Herrschaft der Leistung“ ihre Tyrannei also in zwei Richtungen zugleich aus. „Bei denjenigen, die an der Spitze landen, löst sie Angst aus; dazu einen schwächenden Perfektionismus und eine meritokratische Überheblichkeit, die darum kämpft, ein fragiles Selbstwertgefühl zu verdecken. Denen die zurückbleiben, bürdet sie ein demoralisierendes oder gar demütigendes Gefühl des Scheiterns auf.“ (S. 293)

Was ist von dieser Diagnose zu halten?

Zunächst ist festzuhalten, dass diese kritischen Argumente und Verweise auf nachteilige Effekte des Leistungsprinzips keinesfalls neu sind.

Es war unter anderem Michael Young, ein der Labour Party nahestehender britischer Soziologe, der sie 1958 ganz ähnlich in seinem Buch „The Rise of Meritocracy“ (dt. „Es lebe die Ungleichheit“) formulierte. Michael J. Sandel zitiert ihn ausführlich. (S. 285ff.)

Nun ist die Wiederholung von und die Erinnerung an ältere Literatur weder notwendigerweise falsch noch verwerflich. Im Gegenteil: Gerade angesichts des oben erwähnten derzeitigen Hypes um die Chancengleichheit ist es meines Erachtens ausgesprochen verdienstvoll, auch an die Kehrseiten des Leistungsprinzips zu erinnern.

Deswegen liegen die Defizite des vorliegenden Buchs auch nicht in der Kritik des Leistungsprinzips. Dieser Diagnose kann man, wenigstens im Prinzip, durchaus zustimmen.

Allerdings fällt die Kritik Sandels am Leistungsprinzip unter anderem deswegen so harsch aus, weil sich das US-amerikanische Bildungswesen und manche anderen Institutionen der USA von deutschen und vielen europäischen doch sehr unterscheiden.

So beschreibt und kritisiert Sandel sehr ausführlich den kostspieligen, mühsamen und für die Betroffenen oft traumatisierenden Wettbewerb um die begehrte Zulassung zu einer der US-amerikanischen privaten Spitzenuniversitäten. Ein Abschluss z.B. in Harvard, Yale oder Princeton sichert eine berufliche Spitzenposition, und das nicht nur in den USA. Ein Examen an einer der vielen staatlichen Universitäten erschwert es in den USA dagegen sehr, in die oberen Etagen von Unternehmen aufzu-

steigen. Die Zulassung zu Spitzenhochschulen und der Erwerb der hierfür nötigen Schulnoten wird daher häufig durch intensive elterliche Betreuung und teure Vorbereitungskurse von langer Hand vorbereitet. Das ist nur begüterten Familien möglich, führt zu grotesker Überrepräsentation ihrer Kinder an Eliteuniversitäten und drillt die Bewerber auf blinden Fleiß hin. „Auslese und Eifer verdrängen Lehre und Lernen.“ (S. 291) Die Konsequenz: „Diejenigen, die auf dem Schlachtfeld der Leistungsgesellschaft siegen, kehren triumphierend, aber verwundet zurück.“ (S. 288)

Ob allerdings die Verlosung von Studienplätzen an z.B. der Harvard-Universität, wie es der Autor vorschlägt, eine Lösung darstellt und in den USA akzeptabel ist, kann man bezweifeln. Auf die Idee, eine größere Gleichwertigkeit der amerikanischen Universitäten anzustreben und so dem überspitzten Wettbewerb die Grundlage zu entziehen, kommt der Autor nicht. Schließlich betont er mehrfach stolz, dass er seit 1980 an der Harvard-Universität lehrt.

Allerdings ist der Zugang zu amerikanischen Elitenuniversitäten oft dann deutlich leichter, wenn die Eltern schon an der betreffenden Hochschule Examen gemacht haben oder für sie spendeten oder aber, wenn Bewerber aus benachteiligten Gesellschaftsgruppen kommen. Alle diese leichteren Wege in die Elite kollidieren jedoch mit dem Leistungsprinzip. Die Beschreibung solcher Missstände im Zugang zu Spitzenuniversitäten versöhnt den deutschen Leser mit der oft kritisierten prinzipiellen Gleichwertigkeit deutscher Universitäten und ihren Aufnahmeprinzipien.

