



GW P

© 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: Bürgergeld · Renten · Gewerkschaften ·
Budgetierung · Wähler Ost-West · Zukunft nach Corona ·
Welt: EU Corona-Kredite · Jugoslawien-Nachfolge ·
Frankreich · Klimakonferenz Glasgow ·



Verlag Barbara Budrich
71. Jahrgang · 1. Vierteljahr 2022
ISSN 16-5875 | ISSN Online: 2196-1654

1/2022

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. Stefan Immerfall, Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd

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

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

Zusammen mit (Wissenschaftlicher Beirat):

Heiner Adamski, Hamburg; Prof. Dr. Tim Engartner, Köln; 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. Johannes Kopp, Trier; Prof. Dr. Dirk Lange, Wien/Hannover; Prof. Dr. Stefan Liebig, Berlin; Prof. Dr. Michael May, Jena; Prof. Dr. Monika Oberle, Göttingen; Prof. i.R. Dr. Heinrich Pehle, Erlangen; Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers, Karlsruhe; Prof. i.R. Dr. Armin Scherb, Erlangen; Prof. Dr. Josef Schmid, Tübingen; Prof. Dr. Andrea Szukala, Münster; Prof. Dr. Bettina Zurstrassen, Bielefeld.

GWP in Datenbanken bzw. auf externen Webseiten: bpb | CNKI | CNPeReading | Crossref | BASE (Bielefeld Academic Search Engine) | Bundeszentrale für politische Bildung | CNKI – China National Knowledge Infrastructure | CNPeReading | Crossref | EBSCO | EconBiz | Fachzeitsungen | GBI-Genios | GESIS | Google Scholar | IBR-Online | IBZ-Online | NEBIS | NEWBOOKS Solutions | ProQuest PAIS International (Module) | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | scholars-e-library | Ulrichsweb | Zeitschriftendatenbank (ZDB)

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

Tel. +49 (0)214.40 39 097.

E-Mail: redaktion@gwp-pb.de

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

Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen

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

E-Mail: info@budrich.de

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

Bezugsbedingungen:

Jährlich vier Hefte. <i>Für Privatbezieher:</i>	Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang Jahresabonnement 39,80 €; -Online-Only-Abonnement 18,00 €.
<i>für Studierende, für Referendari- nen/Referendare und Pensionäre/ Rentner/innen</i>	Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang 25,- €.. Online-Only-Abonnement 10,- €
<i>für institutionelle Bezieher:</i>	Gedruckte Ausgabe Jahresabonnement 46,00 €; Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang 79,- €; Online-Only-Abonnement 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

43% der Rentnerinnen und 19% der Rentner in Deutschland beziehen eine Rente von unter 600,00 €¹. Zwar heißt das nicht, dass alle diese Menschen nicht mehr als diesen Betrag im Monat zur Verfügung haben, aber auch nicht alle sind durch zusätzliche (betriebliche, private) Vorsorge darüber hinaus abgesichert. Die Renten sind ein seit Jahren erkanntes, ungelöstes Problem, das sich u.a. durch die demographische Entwicklung weiter verschärft. *Josef Schmid* greift das in diesem Zusammenhang entstandene Stichwort der Generationengerechtigkeit auf und beleuchtet Zustand und Perspektiven der Alterssicherung.

„Bürgergeld“ heißt ein Projekt der neuen Bundesregierung, das nicht zuletzt auch der Rentenproblematik beikommen will. *Rolf Heinze* und *Jürgen Schupp* analysieren es mit der Fragestellung, ob sich hier das viel diskutierte „Bedingungslose Grundeinkommen“ andeutet.

Soziale Fragen bestimmen auch die Strategien der Gewerkschaften unter der unabwendbaren Entwicklung zum Energiewandel. Wie ist der Lebensstandard der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den betroffenen Industrien und Regionen zu sichern. Aus dem bisher prägenden »industriellen Klassenkonflikt« wird so ein »sozial-ökologischer Transformationskonflikt«. Ein Befund aus der Kontroversdokumentation (*Edmund Budrich*).

Weiteres Material zum Themenfeld Sozialpolitik hält das *GWP-Online-Archiv* mit zahlreichen Texten bereit.

Was in den Reformentwürfen der Ampel-Koalition noch nicht ausreichend deutlich wird, ist die Antwort auf die Frage nach der Finanzierung. *Roland Sturm* wirft einen kritischen Blick auf die „kreative“ Budgetierung der neuen Bundesregierung (jüngstes Beispiel: der 60-Milliarden-Deal), mit der eine demokratisch höchst bedenkliche Praxis der Vermeidung der parlamentarischen Kontrolle des Haushalts fortgesetzt wird.

Auch die EU hat Haushaltsprobleme. Sie muss den von der Corona-Pandemie wirtschaftlich besonders betroffenen Ländern helfen. Sie tut das mit einem Verfahren, das von EU-Kritikern bislang mit der Bezeichnung „Transferunion“ schärfstens abgelehnt wird. *Jens van Scherpenberg* analysiert den politisch wie wirtschaftlich hochinteressanten Vorgang.

Ferner: Frankreich – die Präsidentschaftswahl (*Henrik Uterwedde*); und Frankreich – antagonistische Radikalisierung der politischen Bildung in der Schule nach dem Paty-Attentat (*Andrea Szukala*); die Nachfolger Jugoslawiens und die Demokratie (*Oliver Kannenberg*); Was brachte die Klimakonferenz von Glasgow (*Wuppertal-Institut*)? Die Bundestagswahlergebnisse in Ost und West (*Hendrik Träger*) das „besondere Buch“ von Sarah Wagenknecht (*Barbara Zehnpfennig*); Wie weiter nach Corona? Eine Unterrichtsreihe (3. Preis im GWP-Ideenwettbewerb) von *Christian Fischer*; Fachdidaktik Wirtschaft (*Felix Schreiber/Malte Ring*).

In eigener Sache: Ein Wechsel in der Herausgeberschaft ist bekannt zu machen. Prof. *Stefan Liebig*, Vorstandsmitglied im DIW Berlin und Direktor des SOEP (Sozioökonomisches Panel) und *Johannes Kopp*, Professor für Empirische Sozialforschung, Universität Trier, wechseln aus der operativen Herausgeberschaft² in den wissenschaftlichen Beirat. In die Herausgeberschaft tritt ein Prof. *Stefan Immerfall*, Abteilungsleiter Soziologie der PH Schwäbisch-Gmünd. Herzlich willkommen!

Und für die politische Bildung in Deutschland ist des im vergangenen Oktober verstorbenen *Hans-Georg Wehling* zu gedenken. Sein Name ist untrennbar mit dem „Beutelsbacher Konsens“³ verbunden. Er formulierte 1976 diesen Konsens einer Expertenrunde auf die drei Grundsätze – Verzicht auf Überwältigung, Herstellung von Kontroversität, Befähigung zur demokratischen Teilhabe. Sie bilden bis heute den ethischen Kern der politischen Bildungsarbeit.

Die Herausgeber

Anmerkungen

- 1 www.demografie-portal.de/
- 2 Über die Arbeitsweise von GWP siehe: <https://budrich.de/GWP/GWP-Hinweise-Autoren-Autorinnen-2021.pdf>
- 3 Wehling, Hans-Georg 1977: Konsens à la Beutelsbach?, in: Schiele, Siegfried/ Schneider, Herbert (Hrsg.): Das Konsensproblem in der politischen Bildung. Stuttgart 1977, S.179-180

Jahrgang 71, 2022, Heft 1 – Inhalt

EDITORIAL	1
ONLINE-ARCHIV	
Thema: Sozialpolitik	4
MEINUNG	
<i>Roland Sturm</i> Kreatives Budgetieren – ein Demokratieproblem	5
AKTUELLE ANALYSEN	
<i>Henrik Uterwedde</i> Vor der Präsidentschaftswahl: Frankreich rückt nach rechts	9
<i>Hendrik Träger</i> Die Bundestagswahl 2021 im Ost-West-Vergleich: Differenzen und Angleichungen beim Wahlverhalten	14
<i>Wolfgang Obergassel, Christof Arens, Lukas Hermwille, Victoria Brandemann, Meike Spitzner, Christiane Beuermann, Nicolas Kreibich, Max Schulze-Steinen, Hermann E. Ott</i> Glasgow, ein Wendepunkt? Eine erste Bewertung der Klimakonferenz COP26	21
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE	
<i>Jens van Scherpenberg</i> Das Corona-Kreditprogramm der EU: eine neue Dimension Europäischer Integration	29
FACHAUFSÄTZE	
<i>Rolf G. Heinze, Jürgen Schupp</i> Bürgergeld und Kindergrundsicherung als Einstiege ins bedingungslose Grundeinkommen? Wendemarken im Koalitionsprogramm der neuen Bundesregierung	37
<i>Josef Schmid</i> Rente und Generationengerechtigkeit – viele Analysen, einige Zuspitzungen, wenige Lösungen	51
<i>Andrea Szukala</i> Bürgerbildung und wehrhafter Republikanismus in Frankreich nach dem Attentat auf Samuel Paty	66

Oliver Kannenberg

Die Demokratisierungsprozesse der jugoslawischen Nachfolgestaaten –
Eine Bilanz nach 30 Jahren 77

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Edmund Budrich

Der Klimawandel, die Politik und die Gewerkschaften 89

DIDAKTIK DER SOZIALWISSENSCHAFTEN

Felix Schreiber, Malte Ring

Wirtschaftsdidaktik – Aufgaben und Verortungen
Systematische Annäherung an den Begriffsgebrauch in drei
wirtschaftsdidaktischen Zeitschriften 97

IDEENWETTBEWERB 3. PREIS

Christian Fischer

Die Szenario-Technik „Unsere Zukunft nach der Corona-Krise“
Entwurf und Reflexion 107

DAS BESONDERE BUCH

Barbara Zehnpfenning

Den linken Zeitgeist im Visier 117

REZENSIONEN

David Jahr

Rico Behrens, Anja Besand, Stefan Breuer: Politische Bildung in reaktionären
Zeiten. Plädoyer für eine standhafte Schule..... 123

Benjamin Moritz

Stefanie Kessler: Demokratielehre in Politikunterricht und Schule. Eine
qualitativ-rekonstruktive Studie zu Lehrerorientierungen von
Politiklehrern/innen..... 124

Autorinnen und Autoren 125

Thema: Sozialpolitik

Die Eingabe „Sozial*“ in die Suchmaske auf der Startseite von GWP führt zu zahlreichen Texten zum Thema. Hier eine kleine Auswahl:

Rolf G. Heinze/Jürgen Schupp, Bürgergeld und Kindergrundsicherung als Einstiege ins bedingungslose Grundeinkommen? **1-2022**

Josef Schmid, Rente und Generationengerechtigkeit – viele Analysen, einige Zuspitzungen, wenig Lösungen **1-2022**

Heiner Adamski, Sanktionen im Sozialrecht (Hartz IV). Das Bundesverfassungsgericht erinnert den Gesetzgeber an die Menschenwürde **1-2020**

Christoph Butterwegge, Nichts wird mehr besser, wenn schon alles gut ist. Verdrängungsmechanismen, Beschönigungsversuche und Verschleierungstechniken zur sozialen Ungleichheit **3-2019**

Roland Sturm, Erfolgsmodell mit Schattenseiten? Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung **3-2019**

Robert Paul Stephan, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Atypische Beschäftigung **3-2014**

Mirko Bischoff, Der Braunkohle- Ausstieg **2-2019**

Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik im Zeitalter der Globalisierung. Fragen an Professor *Hermann Adam* **1-2019**

Thorsten Hippe, Versagt die Soziale Marktwirtschaft auf dem Wohnungsmarkt? Wohnungsmangel als neue soziale Frage **4-2018**

Anke Hassel, Süßes Gift. Ein bedingungsloses Grundeinkommen würde die Gesellschaft spalten und den Aufstieg bisher Benachteiligter verhindern **2-2017**

Franz-Xaver Kaufmann, Wozu ist der Sozialstaat gut? **3-2014**

Peter Hampe, Ist die „Soziale Marktwirtschaft“ sozial? Eine Drei-Säulen-Interpretation **2-2014**

Aladin El-Mafaalani, Sozialinvestition statt Kompensation. Warum der Sozialstaat nur als Bildungsrepublik zukunftsfähig bleibt **2-2011**

Steffen Hillmert, Bildungszugang, Bildungskonsequenzen und soziale Ungleichheit im Lebenslauf **2-2011**

Steffen Mau, Roland Verwiebe, Die Europäisierung sozialer Ungleichheit **4-2010**

Heiner Adamski, Sozialstaat und Hartz IV **2-2010**

Diether Döring Sozialstaat und Erwerbstätigkeit in Europa **1-2007**

Thomas Grumke, Rechtsextremismus und die soziale Frage. Die Instrumentalisierung der sozialen Frage durch die extremistische Rechte in Deutschland **4-2006**

Richard Hauser, Alternativen einer Grundsicherung – soziale und ökonomische Aspekte **3-2006**

Christian Steuervald, Die Europäisierung sozialer Ungleichheit **3-2006**

Patrick Thalacker, Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik nach der Erweiterung **2-2006**

Heiner Adamski, Gerechtigkeit im System sozialer Sicherungen? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung **2-2001**

Kreatives Budgetieren – ein Demokratieproblem

Roland Sturm

Der Koalitionsvertrag der Ampel befließigt sich des kreativen Budgetierens. Umwegfinanzierungen über Nebenhaushalte, Sondervermögen und Schattenhaushalte vermeiden die parlamentarische Kontrolle des Haushalts und die Restriktionen der Schuldenbremse. Wenn in Zukunft beispielsweise die Bahn oder die öffentlich-rechtliche Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sich Milliarden am Finanzmarkt leihen, ist das nicht haushaltswirksam. So können aber wohnungspolitische oder verkehrspolitische Ziele erreicht werden. Kreatives Budgetieren gehört zum täglichen Brot von Regierungen, paradoxerweise insbesondere dann, wenn die Politik dem kreativen Budgetieren durch Haushaltsregeln abgeschworen hat.