Schlimmeres stellt Sandels im Hinblick auf die Gescheiterten dar, die überhaupt keine Universitätsschlüsse erlangen und auch sonst beruflich nicht reüssieren. Für sie sind die geschilderten Auswirkungen des Leistungsprinzips oft geradezu zerstörerisch. Die Folgen reichen hin bis zu zahlreichen „Todesfällen aus Verzweiflung“, durch Alkohol, Drogen oder Suizid.

Aber der deutsche Leser bemerkt an dieser Stelle auch, dass es in den USA kaum berufliche Qualifikationsmöglichkeiten unterhalb von Hochschulabschlüssen gibt. Hierzulande vermitteln die duale Berufsausbildung, Meisterprüfungen, Technikerexamen und vieles mehr durchaus Qualifikationen, Chancen und Selbstwertgefühle. Ähnliches gilt für Weiterbildungschancen und für eine aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt.

Somit entstehen gravierende Zweifel, ob Sandels Buch von „dem“ Leistungsprinzip handelt oder nur von der USA-Version des Leistungsprinzips. Das wiederum lässt die Frage aufkommen, wieso man dieses Buch unkommentiert einfach übersetzt und auf den deutschen Markt geworfen hat.

Apropos Übersetzung: An zahlreichen Stellen kamen mir Zweifel an der Übersetzung. Ich habe sie nicht mit der Originalausgabe verglichen, aber zum Beispiel ständig von einem „Gerede“ der Politiker vom Leistungsprinzip zu lesen oder an anderer Stelle immer wieder auf semantische Unklarheiten zu stoßen, wirft doch die Frage auf, welche Begriffe in der amerikanischen Ausgabe benutzt wurden und ob sie sinngerecht übersetzt sind.

Auch die zahllosen Wiederholungen im Buch, die Exzerpte früherer Veröffentlichungen des Autors (zum Beispiel in seiner Rawls-Kritik) und die mäandrierende „Argumentation“ im Ganzen schreien geradezu nach einem tüchtigen Lektor.

Wenn die Diagnose des Autors irritiert, weil sie sich weithin auf Spezifika der USA beruft, soll das nicht heißen, dass man in Deutschland auf eine Kritik des Leistungsprinzips verzichten und sich auf eine Kritik *der Realisierung* des Leistungsprinzips beschränken kann. Mit Sicherheit haben die allseits geforderte Chancengleichheit und das darin enthaltene Leistungsprinzip auch in Deutschland ihre Schattenseiten. Und manche von ihnen sind auch vermeidbar, beispielsweise die Hysterie von Eltern um den Gymnasialzugang ihrer Kleinen und der Mangel an Weiterbildungsangeboten für Unqualifizierte. Aber oft sind es nicht jene Defizite, von denen der Verfasser aus den USA berichtet.

Die vorgeschlagene Therapie: Eine Engführung

Was schlägt der Autor vor, um die dargestellten Übel zu beseitigen? Abgesehen vom abstrusen Vorschlag, Zugänge zu Spitzenuniversitäten zu verlosen, wartet der Leser lange auf Antworten. Dann kommt die Rede endlich auf das Gemeinwohl. Arbeit soll, Michael J. Sandels zufolge, nicht nach ihrem Marktwert, sondern nach dem jeweiligen Beitrag zum Gemeinwohl entlohnt werden.

Die vom Verfasser angeführten Beispiele für Arbeiten, die dem Gemeinwohl *nicht* dienen, kommen weitgehend aus der Finanzwelt. Die Konstruktion von verwegenen Derivaten nützt niemandem außer Finanzjongleuren, Wetten auf Kursverluste ebenso, auch der elektronisch ermöglichte Hochgeschwindigkeitshandel mit Aktien schafft keine Investitionen, sondern nur Gewinne für die Händler. Der Autor schlägt, wie viele andere, eine entschiedene Besteuerung dieser Aktivitäten vor.

Mit Blick auf die unteren Schichten macht der Verfasser darauf aufmerksam, dass die Arbeitsleistung der Verlierer in der Leistungsgesellschaft in den USA weder Anerkennung noch Wertschätzung genießt. Ihnen hilft nach seiner Meinung keine konsum- und marktorientierte Auffassung von Gemeinwohl (das wird man wohl weithin mit Geldzuwendungen übersetzen können). Ihnen hilft nach Sandels Auffassung nur eine zivilgesellschaftliche Fassung des Gemeinwohls, die anerkennt, wer Waren und Dienstleistungen bereitstellt, mit denen die Bedürfnisse von Mitbürgern erfüllt werden können. „Der Wert unseres Beitrags hängt vielmehr von der moralischen und zivilgesellschaftlichen Bedeutung der Ziele ab, denen unsere Bemühungen dienen.“ (S. 332)

Der zivilgesellschaftliche Therapievorschlagn des Autors birgt indessen eine Gefahr: Abgesehen von Extrembeispielen, wie unproduktiven Teilen des Bankwesens oder der Glücksspielparte, dürfte in modernen Gesellschaften kaum entscheidbar sein, welche Wirtschaftsaktivitäten wie sehr dem Gemeinwohl dienen. Man kann in einer modernen pluralistischen Zivilgesellschaft darüber diskutieren und ein Problem-bewusstsein schaffen, wie das Sandel vorschlägt. Aber man wird kaum zu konsensuellen Lösungen kommen, ob beispielsweise die Müllabfuhr, die Altenpflege, die Medizin und die Wissenschaft mehr zum Gemeinwohl beitragen und somit höhere Belohnungen verdient. Erst recht wird es nicht dazu kommen, ein „Zusammengehörigkeitsgefühl“ zu entwickeln und ein „Gefühl, einander als Mitglieder einer Gemeinschaft verpflichtet zu sein“. (S. 352) Solche kommunitaristischen Wunschträume orientieren

sich an traditionellen Gemeinschaften, also Gesellschaften, die noch durch Konsens zusammengehalten wurden.

Schon der Soziologe Emile Durkheim hat uns gezeigt, dass in modernen Gesellschaften die mechanische, durch einen Konsens ermöglichte Solidarität durch die organische, durch die Arbeitsteilung getriebene Solidarität abgelöst wird. Und heute wachsen die Zweifel, ob die auch diese organische, industriegesellschaftliche Solidarität noch in der Lage ist, Gesellschaften zusammenzuhalten. Denn in Zeiten der Globalisierung wurden viele Arbeitsleistungen nach Asien oder sonst wohin ausgelagert. Deren hiesige Anbieter werden im Grunde nicht mehr gebraucht und haben es daher schwer, Solidarität einzufordern. Außer Grundregeln des Miteinander (z.B. Menschenrechte, die ersten 20 Artikel des Grundgesetzes) hält moderne Gesellschaften in einer globalisierten Welt nichts mehr zusammen.

Gerade wenn eine durch Gefühle der Zusammengehörigkeit geeinte *Gemeinschaft* angestrebt wird, ist die Gefahr groß, dass bestimmte Richtungen die daraufhin gerichteten moralischen Debatten in ihrem Sinne majorisieren. Auf der deutschen Münze des Jahres 1934 im Wert von einer Reichsmark ist umlaufend die Schrift zu lesen: „Gemeinnutz statt Eigennutz“. Die Nazis wussten Gemeinnutz sehr wohl in ihrem Sinn zu definieren und diese Lesart durchzusetzen. Da bietet sich wahrscheinlich denn doch statt dem Gemeinwohl die Nachfrage auf dem Arbeits- und Gütermarkt und damit der Marktwert als generelle Orientierung für den Wert von Arbeitsleistungen an.

Der Verfasser konzentriert seine Darlegungen, wie die Probleme einer Leistungsgesellschaft zu lösen seien, weitgehend auf die Sphäre der Erwerbsarbeit und auf die Wiederherstellung der Würde auch der gering entlohnten und kaum geachteten Erwerbstätigen. In diesem Zusammenhang schlägt der Autor vor, die „Steuerlast von der Arbeit auf Konsum und Spekulation zu verlagern. Eine radikale Möglichkeit bestünde darin, die persönlichen Einkommenssteuern und Lohnsteuern zu senken oder ganz abzuschaffen und das Steueraufkommen stattdessen dadurch zu steigern, dass man Vermögen und Finanztransaktionen besteuert. Ein bescheidener Schritt in diese Richtung wäre eine Senkung der Lohnsteuer (welche die Kosten der Arbeit für Arbeitgeber und Angestellte gleichermaßen verteuert). Da so ausgefallene Steueraufkommen würde durch eine Finanztransaktionssteuer auf den Hochfrequenzhandel ausgeglichen, der zur Realwirtschaft wenig beiträgt.“ (S. 348)