Dass Politik und Verwaltung Haushaltstricks beherrschen, ist keine Tugend, die Applaus verdient – auch wenn manche gerade darin kluge Politik erkennen wollen. Das Umgehen von gesetzlich fixierten Regeln wirft grundsätzliche Fragen auf, wie, beispielsweise, wozu eine Regel, wenn diese nichts taugt, oder, warum sollen sich Bürgerinnen und Bürger an Regeln halten (z.B. Steuern bezahlen), wenn ihre gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten stolz sind, Wege gefunden zu haben, um demokratisch zustande gekommene Gesetze zu vermeiden.

Haushaltspolitik ist keine Privatangelegenheit des Finanzministers. Beim Haushalt handelt es sich nicht um das Geld „der Regierung“, das diese gnädig an Untertanen verteilt, sondern um das Geld der Steuerzahlenden, also um einen Eingriff in private Vermögen durch den Staat, für den es gute Gründe geben muss. Um diese Eingriffe für die Steuerzahlenden nachvollziehbar zu machen, gelten Grundsätze des Budgetie-



Prof. i. R. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft.

rens, die aber in der öffentlichen Debatte bemerkenswerterweise keine Rolle spielen. Wer gegen Regeln verstößt, möchte sich auch nicht an ihnen messen lassen.

Haushaltsgrundsätze können zwar im Einzelnen etwas modifiziert werden. Sie stellen aber in dankenswerter Klarheit eine Messlatte zur Verfügung, die die neue Regierung (wie auch schon Vorgängerregierungen) verfehlt. Haushalte haben vollständig zu sein, also sämtliche Ausgaben und Einnahmen und weitere zukünftige Verpflichtungen zu enthalten. Sie sollen auch durch Klarheit, Wahrheit und Einheit (*ein* Haushaltsplan) nachvollziehbar bleiben. Ein Ort für den Haushalt, klar formuliert, ohne falsche Angaben sind die Voraussetzungen für eine effiziente parlamentarische Kontrolle der Haushalte. Willkürliche Ausgaben sind nicht erlaubt. In der Regel legitimieren Nachtragshaushalte Abweichungen vom Haushaltsgesetz. Gefordert ist auch Genauigkeit, also nicht die Flucht in für den Gesetzgeber günstigere, aber realitätsfremde Annahmen. Adressat der Haushaltsgrundsätze ist die Öffentlichkeit, was ein zusätzliches Argument für die Notwendigkeit von Wahrheit und Klarheit des Haushalts ist. Die öffentliche Rechenschaftslegung schließt Tricksereien nicht nur aus politischen, sondern auch aus moralischen Gründen aus.

Dennoch beschert uns der Koalitionsvertrag ein Houdini-Budget, wie die britische Wochenschrift „The Economist“ titelte. Warum mussten sich die Koalitionäre nach ihrer Meinung wie einst Houdini von den Fesseln (in diesem Falle der Budgetregeln) befreien? Es geht unter anderem um neue Ausgabendimensionen für die Klimapolitik, die Digitalisierung und die Überwindung der Corona-Krise. Die deutsche Budgetpolitik blieb sich treu. Statt umzuverteilen, einzusparen oder neue Einnahmen zu kreieren (Steuern zu erhöhen) baut sie inkremental auf dem Ausgabenbestand auf und vermeidet, trotz Reformrhetorik, in Besitzstände einzugreifen und politische Konflikte zu provozieren. Das probate Mittel für eine solche Politik war schon immer eine höhere Staatsverschuldung, diesmal trotz Schuldenbremse. Es wird so getan, als heilige der Zweck die Mittel. Statt offensiv das Problem der Neuverschuldung und höherer Steuern anzusprechen, wurden 2021 im Bundeshaushalt Kreditermächtigungen von 60 Milliarden Euro, die wegen der Corona-Krise vom Bundestag genehmigt worden waren, mit der neuen Regierungsmehrheit (und entgegen der früheren Kritik der FDP an einem solchen Vorgehen) in einen Energie- und Klimafonds umgewidmet.

Das Problem ist sowohl symptomatisch als auch systematisch. Die Schuldenbremse soll eingehalten werden, aber braucht man eine solche? Einer höheren Staatsverschuldung könnte jede Regierung durch Ausgabenkürzungen und/oder Einnahmenerhöhungen, ganz ohne Schuldenbremse, entgegenzutreten. Es versteht sich von selbst, dass Regierungen damit gegenüber Bürgerinnen und Bürgern haushaltspolitische Verantwortung übernehmen müssten, die sie aber de facto scheuen. Der Ausweg ist der „neutrale“ Zwang einer (Grund-)gesetzänderung, die die Politik zu Wohlverhalten zwingt. Die Institutionalisierung von Fiskalregeln dokumentiert den Verlust des Vertrauens der politischen Elite in die Fähigkeit demokratischer Institutionen, wichtige Probleme eines Landes zu lösen. Politik versagt und sucht einen „deus ex machina“, dem die haushaltspolitische Verantwortung zugeschoben werden kann.

Durch die Institutionalisierung „neutraler“ Entscheidungsregeln wird eine Paradoxie erzeugt: Was die Politik bei der Entscheidungsfindung entlasten soll, belastet sie gegenüber den Wählerinnen und Wählern. Diese haben mit Unterstützung der Parteien erfolgreich gelernt, dass bei gesellschaftlichen Problemen Responsivität und Transparenz von den Entscheidungsträgern eingefordert werden kann. In den Augen der Wählerinnen und Wähler gibt es den neutralen Sachzwang als Argument gegen ihre Interessen nicht, und übrigens eigentlich auch nicht in den Augen der Politikerinnen und Politiker. Denn wie sonst ist zu erklären, dass diese bei der Aktivierung der mühsam im breiten Parteienkonsens gefundenen Regeln für politisch neutrales Entscheiden diesen Regeln häufig selbst kritisch gegenüber stehen, die Regeln breit interpretieren möchten oder so tun, als sei die Politik bei der Verabschiedung dieser Regeln nicht beteiligt gewesen.

In Parteiendemokratien sind Strategien der Delegation von Verantwortung auf Regeln und Verfahren, sind Strategien des „blaming“ und „shaming“ letztendlich nur Umwege und Instrumente des Wettbewerbs um Wählerstimmen. Das muss man nicht bedauern. Politiker werden gewählt, um Verantwortung zu übernehmen. Der Gedanke, dass dieses Übernehmen von Verantwortung darin besteht, auf andere Personen oder juristische bzw. ökonomische Notwendigkeiten zu verweisen, ist nicht sonderlich sympathisch. Eben so wenig ist dies die Flucht aus der Verantwortung für das Budget durch die Suche nach „übergeordneten“ Vorgaben, deren Legitimation die politisch Entscheidenden nach Opportunität beurteilen. Schließlich geht es bei der Fiskalpolitik in Deutschland wie in Europa immer nur um die zwei gleichen einfachen Fragen: Wie hoch sollen die Einnahmen sein, und wie hoch sind die Ausgaben. Die Erkenntnis, dass Einnahmen und Ausgaben zusammenhängen, ist keineswegs überraschend. Aaron Wildavsky (1988) hat vor mehr als dreißig Jahren den offensichtlichen Zusammenhang von Budgetieren und Regieren mit folgender entwaffnender Fragestellung hergestellt: „If You Can’t Budget, How Can You Govern?“ Bis heute fehlt es – gerade der Fiskalpolitik – an Transparenz, einem langen Atem, Prinzipien- und Programmtreue und an dem Bemühen um Gestaltung, statt des ad hoc-Reagierens und des geschmeidigen Regierens.

Der hessische Staatsgerichtshof urteilte im Oktober 2021, dass das hessische Gesetz über das Corona-Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ mit der Landesverfassung nicht vereinbar sei. Umfang und Dauer des Sondervermögens sprengen die Grenzen, die von der Corona-Krise neu gezogen wurden. Für den Bund gilt Ähnliches. Ein Nebenhaushalt hat das Licht der Welt erblickt, der der Regierung erlaubt, weiterhin zu behaupten, die Schuldenbremse würde eingehalten. Das Versprechen des Finanzministers Christian Lindner, alle Ausgaben des Klima- und Energiefonds mit den Pandemiefolgen abzugleichen, spiegelt mehr das schlechte Gewissen der FDP als eine reale Perspektive wider. Die Schuldenbremse ist durch das Zweidrittelmehrheits-erfordernis in Bundestag und Bundesrat zur Änderung des Grundgesetzes fest verankert. Man kann nicht so tun, als ob die 60 Milliarden vorhandenes Geld wären, das nur umgewidmet wird. Tatsächlich sind dies 60 Milliarden neue Schulden. Die eigentlich notwendige Debatte über die Kosten des Aufbruchs, den die neue Koalition vorhat, fällt aber dank kreativem Budgetieren aus.



Stephan Böckenförde
Sven Bernhard Gareis (Hrsg.)

Deutsche Sicherheitspolitik

Herausforderungen, Akteure
und Prozesse

3., aktualisierte und erweiterte Auflage

2021 • 484 Seiten • kart. • 49,90 € (D) • 51,30 € (A) • utb L

ISBN 978-3-8252-8799-3 • auch als eBook

Praxisnahe Analyse der deutschen Sicherheitspolitik von ausgewiesenen Experten: das unentbehrliche Grundlagenwerk für Studium, Lehre und Politik in dritter Auflage. Das Lehrbuch bietet eine Einführung in die wichtigsten Handlungsfelder und Fragestellungen deutscher Sicherheitspolitik. Von einem umfassenden Sicherheitsverständnis ausgehend werden dabei die wichtigsten Akteure, Zusammenhänge und Entscheidungsprozesse sowie die politische Praxis auf nationaler und internationaler Ebene vorgestellt und diskutiert. Die Kapitel bilden in sich geschlossene Einheiten, die sich mit ihren Diskussions- und Arbeitsfragen sowie annotierten Literaturvorschlägen bestens zur Vorbereitung von Seminarsitzungen eignen. Für die dritte Auflage wurden die Texte umfassend überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht. Zudem wurde der Band um neue Themenbereiche erweitert.

www.utb.de

Vor der Präsidentschaftswahl: Frankreich rückt nach rechts

Henrik Uterwedde

Im April 2022 wählt Frankreich einen neuen Präsidenten. Es handelt sich dabei um die entscheidende politische Weichenstellung in unserem Nachbarland, denn der Präsident verfügt im politischen System der V. Republik über eine erhebliche Machtfülle, vor allem wenn er von einer Mehrheit in der Nationalversammlung unterstützt wird. Dies haben die vergangenen fünf Jahre mit Präsident Emmanuel Macron an der Staatsspitze mit aller Deutlichkeit vorgeführt. Wohin wird die Reise Frankreichs, unseres wichtigsten Partners in der Europäischen Union, diesmal gehen? Kann Macron sich erneut behaupten, oder wird er – wie es seinen beiden Vorgängern erging – aus dem Amt gewählt? Wer könnte dann das Land regieren? Mittlerweile haben sich alle politischen Lager in Stellung gebracht, stehen die Kandidatinnen und Kandidaten vorläufig fest. Nur Macron hat sich noch nicht klar geäußert; er möchte möglichst lange von seinem Amtsbonus profitieren und dürfte den Februar abwarten, um seine erneute Kandidatur zu verkünden. Der folgende Beitrag versucht, die derzeitige politische Landschaft in Frankreich zu skizzieren und die Chancen der ein-

zelnen Bewerber einzuschätzen. Zunächst aber soll der Zustand Frankreichs beleuchtet und dabei auch eine Bilanz der Präsidentschaft Macrons gezogen werden.

Rasanter Reformkurs: Licht und Schatten

Emmanuel Macron übernahm im Mai 2017 die Macht in einem Land, das durch tiefgreifende Probleme, Verunsicherungen und gesellschaftliche Spaltungen gekennzeichnet war.¹ Eine Wachstums-, Sozial- und Vertrauenskrise hatte sich in den Jahren zuvor aufgebaut, der gegenüber die Politik sich als zunehmend hilflos erwiesen hatte. Macrons Wahl signalisierte dagegen einen Aufbruch, einen Neuanfang. Ihm war es gelungen, sich als Reformkandidat der Mitte gegenüber den etablierten Parteien der Rechten (Les Républicains) und der Linken (Sozialistische Partei) durchzusetzen und die rigide Links-Rechts-Polarisierung zu überwinden. Kaum im Amt, überzog der Präsident das Land mit einer wahren



Henrik Uterwedde
Deutsch-Französisches Institut

Flut wirtschaftlicher und sozialer Strukturreformen, die es in dieser Fülle und diesem Tempo vorher nicht gegeben hatte: ein flexibleres Arbeitsrecht, Steuer- und Abgabenentlastungen für Bürger und vor allem für Unternehmen, eine Erneuerung der beruflichen Bildung, eine Reform der öffentlichen Verwaltung und vieles mehr. Er scheute sich dabei nicht, an Tabus zu rühren und sich gegen massive Widerstände vor allem im Gewerkschaftslager durchzusetzen. Trotz mancher Fehler, Verzögerungen und Rückschläge hat dieser Reformkurs zu einer Trendwende beigetragen: Es gab eine neue Wachstums- und Beschäftigungsdynamik. Frankreich konnte seine Wettbewerbsfähigkeit deutlich verbessern und ist für ausländische Investoren wieder attraktiver geworden.² Kurz: Macron hat es vermocht, die Wirtschaft aus ihrer Erstarrung zu befreien und neue Zuversicht zu verbreiten. Überdies kontrastierte sein klarer europapolitischer Kurs mit all den europaskeptischen, ja nationalistischen Tönen, die bis dahin die politische Debatte in Frankreich weithin beherrscht hatten.

Allerdings wurde Macrons rasanter Reformkurs nicht von allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen gutgeheißen. Das liegt zum einen an den traditionell starken Widerständen gegen Reformen gerade im Bereich des Arbeitsrechts und des Sozialstaates – Widerstände, die sich oft in massiven Streiks und Massendemonstrationen geäußert und damit häufig Reformvorhaben blockiert haben, auch wenn klar war, dass ein dringender Handlungsbedarf bestand. Macron war der erste Präsident seit langem, der diesen Widerständen trotzte und seine Pläne auch gegen vehemente Proteste durchsetzte. Was aber viele Franzosen verbittert hat, ist der Regierungsstil des Präsidenten, der viele Entscheidungen „von oben“ durchsetzte und nur wenig Neigung zeigte, mit Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbänden einen Dialog zu suchen. So verprellte er auch potenzielle Bündnispartner, wie etwa die stärkste Gewerkschaft CFDT, die durchaus bereit war, den Reformkurs positiv zu begleiten und mitzugestalten. Generell zeichnete sich Macrons Regierungsstil dadurch aus, dass er den Zwischengewalten und Akteuren der Zivilgesellschaft (in erster Linie Parteien und Verbände), die in einer pluralen Demokratie eine wichtige Funktion als Bindeglied zwischen Regie-

rung und Bürgern einnehmen, nur wenig Beachtung schenkte und sie nicht in die Entscheidungsfindung einbezog.

Die Machtfülle des Präsidenten in der V. Republik hat schon mehrfach die Amtsinhaber zu einem selbstherrlichen Regierungsstil verleitet. Dies gilt in besonderem Maße für Emmanuel Macron. Sein Handeln ist in den Augen vieler durch „einsame“ Entscheidungen geprägt, die von der Lebenswirklichkeit der Bürger stark abgehoben sind. Damit löste er wiederholt Proteste und Verbitterung aus, etwa als die Regierung 2018 ohne vorherige Konsultationen die Höchstgeschwindigkeit für Autos auf Landstraßen herabsetzte und die Dieselsteuer erhöhte – Maßnahmen, die zahlreiche Pendler und Einwohner in der Provinz betrafen. Diese Maßnahmen waren der Auslöser für die Protestaktionen der sogenannten Gelbwesten – einer Revolte, die vor allem in der Provinz wachsenden Zulauf fand, sich rasch auf andere Themen erweiterte und mit ihren zunehmend aggressiven, vor Gewalt nicht zurückschreckenden Aktionen die Regierung zunehmend in die Defensive zwang. Dem Präsidenten gelang es erst nach Monaten und nur mit großer Mühe, diese Revolte zu ersticken. Zunächst legte er ein milliardenschweres Sozialpaket auf, das die Kaufkraft gerade der prekären Mittelschichten stärkte (die das Rückgrat der Gelbwesten bildeten); danach initiierte er einen groß angelegten Bürgerdialog („Grand débat“), um auf die wachsenden Forderungen nach mehr Bürgernähe und -beteiligung einzugehen. Im selben Jahr initiierte er einen Bürgerkonvent zur Klimapolitik. Dennoch musste Macron einen deutlichen Vertrauensverlust hinnehmen. Fortan bremste er seinen Reformelan deutlich, um nicht Anlass zu neuen Unruhen zu geben.³

Dieser Vertrauensverlust war auch zu Beginn der Coronakrise Anfang 2020 spürbar. Das Land wurde wesentlich stärker von der Pandemie getroffen als etwa Deutschland, was zu überaus harten Lockdown-Maßnahmen und starken Einschränkungen für die Bevölkerung führte. Der Regierung schlug allenthalben Misstrauen entgegen. So fanden im April 2020 nur 40% der Befragten, dass die Regierung die Krise gut meistere (in Deutschland und dem Vereinigten Königreich waren es zur gleichen Zeit fast drei Viertel der Be-

fragten). Allerdings konnte der Präsident im weiteren Verlauf das Blatt wenden. Dazu trugen nicht nur die großzügigen Hilfsprogramme für Beschäftigte und Unternehmen bei, sondern auch die geänderte Politik, die ab 2021 auf Lockdowns weitgehend verzichtete und eine energische, erfolgreiche Impfkampagne betrieb.⁴ Derzeit ist die Impfquote Frankreichs etwas höher als in Deutschland, nachdem sie lange Zeit deutlich geringer gewesen war. Auch die Wirtschaft, die 2020 stärker eingebrochen war als in Deutschland, erholte sich rasch; für 2020 erwartet die OECD ein Wachstum von 6,8%, für 2022 immerhin von mehr als 4%. Das sind Pluspunkte für Macron, der mit seiner beherrzten Anti-Coronapolitik das Land wieder zurück in die Spur bringen konnte. Ende 2021 kam er in Umfragen auf 30% bis 40% Zustimmung – das ist in Frankreich ein solider Wert zum Ende einer schwierigen Amtsperiode.

Pessimismus, soziales und politisches Misstrauen

Ist damit aber auch die tiefe Vertrauenskrise zwischen Bürgern und politischer Klasse, die Frankreich seit vielen Jahren und nicht erst seit der Gelbwesten-Revolution kennt, überwunden worden? Das renommierte politikwissenschaftliche Forschungszentrum CEVIPOF gibt seit 2009 eine jährliche umfangreiche Erhebung unter dem Titel „Barometer des politischen Vertrauens“ in Auftrag, die ein guter Gradmesser der Einstellungen der Franzosen ist und neuerdings auch Vergleiche mit den Nachbarländern einschließt.⁵ Daraus geht hervor, dass in den vergangenen Jahren zwar einige Lichtblicke zu verzeichnen sind. So beurteilten im Mai 2021 48% der Befragten das Funktionieren der Demokratie in Frankreich als „gut“ und 49% als „schlecht“; vor drei Jahren hatten noch die negativen Stimmen mit 70% deutlich dominiert gegenüber nur 27% positiven Urteilen. Eine gewisse Unzufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie kommt allerdings in Forderungen zum Ausdruck, mehr Bürgerbeteiligung zuzulassen, etwa durch die Einberufung von Bürgerkonventen zu bestimmten politischen Grundsatzfragen.⁶

In anderen Bereichen besteht weiterhin eine tiefe Kluft zwischen Bürgern und politischer Klas-

se. Die Umfrage 2021 bestätigt den seit langem ausgeprägten Pessimismus in der Gesellschaft. Wenn man die Franzosen nach ihrer gegenwärtigen Befindlichkeit fragt, so dominieren Begriffe wie Verdrossenheit (41%), Missmut/Trübsinn (34%) oder Misstrauen (28%). Dagegen nennen die gleichfalls befragten Deutschen oder Briten als erstes „Gelassenheit“. Frankreich bleibt eine „Gesellschaft des sozialen Misstrauens“, wie es die Forscher Yann Algan und Yves Cahuc formulieren. Dies geht einher mit dem ausgeprägten Gefühl, in einer Gesellschaft der Ungleichheit und der Ungerechtigkeit zu leben. Schließlich zeigt sich ein anhaltendes Misstrauen gegenüber der Politik im allgemeinen und gegenüber den politischen und sozialen Akteuren: Nur 32% vertrauen den Gewerkschaften (in Deutschland: 56%) und nur 16% den politischen Parteien (Deutschland: 39%). 80% der Befragten (in Deutschland: 51%) glauben, dass die politischen Verantwortlichen sich nicht um Menschen wie sie kümmern.⁷

Die Umfragen zu den politischen Einstellungen zeigen, dass die französische Gesellschaft in den vergangenen zehn Jahren nach rechts gerückt ist. Die linken Werte und Einstellungen haben in den vergangenen Jahren deutlich an Terrain verloren, die konservativen und rechten dagegen zugenommen. Dies liegt vor allem an der wachsenden Zustimmung zu repressiven Maßnahmen in der inneren Sicherheit oder einer restriktiven Politik gegenüber Zuwanderung. Überdies begünstigt die tiefe Kluft zwischen Wählern und politischer Klasse den Aufstieg von Extremisten und Populisten aller Schattierungen. Bis zu 40% der Bürger folgen mittlerweile derartigen Gruppierungen oder Personen, ob sie sich nun im Namen des „Volkes“ gegen „das System“ oder das „Establishment“ wenden, im Namen der „Nation“ gegen die Europäische Union, im Namen des „christlichen Frankreich“ gegen den Islam oder im Namen der „echten Franzosen“ gegen Zuwanderer insbesondere anderer Ethnien. Das politische Klima wird dadurch weiter verhärtet. Was bedeutet dies alles für die politische Landschaft Frankreichs und für den möglichen Ausgang der Wahlen im kommenden Frühjahr? Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, dass die Präsidentschaftswahl in zwei Wahlgängen entschieden wird. Nur die beiden Bewerber mit den meisten Stimmen im ersten

Wahlgang kommen in die entscheidende Stichwahl.

Weiter mit Macron – oder eine Präsidentin?