Welche ökonomischen Folgen die radikale Variante seines Vorschlags hätte, Arbeitseinkommen überhaupt nicht mehr zu besteuern und stattdessen nur auf Vermögen und Finanztransaktionen Steuern zu erheben, ist dem Verfasser offenbar nicht bewusst. Diese Maßnahmen würden die Einkommensverteilung der Erwerbstätigen noch viel ungleicher machen, als sie es in den USA ohnehin schon ist. Sie würden auch Investitionen und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen das Wasser abgraben. Der Moralphilosoph Sandel geht nicht darauf ein. Mit Wirtschaft und Gesellschaft mag er sich nur aus moralischer Sicht befassen.

Eine zivilgesellschaftliche Auffassung des Gemeinwohls

Offenbar wurde auch dem Verfasser am Ende seines Manuskripts deutlich, dass es zu eng gedacht ist, das Gemeinwohl nur auf die Aufwertung der Arbeit zu beschränken. So geht er auf den letzten Seiten auf das ein, was er unter dem zivilgesellschaftlichen Gemeinwohl versteht.

Dazu sei keine vollkommene Gleichheit notwendig. Aber dazu gehöre: „Eine breite Gleichheit der Voraussetzungen, die es all jenen, die es nicht zu großen Reichtum oder in angesehene Stellungen bringen, ermöglicht, ihre Fähigkeiten in einer Tätigkeit zu entwickeln und ausüben, die soziale Wertschätzung erhält. Es sollte ihnen möglich sein, an einer weit verbreiteten Kultur des Lernens teilzuhaben und gemeinsam mit ihren Mitbürgern über relevanten Themen von öffentlichem Interesse nachzudenken.“ (S. 357)

Zu einer breiten demokratischen Gleichheit der Voraussetzungen gehören nach Meinung des Verfassers aber auch: „Öffentliche Orte, an denen Menschen aller Klassen, Ethnien und Glaubensrichtungen zusammenkommen“. (S. 359) In amerikanischen Städten sind solche Foren bekanntlich dünn gesät, hierzulande wird wenigstens noch um sie gekämpft.

Und dazu gehört nach Sandels Meinung eine gewisse Demut: „Das hätte auch mir passieren können, wenn nicht die Gnade Gottes, der Zufall der Geburt oder das Mysterium des Schicksals mich davor bewahrt hätte.“ (S. 362)

So gelingt es trotz manch unbedachter Auslassung zuvor dem Autor am Ende seines Buches doch noch zu skizzieren, wie das Leistungsprinzip an ein Gemeinwohl angenähert werden kann und wie die Überheblichkeit und Rücksichtslosigkeit der Gewinner sowie die Selbstverachtung und Hoffnungslosigkeit der Verlierer in Schranken gehalten werden kann.



Achour, Sabine / Busch, Matthias / Massing, Peter / Meyer-Heidemann, Christian (Hg.): Wörterbuch Politikunterricht. Frankfurt, 2020, 307 Seiten

Vier Herausgebende haben eine wertvolle Hilfe für konzentrierte Informationen über die Didaktik des schulischen Politikunterrichts hergestellt. Sie wenden sich an Lehramtsstudierende, an Lehrkräfte und an Referendarinnen und Referendare.

Mehr als 60 Schreibende, teils mit mehreren Beiträgen, die meisten aus Schule und Hochschule, haben knapp 100 Artikel geschrieben: von „Aktualität“ (Susann Gessner) bis „Zukunftsorientierung“ (Andreas Petrik). Die Länge variiert von einer bis zu drei Seiten.

Die Lesbarkeit wird gefördert durch wenige Verweise am Ende, so z.B. nach „Kontroversität“ (Tilman Grammes) auf „Beutelsbacher Konsens“ (Monika Oberle). Es gibt ein Literaturverzeichnis für alle Artikel am Ende des Buches vor einem Sachregister, das Zusammenhänge herstellen hilft. Ein Beispiel, dass auf drei Seiten die Geschichte, die Bedeutung und auch Kontroversen um ein zentrales Prinzip des Politikunterrichts dargestellt werden können, ist der Text zum „Beutelsbacher Konsens“. Die Einschätzung von M. Oberle am Schluss ist überzeugend: „Viele der Kritikpunkte am Beutelsbacher Konsens richten sich letztlich nicht gegen die formulierten Prinzipien, sondern gegen deren Rezeption in der Praxis, oder sie beleuchten grundsätzliche Probleme der politischen Bildung (...).“ Der Konsens löse viele Dilemmata nicht auf, gebe ihrer Bearbeitung aber einen professionellen Orientierungsrahmen.