Klar scheint vor allem, dass sich das linke politische Lager in einer ausgesprochen schlechten Lage befindet. Nicht nur ist sein Wählerpotenzial geschrumpft, es ist auch weiterhin heillos zerstritten. Die Sozialisten, noch bis 2017 Regierungspartei und führende Kraft der Linken, sind mittlerweile von den Linkspopulisten um den Präsidentschaftskandidaten Jean-Luc Mélenchon und den – in Frankreich sehr links orientierten – Grünen überholt worden. Kommunisten, Trotzlisten und weitere kleinere Gruppierungen vervollständigen das Bild einer maximalen Zersplitterung. Alles in allem kann das linke und linksextreme Lager auf etwa ein Viertel aller Stimmen hoffen, aber keiner der Kandidaten erreichte in den Vorhersagen im Dezember auch nur die Zehnprozent-Marke: Mélenchon wurde mit 8%, der grüne Yannick Jadot mit 7% und die Sozialistin Anne Hidalgo gar nur mit 3-5% gehandelt. Die Einigung auf eine einheitliche Kandidatur, die die einzige Chance böte, einen linken Kandidaten in die entscheidende Stichwahl zu bringen, scheidet indessen an unüberbrückbaren ideologischen und persönlichen Gegensätzen, aber auch an Machtspielchen der betreffenden Parteien. Derzeit ist nicht abzusehen, wie diese Misere der Linken überwunden werden kann.

Gute Chancen, wieder in die entscheidende Stichwahl zu kommen, werden dem amtierenden Präsidenten Emmanuel Macron in den gegenwärtigen Umfragen (die ihn bei 25% sehen) eingeräumt. Macron hatte 2017 erfolgreich mit seinem Reformkurs der Mitte Wähler von links und rechts zu sich herüberziehen können, dadurch das Kartell der Sozialisten und der konservativen Republikaner (die sich bisher an der Macht abgewechselt hatten) gesprengt und beide Parteien in eine tiefe, bis heute anhaltende Krise gestürzt. So blieb als einzige Konkurrentin im zweiten Wahlgang die rechtsextreme Marine Le Pen übrig, gegen die sich Macron dann relativ locker durchsetzen konnte. Bis vor kurzem sah es so aus, als

könne sich dieses Szenario 2022 wiederholen: Marine Le Pen befand sich in den Umfragen mit über 20% in einer guten Ausgangsposition, um in die Stichwahl zu kommen. Für den Präsidenten wäre dies ein relativ komfortabler Weg in eine zweite Amtszeit. Aber mittlerweile ist Bewegung in die Kandidatenlandschaft gekommen. Zum einen ist auf der extremen Rechten mit dem Journalisten Eric Zemmour ein neuer Konkurrent für Marine Le Pen aufgetaucht. Während letztere seit geraumer Zeit versucht, ihre extremen Botschaften freundlicher zu verpacken und damit vor allem Anhänger der bürgerlichen Parteien gewinnen will, gibt sich Zemmour, der seit Jahren in willfähigen Medien seine kruden Thesen verbreitet, in Ton und Inhalten deutlich radikaler und nutzt alle Möglichkeiten, um ungeniert Ängste und Ressentiments zu schüren und Hass zu säen. Damit profiliert er sich nicht nur gegenüber Le Pen, die vielen extremen Rechten inzwischen als „zu lasch“ gilt, sondern findet auch bei vielen Anhängern der konservativen Republikaner Anklang. Längst sind derartige einwanderungsfeindliche Überfremdungsthemen in weiten Teilen der öffentlichen Meinung hoffähig geworden. Dennoch: Für das rechtsextreme Lager könnte sich die drohende Spaltung zwischen beiden Kandidaten fatal auswirken: Umfragen sehen beide zusammen zwar bei immerhin 30%; aber weder die 16% für Le Pen noch die 14% würden für den Einzug in die Stichwahl ausreichen.

Dazu kommt, dass die Konservativen (Les Républicains) mit der Nominierung der Präsidentschaftskandidatin Valerie Pécresse wieder in die Offensive gekommen sind. Die Partei war nach der Wahl Macrons 2017 in eine schwere Führungs- und Orientierungskrise geraten. Wachsende Spannungen zwischen ultrakonservativen Positionen, die teilweise die Grenzen zum Rechtsextremismus verschimmen ließen, und gemäßigten, stärker zur Mitte orientierten Kräften konnten nicht überbrückt werden. Auch deshalb hatten sich gemäßigte Republikaner Macron angeschlossen; mit Edouard Philippe wurde einer von ihnen der erste Premierminister des neuen Präsidenten. Auch heute zeigen sich große Teile der Partei empfänglich für die von Le Pen und Zemmour vertretenen antieuropäischen, teilweise rassistischen Parolen und für die von ihnen verbreiteten

Überfremdungsängste. Eine Mehrheit von 60% der Mitglieder aber entschied sich für Pécresse, die einen wirtschaftsliberalen, innenpolitisch klar rechten Kurs vertritt und damit auch die weiter rechts stehenden Mitglieder einzubinden versucht, ansonsten aber eine klare Grenzlinie zur extremen Rechten zieht. Sollte ihr dieser Spagat zwischen Konservativen und Ultrarechten gelingen, könnte sich die neue Kandidatin, die zur Zeit Präsidentin der Hauptstadtregion Ile-de-France ist, als glaubwürdige konservative Alternative zu Macron präsentieren. Sie könnte dann darauf hoffen, Stimmen sowohl aus dem Macron-Lager als auch von den Rechtsextremen zurückzugewinnen. Erste Umfragen nach ihrer Nominierung deuten darauf hin, dass Valérie Pécresse Le Pen überholen und sich für die Stichwahl qualifizieren könnte. Sollten diese sich bewahrheiten, dürfte die kommende Wahlentscheidung spannend werden, denn dann gäbe es wieder eine echte demokratische Alternative zum amtierenden Präsidenten. In einer solchen Konstellation könnte Emmanuel Macron nicht sicher sein, sein Amt erfolgreich zu verteidigen. Es gibt also noch einige Unwägbarkeiten, denn die Dynamik des jetzt beginnenden Wahlkampfes ist nicht vorhersehbar. Eines scheint indessen gewiss: Frankreich rückt nach rechts – wie stark, wird sich im April 2022 erweisen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Henrik Uterwedde: Wohin steuert Frankreich?, in: GWP – Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Nr. 2/2016, Juni 2016, S. 171-176
- 2 Vgl. Henrik Uterwedde: Wirtschafts und Sozialreformen: Inhalte, Erfolge und Grenzen der Macron-Methode, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2018, Wiesbaden: VS 2019, S.73-89.
- 3 Vgl. Eileen Keller: Der Grand Débat National in Frankreich. Hintergründe, Ablauf und erste Ergebnisse der großen Bürgerbefragung, Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut, Juni 2019 (Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 35); zum problematischen Regierungsstil Henrik Uterwedde: Wirtschafts- und Sozialreformen, a.a.O.
- 4 Vgl. Nadia Pantel: Macrons Corona-Politik. Eine vorläufige Bilanz, in: Corine Defrance/ Ulrich Pfeil (Hrsg.): Länderbericht Frankreich, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2021, S. 160-165.
- 5 Cevipof: Baromètre de la confiance politique (<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html>).
- 6 Macron hat Anfang 2019
- 7 Zu allen zitierten Zahlen und Schlussfolgerungen vgl. die Analyse von Bruno Cautrès und Luc Rouban: La gestion de la crise sanitaire en France au miroir de la défiance politique et d'une société peu cohésive, Paris: Conseil d'analyse économique, Oktober 2021, vor allem S. 1-5.

Die Bundestagswahl 2021 im Ost-West-Vergleich: Differenzen und Angleichungen beim Wahlverhalten

Hendrik Träger

1 Einleitung

„Der Osten beweist einmal mehr seine Wechselbereitschaft, wenn die Köpfe an der Spitze stimmen“, kommentierte Thomas Vorreyer (2021) die Ergebnisse der Bundestagswahl 2021. Das unterschiedliche Wahlverhalten von Ost- und Westdeutschen wird seit der Wiedervereinigung sowohl im öffentlichen als auch im akademischen Diskurs thematisiert: Mitte der 1990er-Jahre konstatierte Hans-Georg Golz (1994, S. 1131) eine „klare Aufteilung der Republik in zwei Wahlgebiete mit scharfen, voneinander abweichenden Konturen“. Zu einem ähnlichen Befund kamen damals Russell J. Dalton und Wilhelm Bürklin (1995), weshalb sie von „[t]wo [g]erman [e]lectorates“ sprachen. Ein differenziertes Bild zeichneten Steffen Schoon und Nikolaus Werz (2005, S. 976) nach der Bundestagswahl 2005, indem sie „nicht in erster Linie eine Ost-West-, sondern vielmehr eine Nord-Süd-Spaltung“ beobachteten. Auch spätere Studien zeigen, dass sich Ost und West nicht immer als jeweils homogene Gruppen gegenüberstehen. Außerdem wurde analysiert, ob sich das Wahlverhalten allmählich angleicht oder noch stärker als früher unterscheidet (exemplarisch

Gabriel 2011; Höhne 2021; Jesse 2011; Träger 2011, 2015). Hinsichtlich des letzten Aspektes kam Benjamin Höhne (2021, S. 90) jüngst zu einem ambivalenten Befund: „Weder haben sich Ost-West-Unterschiede gänzlich abgeschliffen noch ist ein Auseinanderstreben zu beobachten.“

Vor diesem Hintergrund wird in dem vorliegenden Beitrag anhand von drei Parametern, die aus den Erkenntnissen der Wahlforschung abgeleitet werden (*Abschnitt 2*), das Wahlverhalten im September 2021 analysiert. Dabei wird untersucht, (1) welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ost- und den Westdeutschen bestehen, (2) ob die ostdeutschen und die westdeutschen Ländern jeweils geschlossene Formationen bilden und (3) inwieweit das Abstimmungsverhalten im Vergleich zu früheren Wahlen verändert hat (*Abschnitte 3 und 4*).

2 Analyseparameter

Das elektorale Verhalten von Ost- und Westdeutschen ist ein häufig aufgegriffener Untersuchungs-



Dr. phil. Hendrik Träger

Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig und stellvertretender Vorsitzender des „Sächsischen Kompetenzzentrums für Landes- und Kommunalpolitik“ (SKLK).

(Foto: privat)

gegenstand der Politikwissenschaft. Zu den wichtigsten Befunden gehört, dass die Ostdeutschen „kaum stabile Parteiloyalitäten“ (Arzheimer/Falter 2002, S. 35) und eine größere „Unberechenbarkeit“ (Gabriel 2011, S. 158) als ihre Landsleute im Westen aufweisen. Allerdings sind mittlerweile auch in den ‚alten‘ Ländern „vermehrt (...) volatile(...) Eruptionen“ (Jesse 2011, S. 110) zu beobachten. Hinsichtlich der einzelnen Parteien ist Ostdeutschland durch elektorale „Erfolge der Linken“ (Jesse 2009, S. 970) und „eine (...) traditionell häufigere Wahlneigung gegenüber Rechtsaußenparteien“ (Höhne 2021, S. 79), die sich nunmehr in hohen Stimmenanteilen für die AfD manifestiert, geprägt. Auf CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/ Die Grünen entfallen tendenziell weniger Stimmen als im Westen. Bei der Bundestagswahl 2017 votierten lediglich 41,5 Prozent der Wähler*innen im Osten für CDU oder SPD, was ein „Alarmsignal für die Volksparteien“ (Träger 2018, S. 205) ist.

Aufgrund der hier schlaglichtartig vorgestellten Befunde der Wahlforschung fokussiert sich die folgende Analyse auf

- die Höhe der Wahlbeteiligung,
- die Volatilität als Maß für die Wechselbereitschaft der Wähler*innen und
- die Zweitstimmenanteile der einzelnen Parteien.

Für diese Parameter werden jeweils die Zahlen für Ostdeutschland im Sinne der fünf ‚neuen‘ Länder und der östlichen Bezirke Berlins sowie für Westdeutschland in Gestalt des ‚früheren Bundesgebiets‘ und der westlichen Bezirke Berlins erhoben, um das Wahlverhalten von Ost- und Westdeutschen miteinander zu vergleichen. Außerdem wird der Blick auf die einzelnen Länder gerichtet, um herauszuarbeiten, ob sich ‚der Osten‘ und ‚der Westen‘ als feste Gruppen gegenüberstehen.

3 Empirische Analyse des Wahlverhaltens

3.1 Wahlbeteiligung

Die Beteiligung fiel 2021 sowohl bundesweit (76,6%) als auch in Ost- (74,0%) und West-

deutschland (77,2%) nur geringfügig höher als 2017 aus. Der Abstand zwischen Ost und West blieb mit 3,2 Prozentpunkten auf dem Niveau von vor vier Jahren. In den fünf ‚neuen‘ Ländern und Berlin wurde auch dieses Mal vom Wahlrecht nur in unterdurchschnittlichem Maße Gebrauch gemacht (siehe *Abbildung 1*). Insofern könnte konstatiert werden, dass es im Ost-West-Vergleich kaum zu Veränderungen gekommen sei. Dieser Eindruck muss jedoch revidiert werden, wenn die einzelnen Länder miteinander verglichen werden.