Zusammenhänge können auch durch die Nutzung mehrerer Artikel fundiert werden. So sind die Diskussionen über die Beziehung von Demokratiepädagogik und fachlicher Bildung seit

langem zu dem Schluss gelangt, dass beide Zugänge komplementär sind – politische Bildung braucht die strukturierte fachbezogene Bildung ebenso wie die lebensweltlich orientierte Demokratiepädagogik – beide müssen sich ergänzen und aktiv aufeinander verweisen. Das gemeinsame Dach kann als „Demokratiebildung“ benannt werden. Mehrere Artikel in dem Wörterbuch ergänzen sich überzeugend: Politische Bildung als Unterrichts- und Schulprinzip (Achour / Meyer-Heidemann), Demokratiepädagogik (Grammes), Demokratiebildung (Kenner / Lange), Politische Bildung (Massing). Manche aktuelle Kommentare außerhalb dieses Buches zeigen das Problem ausufernder Begrifflichkeit in diesem Zusammenhang. Die Rezensentin möchte auch mit Hinweis auf die genannten vier Artikel die Gesamtformulierung „Politische Bildung für die Demokratie“ vorschlagen – darum geht es.

Nicht immer sind die Bezüge ähnlich überzeugend. So erläutert Veit Straßner die „Unterrichtsphasen“ zu Beginn eher allgemein-didaktisch mit Hilfe des wertvollen Klassikers von Hilbert Meyer und konzentriert sich auf den Dreischritt von Einstieg, Erarbeitung und Ergebnissicherung, bevor er davon ein (allgemeines?) politikdidaktisches Verlaufmodell mit sechs Phasen unterscheidet. Hierzu passte aber gut die „Zukunftsorientierung“ (Andreas Petrik) als politikdidaktisches Prinzip, das die spezifischen zwei Makromethoden der Zukunftswerkstatt und der Szenariotechnik aufruft. Damit wird auf das Konstrukt der fachdidaktischen Prinzipien verwiesen, die jeweils bestimmte Makromethoden implizieren.

Kurzum: Ein hilfreiches Buch für alle, die sich für politische Bildung interessieren. Für Lehrende ist es eine Fundgrube beim schnellen Suchen.

Sibylle Reinhardt



Gessner, Susann / Klingler, Philipp: *Politische Bildung: Fachunterricht planen und gestalten*. Frankfurt, 2020, 110 Seiten

Dieses kleine Buch führt in die fachdidaktische Planung von Politik-Unterricht ein und ist dabei ein überzeugendes Beispiel für Professionswissen, denn es verknüpft theoretische und praktische Zugänge zum Unterricht. Ein Beispiel dafür sind die Dimensionen des Politikbegriffs und der Politikzyklus aus der Politikwissenschaft, die didaktisch den Unterrichtsgegenstand (hier sind Wahlen das Beispiel) strukturieren können und auch Schlüsselfragen für den Unterricht liefern (S. 28-36). Lehrende erhalten nicht einfach die Aufforderung, sie müssten gute Aufgaben für den Unterricht formulieren, sondern die Autorin und der Autor tun es selbst, weil sie es können. Das alles ist auch für die Sachanalyse, die häufig der erste Teil der Planung ist, nützlich.

Ähnlich einleuchtend werden aus unterschiedlichen Quellen vier Kompetenzen als Ziele des Unterrichts versammelt: Die Fähigkeiten zur Analyse, zum Urteilen, zum Handeln und allgemeine methodische Kompetenzen. Über die Angabe von Operatoren (S. 27f., nach Henkenborg) werden die Kompetenzen greifbar und sinnerfüllt.

Für die Unterrichtsplanung werden fachdidaktische Prinzipien in zwei Gruppen unterteilt: übergreifende Prinzipien wie z.B. Kontroversität gelten grundsätzlich, andere Prinzipien wie z.B. Problem-, Fall- und Konfliktorientierung führen bestimmte Unterrichtsmethoden im Sinne einer dynamischen Verlaufsstruktur für die gesamte Unterrichtsreihe mit sich. Meist herrscht in der Literatur ein Durcheinander dieser beiden Sorten von Prinzipien; hier wird sauber analysiert. Unklar bleibt, warum beim fallorientierten Unterricht zuerst nur die Fallanalyse als Methode behandelt wird (S. 59f.) und die Fallstudie erst später als Alternative erwähnt wird (S. 78f.).

Im Zusammenhang mit Unterrichtsmethoden wird eine Kontroverse zur Bedeutung von Phasen im Unterricht bzw. ihrer Benennung geschildert. Es gibt den allgemein-didaktischen Dreischritt von Beginn, Erarbeitung und Schluss. Die fachdidaktischen Makromethoden rufen mit ihren Phasen aber eine jeweils bestimmte Dynamik in der Auseinandersetzung mit Politik auf (Problemstudie: Definition – Ursachen – Interessen – „Lösungen“ – Konsequenzen – Entscheidung). Die einleuchtende Gegenüberstellung von Allgemein- und Fachdidaktik verliert sich aber im Laufe des Buches und engt im Glossar auf die allgemein-didaktische Bestimmung ein (S. 102).

Eine Diskussion über Allgemein-Didaktik und/oder Fachdidaktik wird für die Rezensentin auch provoziert durch den Exkurs: Kooperatives Lernen (von Jette Stockhausen). Das allgemeine Schema „Think – Pair – Share“ (verständlich als „Denken – Austausch – Vorstellen“, s. S. 84) ist in seinen Elementen vorher im Buch immer wieder aufgetaucht, wird aber nicht damit verknüpft. Hier müsste man auch kritisch fragen, ob die hier geschilderte Abfolge der Schritte nicht redundant ist und zu einem Verlust an Dynamik in der Auseinandersetzung im Unterricht führt.

Begriffserläuterungen sind häufig hilfreich, z.B. die für „Scaffolding“ (S. 72f.). Mit Übersetzungen und einem interessanten Beispiel werden aus der Wort-Hürde wichtige „sprachliche Hilfestellungen zum Diskutieren“ (nach Achour/Sieberkrob). Anregend, nutzbar!

Für die nächste Auflage könnten Tippfehler beseitigt werden. Und die Fußnote 3 ganz am Schluss hängt irgendwie in der Luft. Das müsste konkret ausbuchstabiert werden.

Kurzum: für die Planung und Gestaltung von Fachunterricht für Politische Bildung finden Lehrende hier interessante und nützliche Informationen und Anregungen. Das Buch ist zudem gut lesbar.

Sibylle Reinhardt

Autorinnen und Autoren

Dr. Philipp Adorf
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Lennéstraße 27, 53113 Bonn
E-Mail: padorf@uni-bonn.de

Lisa Bachmann
Wilhelm-Busch-Straße 64, 99099 Erfurt
E-Mail: bachmann.lisa@posteo.de

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

Prof. Dr. Karim Fereidooni
Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Universitätsstr. 150, 44780 Bochum
E-Mail: Karim.Fereidooni@rub.de

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis
Pipenblink 2, 25436 Heidgraben
E-Mail: svengareis@web.de

Mahir Gökbudak
Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie
Postfach 100131, 33501 Bielefeld
E-Mail: Mahir.goekbudak@uni-bielefeld.de

Prof. Dr. Tilman Grammes
Universität Hamburg
Fakultät Erziehungswissenschaft
Von-Melle-Park 8, 20146 Hamburg
E-Mail: Tilman.grammes@uni-hamburg.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil
Schillstraße 98, 55131 Mainz
E-Mail: hradil@uni-mainz.de

Prof. Dr. Stefan Immerfall
Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd
– Abteilung Soziologie
Oberbettringer Straße 200, 73525 Schwäbisch
Gmünd
E-Mail: Stefan.Immerfall@ph-gmued.de

Prof. i.R. Dr. Sibylle Reinhardt
Schillerstraße 9, 06114 Halle
E-Mail: sibylle.reinhardt@politik.uni-halle.de

Dr. Jens van Scherpenberg
Steinhauserstr. 27, 81677 München
E-Mail: Jens.vanScherpenberg@gsi.uni-
muenchen.de

Dr. Jan Schneider
Sachverständigenrat für Integration und Migration
Neue Promenade 6, 10178 Berlin
E-Mail: schneider@svr-migration.de