Im Gegensatz zu 2017 bilden die ostdeutschen Länder keine (fast) geschlossene Formation mehr, sondern lassen sich grob in drei Gruppen aufteilen (siehe *Abbildung 1*):

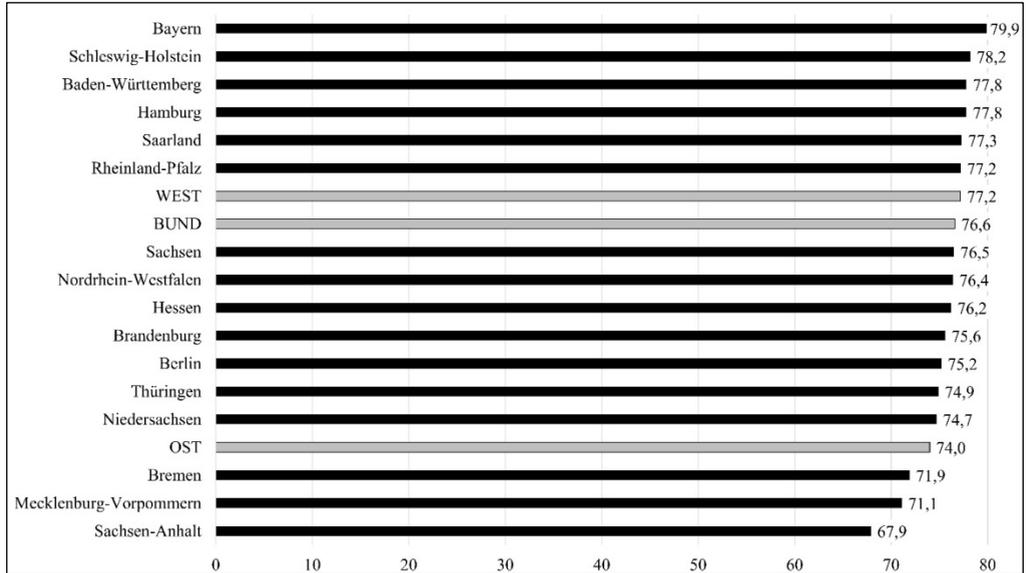
- In Sachsen-Anhalt (67,9%) und Mecklenburg-Vorpommern (71,1%) gingen die Bürger*innen auch 2021 am seltensten zur Bundestagswahl, sodass diese Länder weiterhin die ‚Schlusslichter‘ sind. Angesichts der gleichzeitig stattgefundenen Landtagswahl verwundert es, dass die Beteiligungsquote in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu 2017 (70,9%) nur minimal stieg. Zwei Urnengänge an einem Tag wirken sich also nicht immer partizipationsfördernd aus.
- Nach Bremen (71,9%) und Niedersachsen (74,7%) folgt mit Thüringen (74,9%), Berlin (75,2%) und Brandenburg (75,6%) die zweite Gruppe der ostdeutschen Länder. Dort nutzten ungefähr drei Viertel ihr Wahlrecht, was für ostdeutsche Verhältnisse überdurchschnittlich war.
- Die höchste Wahlbeteiligung im Osten war 2021 mit 76,5 Prozent in Sachsen zu verbuchen; dieser Wert liegt nur einen Zehntelpunkt unter dem bundesweiten Mittel (76,6%). Der Freistaat, der insofern von allen 16 Bundesländern am meisten dem deutschen Durchschnitt entspricht, wird durch Hessen (76,2%) und Nordrhein-Westfalen (76,4%) von der oben beschriebenen zweiten Gruppe getrennt.

Der Abstand zwischen Sachsen-Anhalt und Sachsen als den ostdeutschen Ländern mit den Extremwerten ist mit 8,6 Prozentpunkte mehr als zweieinhalbmal so groß wie der Abstand zwischen Sachsen und Bayern als das Bundesland mit der

deutschlandweit höchsten Wahlbeteiligung. Es lässt sich also nicht pauschal zwischen ‚dem Os-

ten‘ auf der einen Seite und ‚dem Westen‘ auf der anderen differenzieren.

Abbildung 1: Wahlbeteiligung (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen des Bundeswahlleiters.

3.2 Volatilität

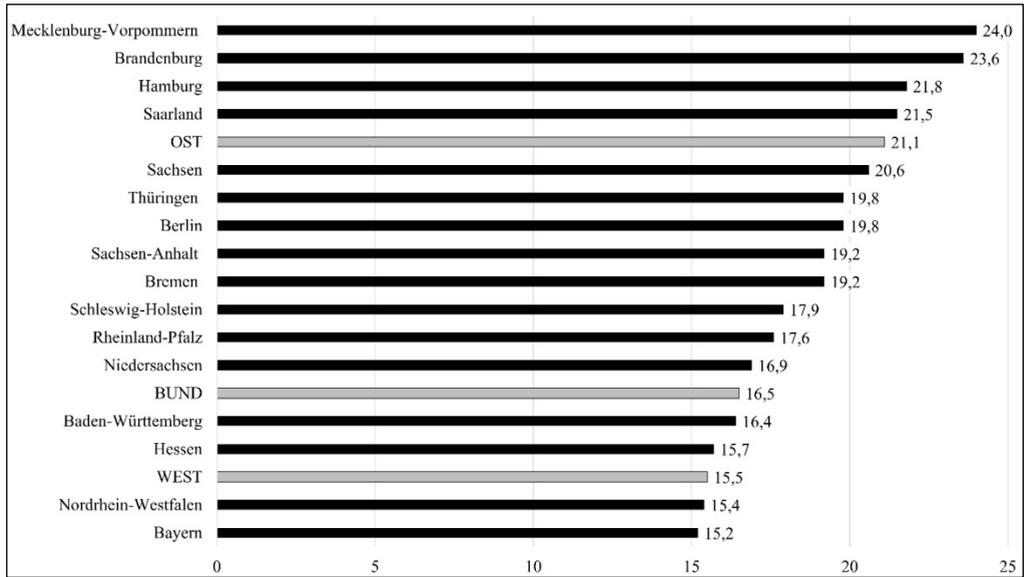
Um die Volatilität als Maß für die Wechselbereitschaft der Wähler*innen zu berechnen, wird in der Parteienforschung der Index von Mogens N. Pedersen (1979) genutzt. Bei diesem werden zunächst die Gewinne beziehungsweise Verluste der einzelnen Parteien addiert; anschließend wird die Summe halbiert. Trotz rückläufiger Werte im Vergleich zu 2017 waren die Ostdeutschen auch 2021 erheblich wechselbereiter als die Westdeutschen, weshalb der Pedersen-Index für Ostdeutschland mit 21,1 deutlich höher als für Westdeutschland (15,5) ausfällt.

Im Gegensatz zur Wahlbeteiligung bilden die fünf ‚neuen‘ Länder und Berlin eine weitestgehend geschlossene Gruppe, die lediglich durch Hamburg und das Saarland unterbrochen wird. In diesem Kontext sind zwei Aspekte zu berücksichtigen:

Erstens ist die Hansestadt als urbanes Gebiet nur bedingt mit den (westdeutschen) Flächenländern vergleichbar. Zweitens wurde die Landesliste der saarländischen Grünen aus rechtlichen Gründen nicht zur Wahl zugelassen (vgl. Niewel/Polistina 2021). Die Saarländer*innen, die 2017 für die Grünen votiert haben, mussten 2021 zwangsläufig anders abstimmen, weshalb das Saarland bei der Volatilität als Sonderfall zu betrachten ist.

Die unter diesen Prämissen relativ homogene Formation der ostdeutschen Länder weist allerdings eine große Bandbreite auf, denn der Abstand zwischen Mecklenburg-Vorpommern (24,0) und Sachsen-Anhalt (19,2) ist mehr als halb so groß wie zwischen allen 16 Bundesländern (siehe Abbildung 2). Die Wähler*innen in Ostdeutschland verhalten sich also in unterschiedlichem Maße volatil, weshalb es künftig angebracht ist, noch stärker als bisher auf regionale Unterschiede einzugehen.

Abbildung 2: Volatilität bei den Zweitstimmen („Pedersen“-Index)



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach Informationen des Bundeswahlleiters.

3.3 Zweitstimmenergebnisse

Die überdurchschnittlich hohe Volatilität in Ostdeutschland lässt sich hauptsächlich mit den deutlichen Gewinnen der SPD einerseits sowie den erheblichen Verlusten von CDU und Die Linke an-

dererseits erklären. Aufgrund der Differenzen zwischen den einzelnen Parteien werden deren Wahlergebnisse im Folgenden getrennt voneinander analysiert.

Tabelle 1: Zweitstimmenanteile (in Prozent)

	SPD	CDU/ CSU	Grüne	FDP	AfD	Linke	andere
Deutschland	25,7	24,1	14,8	11,5	10,3	4,9	8,7
– Ostdeutschland	24,1	16,9	9,1	9,5	20,5	10,4	9,5
– Westdeutschland	26,1	25,6	16,0	11,9	8,2	3,7	8,5
Baden-Württemberg	21,6	24,8	17,2	15,3	9,6	3,3	8,2
Bayern	18,0	31,7	14,1	10,5	9,0	2,8	13,9
Berlin	23,4	15,9	22,4	9,1	8,4	11,4	9,4
Brandenburg	29,5	15,3	9,0	9,3	18,1	8,5	10,3
Bremen	31,5	17,2	20,9	9,3	6,9	7,7	6,5
Hamburg	29,7	15,4	24,9	11,4	5,0	6,7	6,9
Hessen	27,6	22,8	15,8	12,8	8,8	4,3	7,9
Mecklenburg-Vorpommern	29,1	17,4	7,8	8,2	18,0	11,1	8,4
Niedersachsen	33,1	24,2	16,1	10,5	7,4	3,3	5,4
Nordrhein-Westfalen	29,1	26,0	16,1	11,4	7,3	3,7	6,4
Rheinland-Pfalz	29,4	24,7	12,6	11,7	9,2	3,3	9,1
Saarland	37,3	23,6	n.a.	11,5	10,0	7,2	10,4
Sachsen	19,3	17,2	8,6	11,0	24,6	9,3	10,0
Sachsen-Anhalt	25,4	21,0	6,5	9,5	19,6	9,6	8,4
Schleswig-Holstein	28,0	22,0	18,3	12,5	6,8	3,6	8,8
Thüringen	23,4	16,9	6,6	9,0	24,0	11,4	8,7

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen des Bundeswahlleiters.

a) SPD

Die SPD konnte ihren Stimmenanteil in Ostdeutschland im Vergleich zu 2017 von 13,9 auf 24,1 Prozent fast verdoppeln und wurde 2021 auch zwischen der Ostsee und dem Erzgebirge stärkste politische Kraft. Das Ergebnis wurde wesentlich durch den Kanzlerkandidaten beeinflusst, denn Olaf Scholz war im Osten noch populärer als im Westen. Bei einer (fiktiven) Direktwahl des Bundeskanzlers hätten 54 Prozent der Ostdeutschen für Scholz, 15 Prozent für Armin Laschet und 13 Prozent für Annalena Baerbock gestimmt; im Westen lag der Sozialdemokrat mit 47 Prozent vor dem Christdemokraten (26%) und der Grünen (14%) (vgl. Forschungsgruppe Wahlen 2021, S. 32).