Lisa Schneider (LL. M.)
Universität Siegen, Fakultät II
Department Erziehungswissenschaft · Psychologie
Adolf-Reichwein-Str. 2, 57078 Siegen
E-Mail: Lisa.schneider@uni-siegen.de

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

Dr. Timo Tonassi
2510 Virginia Avenue NW, Apt. 710N
Washington, DC 20037 USA
E-Mail: titonassi@gmail.com

Prof. Dr. Sören Torrau
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Didaktik der Sozialkunde
Regensburger Str. 160, 90478 Nürnberg
E-Mail: soeren.torrau@fau.de

Prof. Dr. Johannes Varwick
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Politikwissenschaft
Steintorcampus R. 2.28.0, 06099 Halle
E-Mail: Johannes.varwick@politik.uni-halle.de

Dr. Henning Wilts
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
gGmbH
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
E-Mail: henning.wilts@wupperinst.org

Dr. Andreas Wimmel
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft
Scharnhorststr. 100, 48151 Münster
wimmel@uni-muenster.de

Alex Wittlif
Sachverständigenrat für Integration und Migration
Neue Promenade 6, 10178 Berlin
E-Mail: schneider@svr-migration.de

- * **Kontroverse Debatten**
- * **Kluge Zeitdiagnosen**
- * **Kritische Kommentare**

Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte

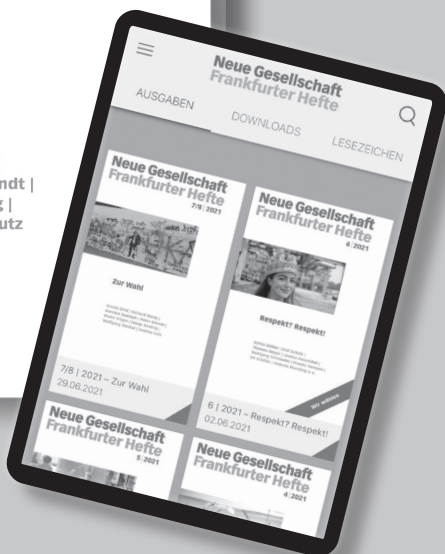
7/8 | 2021 € 10,80



Zur Wahl

Ursula Birsli | Richard Meng |
Karsten Rudolph | Peter Brandt |
Beate Tröger | Hanjo Kesting |
Wolfgang Merkel | Cosima Lutz

Jetzt
Probeausgabe
bestellen!



www.frankfurter-hefte.de

Informationen für AutorInnen

Programm:

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

Manuskripteinreichung:

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

Berücksichtigen Sie, dass GWP als Fachaufsätze nur Originalbeiträge veröffentlicht.

Peer-Review-Verfahren:

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

Darstellungsweise:

GWP-Fachaufsätze sind möglichst allgemeinverständlich formuliert und mittels Abschnitts- und Zwischenüberschriften gegliedert. Sehr wünschenswert sind *Grafiken*.

Zitation: Quellenangaben in Klammern im Text (nicht in Fuß- bzw. Endnoten!). Literatur möglichst beschränkt auf die erforderlichen Nachweise und ergänzende Empfehlungen leicht erreichbarer Titel.

Bitte versehen Sie Ihre Literaturangaben mit den 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 über die Absatzgliederung und die Hervorhebung von Textteilen durch Schriftstile hinaus 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.



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

Rechte Verhältnisse in Hochschule und Gesellschaft

Rassismus, Rechtspopulismus und
extreme Rechte zum Thema machen

Schriften der Katholischen Hochschule Nordrhein-Westfalen, Band 35

2021 • 351 Seiten • Kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A)

ISBN 978-3-8474-2498-7 • eISBN 978-3-8474-1642-5

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.

Dies könnte Sie auch interessieren:



**Inszenieren und
Mobilisieren:
Rechte und
islamistische Akteure
digital und analog**
2021 • ca. 400 S. • Kart.
ISSN 978-3-8474-2488-8
eISBN 978-3-8474-1632-6



**Handbuch Radikalisierung
im Jugendalter. Phänomene,
Herausforderungen,
Prävention**
2022 • ca. 370 S. • Hc.
ISSN 978-3-8474-2559-5
eISBN 978-3-8474-1706-4

www.shop.budrich.de