Hinsichtlich der Zweitstimmenergebnisse der SPD gibt es einerseits vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen Ost (24,1%) und West (26,1%); andererseits bilden die fünf ‚neuen‘ Länder und Berlin keine geschlossene Gruppe: In Brandenburg (29,5%) und Mecklenburg-Vorpommern (29,1%) erzielte die SPD überdurchschnittliche Stimmenanteile, während sie in Sachsen (19,3%) das zweitschlechteste Resultat in ganz Deutschland verbuchen musste. In Sachsen-Anhalt (25,4%), Thüringen (23,4%) und Berlin (23,4%) schnitt die SPD durchschnittlich ab (*siehe Tabelle 1*).

b) CDU

Das schlechte Image von Kanzlerkandidat Armin Laschet trug maßgeblich dazu bei, dass der Zweitstimmenanteil der CDU in Ostdeutschland von 27,6 auf 16,9 Prozent fiel und die Partei auf den dritten Platz hinter SPD und AfD abrutschte. In Westdeutschland lieferten sich die Unionsparteien hingegen ein Kopf-an-Kopf-Rennen mit der SPD um den ersten Platz und unterlagen mit einem Rückstand von einem halben Prozentpunkt. In den fünf ‚neuen‘ Ländern und Berlin musste die CDU weit unterdurchschnittliche Ergebnisse verbuchen; lediglich in Sachsen-Anhalt übersprang sie die Zwanzig-Prozent-Marke. Insgesamt kann nur dann von einer geschlossenen Formation der ostdeutschen Länder gesprochen werden, wenn die Stadtstaaten Bremen und Hamburg, die traditionell nicht zu den christdemokratischen Hochburgen zählen, als zwei kleine westdeutsche Einsprengsel unberücksichtigt bleiben (*siehe Tabelle 1*).

c) Bündnis 90/Die Grünen

Bei Bündnis 90/Die Grünen formieren sich die fünf ‚neuen‘ Länder geradezu lehrbuchhaft zu einer geschlossenen Gruppe. Ähnlich wie die CDU erzielten auch die Bündnisgrünen in Ostdeutschland – mit Ausnahme von Berlin (22,4%) – weit unterdurchschnittliche Ergebnisse zwischen 6,5 und 9,0 Prozent. Dies kann im Gegensatz zur CDU nicht mit dem Image der Kanzlerkandidatin erklärt werden, denn die Zustimmungswerte für Annalena Baerbock bei einer fiktiven Direktwahl lagen mit 13 Prozent im Osten und 14 Prozent im Westen gleichauf (vgl. Forschungsgruppe Wahlen 2021, S. 32). Entscheidender für das Votum der Ostdeutschen dürfte vielmehr die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Partei auf Klima- und Umweltschutz gewesen sein, denn dieses Thema hat im Osten – anders als im Westen – keine Priorität. Für die Ostdeutschen ist mit der ‚Sozialen Sicherheit‘ ein Politikfeld, bei dem traditionell SPD und Linke höhere Kompetenzwerte zugewiesen werden, wichtiger.¹

d) FDP

Wie die CDU erzielte auch die FDP weder in einem der fünf ‚neuen‘ Länder noch in Berlin ein Ergebnis über dem bundesweiten Resultat (11,5%). Bei einem anderen Aspekt ist die Situation der FDP mit jener der SPD vergleichbar, denn die Differenz zwischen Ost- (9,5%) und Westdeutschland (11,9%) ist vergleichsweise gering. Das korrespondiert mit einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen (2021, S. 25), wonach „ein echtes Ost-West-Gefälle (...) beim Parteiansehen der Freien Demokraten (...) nicht aus[zumachen“ sei. Mit Ausnahme von Sachsen, wo die FDP – wahrscheinlich aufgrund des historisch schlechten Ergebnisses der CDU (17,2%) – mit 11,0 Prozent für ostdeutsche Verhältnisse überdurchschnittlich gut reüssierte, bilden vier der fünf ‚neuen‘ Länder und Berlin eine – lediglich durch Bremen unterbrochene – Gruppe.

e) AfD

Im Gegensatz zu den bisher analysierten Parteien war die AfD, die von den Westdeutschen (-3,3) deutlich negativer als von den Ostdeutschen (-2,2)

bewertet wurde (vgl. Forschungsgruppe Wahlen 2021, S. 25), in Ostdeutschland besonders erfolgreich. Der dortige Zweitstimmenanteil (20,5%) ist zweieinhalbmal so groß wie jener im Westen (8,2%). Die fünf ‚neuen‘ Länder bilden mit Ergebnissen zwischen 18,0 und 24,6 Prozent eine geschlossene Formation. In Sachsen und Thüringen wurde die AfD (erneut) stärkste politische Kraft, während sie in Berlin mit 8,4 Prozent nur auf dem sechsten Platz rangierte.

f) Die Linke

Noch deutlicher als bei der AfD fallen die regionalen Unterschiede bei der Linken aus. Während die Partei im Osten (10,4%) ein zweistelliges Ergebnis erzielte, lag sie im Westen (3,7%) klar unter der Marke der Sperrklausel. Ohne das Votum der Ostdeutschen hätte es Die Linke – anders als 2017 – nicht wieder in Bundestag geschafft. Die fünf ‚neuen‘ Länder und Berlin bilden mit Zweitstimmenanteilen zwischen 8,5 und 11,4 Prozent eine homogene Gruppe. Bei der Linken ist die Differenz zwischen Ost und West auch drei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung am größten von allen gegenwärtig mit einer Fraktion im Bundestag vertretenen Parteien.

4 Fazit

Die Ergebnisse der Analyse lassen sich im Wesentlichen zu drei Befunden zusammenfassen:

- Ost- und Westdeutsche unterscheiden sich weiterhin hinsichtlich ihrer Wahlbeteiligung und ihrer Wechselbereitschaft, wobei die Dif-

ferenzen im Vergleich zu 2017 etwas kleiner geworden sind. Im Langzeitvergleich seit 1990 ist bei der Partizipationsquote ein deutlicher Trend zur Konvergenz zu konstatieren, denn bei diesem Parameter ist die zweitniedrigste Differenz zu verzeichnen, während der Abstand bei der Volatilität immer noch vergleichsweise groß ist (*siehe Tabelle 2*).

- Bezüglich der Ergebnisse der einzelnen Partei ist auch bei der neunten gesamtdeutschen Wahl die geradezu traditionelle Zweiteilung zwischen SPD, CDU (und CSU), Bündnis 90/Die Grünen und FDP einerseits sowie AfD und Linke andererseits zu beobachten. Die zwei zuletzt genannten Parteien reüssierten in Ostdeutschland mit weit überdurchschnittlichen Stimmenanteilen, während für CDU und Bündnisgrüne Spiegelbildliches gilt. Bei SPD und FDP sind die Unterschiede zwischen Ost und West gering.
- Es gibt weiterhin „[t]wo [g]erman [e]lectorates“ (Dalton/Bürklin); allerdings sind die „zwei Wahlgebiete mit scharfen, voneinander abweichenden Konturen“ (Golz) nicht mehr so eindeutig wie in den 1990er-Jahren abgrenzbar. Die fünf ‚neuen‘ Länder und Berlin lassen sich nicht mehr bei allen Parametern als homogene Gruppe beschreiben, denn eine geschlossen Formation bilden sie (hauptsächlich) bei den Zweitstimmenanteilen von Bündnisgrünen, AfD und Linken. Deshalb wäre es wünschenswert, dass die regionalen Unterschiede innerhalb Ost- beziehungsweise Westdeutschlands stärker als bisher in den Fokus rücken.

Tabelle 2: Bundestagswahlen im Ost-West-Vergleich seit 1990 (in Prozent und Prozentpunkten)

	1990	1994	1998	2002	2005	2009	2013	2017	2021
Wahlbeteiligung									
Ost	74,5	72,6	80,0	72,8	74,3	64,7	67,6	73,2	74,0
West	78,6	80,5	82,8	80,6	78,5	72,2	72,4	76,8	77,2
Differenz Ost/West	-4,1	-7,9	-2,8	-7,8	-4,2	-6,5	-4,8	-3,6	-3,2
Volatilität bei Zweitstimmen (‚Pedersen‘-Index)									
Ost	–	15,9	11,6	10,7	12,3	12,4	15,7	24,2	21,1
West	–	5,6	6,4	6,5	7,0	13,7	15,5	16,8	15,5
Differenz Ost/West	–	+10,3	+5,4	+4,2	+5,3	-1,3	+0,2	+7,8	+5,6

Anmerkungen: Ost = ‚neue Länder‘ und Berlin-Ost; West = ‚früheres Bundesgebiet‘ und Berlin-West.

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen des Bundeswahlleiters.

Anmerkung

- 1 Als das für die Wahlentscheidung wichtigste Thema gaben 30 Prozent der befragten Ostdeutschen ‚Soziale Sicherheit‘ und nur 17 Prozent ‚Umwelt, Klima‘ an; vgl. <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2021-09-26-BT-DE/umfrage-ostdeutschland.shtml> (zuletzt zugegriffen am 07.11.2021).

Literatur

- Dalton, Russell J./ Wilhelm Bürklin (1995): The Two German Electorates: The Social Basis of the Vote in 1990 and 1994, in: *German politics and Society*, 13. Jg. (H. 1), S. 75-99.
- Forschungsgruppe Wahlen (2021): Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 26. September 2021 (= Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e.V., Nr. 183), Mannheim.
- Gabriel, Oscar W. (2011): Der rote Osten: Ist Ostdeutschland politisch ganz anders?, in: Evelyn Bytzek/ Sigrid Roßteutscher (Hrsg.): *Der unbekannte Wähler. Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen*, Frankfurt am Main: Campus, S. 157-176.
- Golz, Hans-Georg (1994): Der Wechsel fand nicht statt, in: *Deutschland-Archiv*, 27. Jg. (H. 11), S. 1128-1134.
- Höhne, Benjamin (2021): Konvergenz oder Divergenz? Einstellungen von Parteimitgliedern und Partizipation bei Bundestagswahlen im Ost-West-Vergleich, in: Markus Ludwigs/ Stefanie Schmahl (Hrsg.): *30 Jahre Deutsche Einheit*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 73-91.
- Jesse, Eckhard (2009): Bundestags-, Landtags- und Europawahlen in den neuen Bundesländern seit 1990, in: *Deutschland-Archiv*, 42. Jg. (H. 6), S. 965-972.
- Jesse, Eckhard (2011): Wahlen und Parteien: Ostdeutsche Spezifika und westdeutsche Annäherungen, in: Astrid Lorenz (Hrsg.): *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung*, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 99-119.
- Niewel, Gianna/ Francesca Polistina (2021): Letzte Hoffnung Erststimme. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/gruene-saarland-landesliste-1.5374746>, zuletzt geprüft am 07.11.2021.
- Pedersen, Mogens N. (1979): The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility, in: *European Journal of Political Research*, 7. Jg. (H. 1), S. 1-26.
- Schoon, Steffen/ Nikolaus Werz (2005): Die Bundestagswahl 2005 in den neuen Ländern, in: *Deutschland-Archiv*, 38. Jg. (H. 6), S. 972-980.
- Träger, Hendrik (2011): Wählt der Osten immer noch anders? Ein Vergleich der Wahlergebnisse des Jahres 2011 in Ost und West, in: *Deutschland-Archiv*, 44. Jg. (H. 4), S. 491-499.
- Träger, Hendrik (2015): Ein Vierteljahrhundert Wahlen in Ost und West (1990 bis 2014): regionale Unterschiede und Gemeinsamkeiten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 46. Jg. (H. 1), S. 57-81. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2015-1-57>
- Träger, Hendrik (2018): Die Bundestagswahl 2017 in Ostdeutschland: ein Alarmsignal für die Volksparteien, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, 67. Jg. (H. 3), S. 295-301. <https://doi.org/10.3224/gwp.v67i3.02>
- Vorreyer, Thomas (2021): Rot überrascht, Blaue in Lauerstellung. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/btw21/bundestagswahl-ostdeutschland-cdu-spd-afd-101.html>, zuletzt geprüft am 07.11.2021.

Glasgow, ein Wendepunkt?

Eine erste Bewertung der Klimakonferenz COP26

*Wolfgang Obergassel, Christof Arens, Lukas Hermwille
Victoria Brandemann, Meike Spitzner, Christiane Beuermann,
Nicolas Kreibich, Max Schulze-Steinen, Hermann E. Ott*

Die 26. Konferenz der Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Conference of the Parties, COP26) fand Anfang November 2021 unter britischem Vorsitz in Glasgow statt. Die COP26 markierte die symbolische Halbzeit zwischen der Verabschiedung der UN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) im Jahr 1992 und dem Jahr 2050, in dem laut IPCC weltweit netto null CO₂-Emissionen erreicht werden müssen.¹ Bis heute steigen die CO₂-Emissionen jedoch stetig an. Vor diesem Hintergrund war das Pariser Abkommen (PA) von 2015 ein zentraler Durchbruch. Es ist das erste internationale Abkommen, das von allen Ländern ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen verlangt.

Glasgow: Umfang der erforderlichen Anstrengungen präzisieren

Im PA beschloss die internationale Gemeinschaft, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur deutlich unter 2°C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau, am besten unter 1,5°C, zu halten. So wurde das oberste Ziel der UNFCCC präzisiert, den gefährlichen anthropogenen Klimawandel zu verhindern. Das Temperaturziel des PA definiert die Gefahrenschwelle des Klimaregimes und übersetzt es in Emissionspfade. Es legt fest, dass die globalen Emissionen schnellstmöglich ih-

ren Höhepunkt erreichen müssen. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts muss ein Gleichgewicht zwischen Emissionen und Senken erreicht werden.

Die Diskussionen seit Paris haben dieses Ziel weiter gestärkt. Lag das internationale Ziel bisher bei 2°C, wurde in Paris die 1,5°C-Grenze nur aufgrund des starken Drucks der am stärksten gefährdeten Länder aufgenommen. Seit Paris ist die 1,5°C-Grenze immer mehr Maßstab für Maßnahmen geworden, und auch die britische COP-Präsidentschaft sah das übergeordnete Ziel der Konferenz darin, „das 1,5°C-Ziel in Reichweite zu halten“.

Der Klimapakt von Glasgow stellt Ergebnisse des IPCC in den Vordergrund (besonders die des alarmierenden 1,5°C-Berichts) und erkennt an, dass die Auswirkungen des Klimawandels bei 1,5°C im Vergleich zu 2°C „viel geringer“ sein werden, und „beschließt, die Bemühungen fortzusetzen“, um unter 1,5°C zu bleiben. Noch bemerkenswerter ist, dass in dem Beschluss erstmals die Verbindung zwischen langfristigen und kurzfristigen Zielen hergestellt wird. Er unterstreicht die Ergebnisse des IPCC-Berichts, wonach die 1,5°C-Grenze nur dann zu erreichen ist, wenn die CO₂-Emissionen bis 2030 um 45% unter das Niveau von 2010 und bis zur Mitte des Jahrhunderts auf (netto) Null gesenkt werden.

Der Ambitionsmechanismus funktioniert – bis zu einem gewissen Grad

Neben der „Halbzeit“ markierte die COP auch einen wichtigen Meilenstein im sog. Ambitionsmechanismus des PA. 2020 war das erste Mal, dass die Vertragsstaaten des PA neue oder aktualisierte Zusagen für den Klimaschutz, die so genannten Nationally Determined Contributions (NDCs), vorlegen sollten. Im Vorfeld der Pariser Konferenz war klar, dass die ursprünglichen Zusagen der Länder viel zu schwach waren, um den globalen Temperaturanstieg auch nur unter 2°C zu halten. Daher wurde in dem Abkommen ein Fünfjahreszyklus zur Stärkung der Ambitionen und der Umsetzung festgelegt. Er sieht vor, dass die Vertragsstaaten alle fünf Jahre neue oder überarbeitete NDCs vorlegen, die im Rahmen einer globalen Bestandsaufnahme (Global Stocktake, GST) bewertet werden können. Diese zeigt die Fortschritte der Vertragsstaaten bei der Erreichung der Ziele des PA auf. Die Ergebnisse des GST sollen in die Entwicklung der nachfolgenden NDCs einfließen.

Dieser Punkt war wichtig, da kürzere Zeiträume mehr Druck für ambitionierte Klimamaßnahmen auf die Länder ausüben. Im Ergebnis der Glasgow-Konferenz werden die Staaten „ermutigt“, im Jahr 2025 ein NDC mit dem Enddatum 2035 vorzulegen, im Jahr 2030 ein NDC mit dem Enddatum 2040 und so weiter. Allerdings ist „ermutigen“ keine rechtlich verbindliche Vorgabe, und der Beschluss bekräftigt auch den national festgelegten Charakter der NDCs.

Bisher hat die Einreichung der NDCs und die staatliche Ambitionssteigerung lediglich zu einem gewissen Grad funktioniert. So hat eine große Anzahl von Staaten im Laufe des Jahres 2020/21 neue NDCs vorgelegt², von denen ungefähr die Hälfte ehrgeiziger ist. Dennoch haben viele Staaten ihre NDCs noch nicht überarbeitet. Der Glasgower Klimapakt fordert die Vertragsstaaten auf, ihre Ziele bis Ende 2022 zu überprüfen und hinsichtlich des 1.5°C-Zieles zu verstärken. Diese Aufforderung ist eine bemerkenswerte Errungenschaft, da sie eine wesentliche Stärkung der Bestimmungen des PA darstellt, das nur alle fünf Jahre die Vorlage neuer oder verstärkter NDCs verlangt. Denn zusammengenommen bleiben

auch die neuen NDCs zu schwach, um die Ziele des PA zu erreichen, da sie die für 2030 prognostizierten Emissionen nur um 7,5% reduzieren. Damit liegt die Welt auf einem 2,7°C-Kurs.³ Um das 1.5°C-Ziel zu erreichen, wäre eine Reduzierung von 55% erforderlich.

In den letzten Jahren kamen Impulse für ehrgeizige Ziele meist von Initiativen nichtstaatlicher und subnationaler Akteure und waren nicht das Ergebnis diplomatischer Verhandlungen. Um diesen Ehrgeiz zu nutzen, hat der britische COP-Vorsitz eine Reihe von sektoralen Initiativen angestoßen und koordiniert, die vom britischen Premierminister mit den Stichworten „Kohle, Geld, Autos und Bäume“ umrissen wurden. Die vielleicht herausragendste Initiative betraf die Kohlenutzung mit einer Reihe von Selbstverpflichtungen zum Ausstieg, darunter einige unerwartete Staaten wie die Ukraine, Indonesien, Vietnam und Südkorea. Indien kündigte zwar keinen Kohleausstieg an – aber das verschärfte Ziel, bis 2030 einen Anteil von 50% an erneuerbaren Energien zu erreichen, wird die Aussichten der Kohle erheblich beeinflussen. Mit diesen Ankündigungen sind nun 750 Kohlekraftwerke durch konkrete Ausstiegsdaten abgedeckt, weitere 1600 Anlagen stehen in Ländern, die bereits das Ziel der Klimaneutralität ausgerufen haben. Nur noch 170 Anlagen (5% der weltweiten Kohlekraftwerke) sind nicht betroffen. Nur ein Jahr zuvor lag diese Zahl noch bei 2100 Kraftwerken – ein klarer Erfolg der katalytischen Rolle des COP-Prozesses.⁴

Fertigstellung des Regelwerks von Paris

Die Konferenz in Glasgow hatte auch die Aufgabe, sich auf einige noch offene Fragen zu einigen, um das Pariser Regelwerk fertig zu stellen. Wichtig waren hier der oben beschriebene gemeinsame Zeitrahmen für die NDCs sowie die Regeln zur freiwilligen Kooperation zwischen Staaten unter Art. 6 des PA.

Art. 6 ermöglicht es den Vertragsstaaten, bei der Umsetzung ihrer NDCs auf freiwilliger Basis zusammenzuarbeiten. Staaten können dadurch Klimaschutzmaßnahmen bi- oder multilateral durchführen oder einen neuen Mechanismus, den

Nachfolger des Clean Development Mechanism (CDM), nutzen.

Die Verabschiedung des Art. 6-Regelwerks ist ein bedeutender Erfolg der COP26. Insbesondere die Einigung auf Regeln zur Vermeidung der Doppelzählung von Emissionsreduktionen durch eine robuste Verrechnung ist ein entscheidender Durchbruch. Die in Glasgow verabschiedeten Anrechnungsregeln verlangen von den Vertragsstaaten, dass sie alle genehmigten und verwendeten Emissionsreduktionen durch sogenannte „corresponding adjustments“ anrechnen: das Verkäuferland addiert die Menge der übertragenen Emissionsminderungen zu seiner Emissionsbilanz, während das Käuferland die Emissionsminderungen von seiner Emissionsbilanz abzieht.

Die Überführung des CDM in das PA war ein weiteres strittiges Thema bei den Verhandlungen. Die Nutzung von CDM-Gutschriften für die Umsetzung von NDCs unter dem PA und die Überführung von CDM-Aktivitäten in den neuen Mechanismus waren seit langem zentrale Forderungen großer Entwicklungsländer wie Brasilien und Indien. In Glasgow haben die Vertragsstaaten Regeln verabschiedet, die beide Aspekte des CDM-Übergangs ermöglichen: die Überführung von Projekten und die Nutzung von Zertifikaten – ein Zugeständnis, das gemacht wurde, um die Unterstützung für die Verabschiedung der umfassenden Verrechnungsregeln zur Vermeidung der Doppelzählung sicherzustellen. In Glasgow einigten sich die Vertragsstaaten darauf, die Übertragung von CDM-Zertifikaten auf Aktivitäten zu beschränken, die ab 2013 registriert wurden. Die genauen Auswirkungen dieses Kompromisses sind schwer vorherzusagen, da sie weitgehend davon abhängen, ob sich für diese Zertifikate tatsächlich Käufer finden werden. Ebenso bleibt abzuwarten, ob Staaten mit CDM-Projekten tatsächlich dazu bereit sein werden, den Übergang bestehender Aktivitäten auf den Art. 6-Mechanismus zu genehmigen, da dieser die Umsetzung von corresponding adjustments auslösen würde.

Dennoch kann das Art. 6-Regelwerk als Erfolg betrachtet werden. Es bietet einen robusten Anrechnungsrahmen – wenngleich Unsicherheiten bestehen bleiben. Die Umsetzung der freiwilligen Kooperation unter Art. 6 verlangt umfassende Anstrengungen zum Aufbau von Kapazitäten, um

den gleichberechtigten Zugang aller Staaten zu diesen Mechanismen der internationalen Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Gender-Responsivität

Nach langen globalen Bemühungen und trotz des UN-Gender-Mainstreaming-Gebots hatte es die Verpflichtung, den Gender-Bias der internationalen Klimapolitik systematisch und aktiv zu revidieren, nur in die Präambel des PA geschafft. Heute ist zwar ein Enhanced Gender Action Plan unter der UN-Klimakonvention in Kraft, welcher die Einrichtung von nationalen Gender and Climate Change Focal Points und gender-responsive nationale Klimapolitiken fordert sowie Erfüllung von weiteren Aufgaben in fünf definierten Schwerpunktbereichen.⁵ Verhandlungsstränge der internationalen Klimapolitik zum Strukturwandel zugunsten nachhaltiger Lebensbedingungen für die Bürger*innen fehlen jedoch weiterhin fast vollständig.

Auch die Arbeit der UNFCCC-Gremien bleibt weit hinter den Anforderungen zurück. Der UNFCCC-eigene Synthesebericht zur COP26 konstatiert, dass mehr als die Hälfte der überprüften Gremien keinerlei – über vereinzelte sexusbasierte Geschlechterparitäts-Verbesserungen hinausgehende – Fortschritte zur Aufnahme der fachlich-sachlichen Geschlechterreflexion in ihre Prozesse und inhaltliche Arbeit gemacht haben.

Kritisiert wurden von Gender-Expert*innen zudem „falsche Lösungen“, etwa die Akkumulationsökonomie-zentrierten „marktbasierten“ Ansätze unter Art. 6. Denn diese beinhalten zwei Elemente: (1) die Verschärfung der intersektionalen genderhierarchischen Ungleichheit an Chancen und Belastungen, trotz der in Glasgow verabschiedeten Bestimmungen zu sozialen und ökologischen Schutzmaßnahmen und eines unabhängigen Beschwerdemechanismus, (2) die Fortsetzung der Sperre gegen notwendige Transformationen hin zu Bedingungen für nachhaltige gesellschaftliche Naturverhältnisse, was Probleme zweiter Ordnung in sozialer, versorgungsökonomischer und ökologischer Hinsicht erzeugt.

Klimafinanzierung bleibt ein Schwachpunkt

Die Bereitstellung finanzieller Unterstützung der Entwicklungs- durch die Industrieländer ist jeher ein Schwachpunkt der UNFCCC. COP26 markierte dabei einen besonderen Tiefpunkt, da die Industrieländer ihr Versprechen, ab 2020 jährlich 100 Mrd. USD bereitzustellen, nicht einhielten. Immerhin zwang ihr kollektives Versagen die Industrieländer dazu, einen Plan zur Erreichung dieses Ziels zu entwickeln. Das Ziel soll jedoch erst 2023 erreicht werden, während die Entwicklungsländer sofortige Abhilfe gefordert hatten. Zudem gibt es einen detaillierten Prozess zur Festlegung des nächsten Finanzierungsziels für die Zeit nach 2025.

Interessanterweise traten in Glasgow zwei neue Bereiche der Klimafinanzierung ins Rampenlicht: (1) war die Bereitstellung von Finanzmitteln für Loss & Damage eine zentrale Forderung vieler Entwicklungsländer. Aufgrund des Widerstandes vieler Industrieländer wurde das aber nicht Teil des Glasgow-Pakts. Beobachter sind dennoch der Meinung, dass diese Diskussion in den nächsten Jahren noch an Bedeutung gewinnen wird. (2) ist die finanzielle Unterstützung des gerechten Strukturwandels mehr im Fokus. In einem sehr umstrittenen Absatz wird „die Notwendigkeit einer Unterstützung für einen gerechten Strukturwandel“ anerkannt. Die „Just Energy Transition Partnership“, eine Initiative zwischen Südafrika und u.A. den USA und der EU, die 8,5 Mrd. USD zur Beschleunigung der Dekarbonisierung der südafrikanischen Wirtschaft bereitstellt, ist ein Beispiel dafür.

Klima-Anpassung weiter gestärkt

Das Pariser Abkommen hat den Stellenwert der Anpassung an den Klimawandel erhöht, indem es diese als übergeordnetes Ziel aufnahm und ein globales Anpassungsziel allgemein beschrieb. Glasgow hat die Anstrengungen für Anpassung in zwei wichtigen Aspekten weiter gestärkt:

(1) einigten sich die Vertragsstaaten darauf, den Betrag der für die Anpassung bestimmten Klima-

finanzierung bis 2025 auf 40 Mrd. USD zu verdoppeln. Derzeit fließen nur 25% der Gesamtmittel in die Anpassung, während die Entwicklungsländer stets eine gleichmäßige Aufteilung der von den Industrieländern zugesagten 100 Mrd. USD zwischen Klimaschutz und Anpassung gefordert haben.

(2) haben die Vertragsstaaten den 2001 eingerichteten Anpassungsfonds gestärkt. Ursprünglich speiste sich dieser aus einer Abgabe auf CDM-Emissionszertifikate. Da diese jedoch aufgrund einer Nachfrageklamme seit 2013 drastisch einbrachen, war der Fonds auf freiwillige Zuwendungen der Vertragsstaaten angewiesen. Auf der COP26 wurde mit der Zweckbindung eines Teils der Erlöse aus Art. 6-Emissionstransfers die erste Finanzierungsquelle wiederbelebt. Darüber hinaus machten die Vertragsstaaten auf der COP26 neue Zusagen in Höhe von 800 Mio. USD, was den Anpassungsfonds um 40% aufstocken würde.

Darüber hinaus wurde ein technisches Arbeitsprogramm auf den Weg gebracht. Dieses soll das im PA festgelegte globale Anpassungsziel genauer definieren und operationalisieren. In seiner jetzigen Form führt das globale Anpassungsziel im Wesentlichen zu einer Sichtbarkeit des Themas ohne eine dem Temperaturziel vergleichbare spezifische Orientierung zu bieten.

Loss & Damage im Fokus

Der Begriff „Loss & Damage“ bezieht sich auf die unvermeidlichen Klimawirkungen, an die keine Anpassung mehr möglich ist, wie z.B. Landverluste durch den Anstieg des Meeresspiegels. Einer der Hauptstreitpunkte bei den Pariser Verhandlungen war die Frage, ob das Thema Loss & Damage einen eigenen Artikel im Abkommen erhalten sollte. Dieses Ziel wurde erreicht, aber als Zugeständnis an die Bedenken der Industrieländer einigten sich die Parteien darauf, dass der entsprechende Artikel des Abkommens keine Haftung oder Entschädigung beinhaltet oder eine Grundlage dafür bietet.

Auf COP26 wurde intensiv über die Finanzierung von Loss & Damage debattiert. Mit der Zusage Schottlands und Walloniens, Mittel spezi-

ell für die Wiedergutmachung von Loss & Damage bereitzustellen, haben zwei subnationale Regierungen aus Industrieländern als erste mit einem Tabu gebrochen. Zukünftig werden die Industrieländer hier weitere finanzielle Zugeständnisse machen müssen. Obwohl der Klimapakt von Glasgow keine wirksamere Institution für Loss & Damage vorsieht, steht das Thema nun auf der Tagesordnung der COP 27 in Ägypten.

Bereits auf der COP19 im Jahr 2013 wurde der Warschauer Internationale Mechanismus (WIM) für Loss & Damage als wichtigstes Instrument im Rahmen des UNFCCC-Prozesses zur Vermeidung, Minimierung und Bewältigung von Loss & Damage eingerichtet. Dies wurde durch das PA bekräftigt. Auf der COP26 wurde der WIM überprüft. Eine Schlussfolgerung und Priorität insbesondere für die Entwicklungsländer war, dass der WIM weiter operationalisiert werden sollte, um seine Funktionen, z.B. „Austausch & Dialog“ sowie „Aktion & Unterstützung“, zu stärken. Das Thema soll auf der COP27 wieder aufgenommen werden, wo der WIM näher operationalisiert werden muss.

Fazit

Die Frage, ob die COP 26 ein Erfolg war, hängt zu allererst vom gewählten Bewertungsmaßstab ab. Bei der Bewertung der Wirksamkeit internationaler Umweltabkommen können drei Ansätze unterschieden werden⁶:

(1) die Problemlösungseffektivität: Inwieweit begrenzen das PA und der Klimapakt von Glasgow die globale Erwärmung auf 1,5°C? Verschiedene Analysen weisen darauf hin, dass die Welt bisher klar das 1,5°C-Ziel verfehlt^{7,8}. Wenn also Effektivität der Problemlösung als Maßstab für den Erfolg zugrunde gelegt wird, muss die COP26 als klarer Misserfolg gewertet werden.

(2) kann die Effektivität des Regimes anhand der Auswirkungen auf die tatsächliche Schaffung von Ergebnissen (d.h. entsprechende Politiken und Maßnahmen auf nationaler Ebene) und Resultaten in Form von konkreten Verhaltensänderungen bei den Akteuren des Klimaregimes bewertet werden. Hier zeigt eine aktuelle Analyse⁹, dass in dieser

Hinsicht erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind, denn vor Paris zeichnete sich eine Erwärmung von 3,5-4°C ab. Durch die Beschlüsse von Paris gelang es, den Kurs in Richtung 2,7°C zu ändern – wenn alle Zusagen und langfristigen Ziele tatsächlich erreicht werden, könnte demnach eine Begrenzung auf 2,1°C erreicht werden. Die optimistischsten Szenarien deuten sogar zum ersten Mal darauf hin, dass die globale Erwärmung bei 1,8°C gestoppt werden könnte. Dies ist ein klares Zeichen dafür, dass das PA Wirkung zeigt, auch wenn das Tempo bisher nicht ausreicht, um das 1,5°C-Ziel zu erreichen.

(3) kann die Analyse erfolgen gemessen am Rahmen dessen, was internationale Klimapolitik realistischer Weise erreichen kann. Grundlage hierfür ist eine plausible Vorstellung davon, wie ein ideales Ergebnis aussehen würde. Die obige Analyse sollte im Zusammenhang mit diesem letzten Ansatz gelesen werden. In Glasgow sollte kein neues internationales Klimaabkommen von Grund auf ausgehandelt werden. Der Gipfel baut auf dem in Paris vereinbarten Rahmen auf. Maßstab für den Erfolg sollte deshalb sein, ob und inwieweit die Mechanismen des PA umgesetzt, gestärkt und sich als wirksam erwiesen haben. Vor diesem Hintergrund kann der Schluss gezogen werden, dass das PA und die Konferenz in Glasgow das Bewusstsein für die Klimakrise weltweit geschärft hat und diverse Akteure auf der ganzen Welt zum Handeln bewegt. Als Erfolg zu werten sind insbesondere die sektoralen Initiativen neben den zwischenstaatlichen Verhandlungen.

Diese Initiativen allein werden jedoch höchstwahrscheinlich nicht ausreichen, sondern müssen weiter gefestigt und institutionalisiert werden, etwa in Form sektorspezifischer Klimaclubs mit einer rechtsverbindlichen vertraglichen Grundlage. Auch multilaterale Abkommen¹⁰ können ehrgeizigere Länder einbeziehen, die sowohl größere Emittenten als auch Länder mit geringen Emissionen umfassen, um ein starkes Bündnis für einen „fast track“ zu bilden. Beispielsweise setzen sich große Teile der Zivilgesellschaft für einen rechtsverbindlichen „Vertrag über die Nichtverbreitung fossiler Brennstoffe“ ein, der Zeitpläne für den Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe, Beschränkungen für die Finanzierung fossiler Projekte und

Bestimmungen für einen gerechten Strukturwandel für alle Sektoren, die von einem Ausstieg betroffen sind, enthält.¹¹

War Glasgow also ein Wendepunkt? Möglicherweise hat Glasgow tatsächlich den Anfang vom Ende für die Kohlenutzung markiert. Insgesamt sind die Pfadabhängigkeiten, die gegen das 1,5°C-Ziel arbeiten, immer noch stark – ablesbar an den Interventionen mehrerer Vertragsstaaten, die sich gegen eine weitere Runde zur Anschärfung der NDC im Jahr 2022 aussprachen. Dies gilt auch für die Abschwächung der Formulierung in Bezug auf die Kohle im Klimapakt von Glasgow – „Abbau“ statt „Ausstieg“ aus der Nutzung der Kohle. Die weitere Stärkung der Ambitionen und der Umsetzung wird kein Selbstläufer sein. Politischer Druck auf allen Ebenen wird erforderlich sein, um die notwendigen Fortschritte zu erzielen. Mit ihren Beschlüssen über das erforderliche kurzfristige Ambitionsniveau hat die Konferenz in Glasgow aber den Akteuren, die sich für ehrgeizigen Klimaschutz einsetzen, neue Instrumente an die Hand gegeben, um die Politik zur Verantwortung zu ziehen.

Anmerkungen

- 1 IPCC, Global Warming of 1.5°C – An IPCC Special Report (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2018)
<<https://www.ipcc.ch/sr15/>>.
- 2 116 neue oder aktualisierte NDCs wurden bis zum 12. October eingereicht.
- 3 United Nations Environment Programme, ‘Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered’ (2021)
<<https://www.unep.org/emissions-gap-report-2021>> accessed 17 November 2021.
- 4 CREA, ‘Powering Down Coal – COP26’s Impact on the Global Coal Power Fleet’ (Centre for Research on Energy and Clean Air 2021)
<<https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2021/11/Glasgow-impact-on-coal.pdf>> accessed 16 November 2021.
- 5 UNFCCC, ‘Enhanced Lima Work Programme on Gender and Its Gender Action

Plan’ (2020) Decision 3/CP.25

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01E.pdf> accessed 18 November 2021.

- 6 Oran R Young, ‘Effectiveness of International Environmental Regimes: Existing Knowledge, Cutting-Edge Themes, and Research Strategies’ (2011) 108 Proceedings of the National Academy of Sciences 19853.
- 7 Climate Action Tracker, ‘Glasgow’s 2030 Credibility Gap: Net Zero’s Lip Service to Climate Action’ (2021)
<https://climateactiontracker.org/documents/997/CAT_2021-11-09_Briefing_Global-Update_Glasgow2030CredibilityGap.pdf> accessed 18 November 2021.
- 8 Fatih Birol, ‘COP26 Climate Pledges Could Help Limit Global Warming to 1.8 °C, but Implementing Them Will Be the Key – Analysis’ (IEA, 2021)
<<https://www.iea.org/commentaries/cop26-climate-pledges-could-help-limit-global-warming-to-1-8-c-but-implementing-them-will-be-the-key>> accessed 7 December 2021.
- 9 Climate Action Tracker, ‘Glasgow’s 2030 Credibility Gap: Net Zero’s Lip Service to Climate Action’ (2021)
<https://climateactiontracker.org/documents/997/CAT_2021-11-09_Briefing_Global-Update_Glasgow2030CredibilityGap.pdf> accessed 18 November 2021.
- 10 Wolfgang Obergassel, Christof Arens, Christiane Beuermann, Lukas Hermwille, Nicolas Kreibich, Hermann E Ott, Meike Spitzner: COP25 in Search of Lost Time for Action. An Assessment of COP25 in Madrid; in: Carbon & Climate Law Review, 14 (2020), 1, pp. 3-17
DOI: 10.21552/cclr/2020/1/4
- 11 Peter Newell and Andrew Simms, ‘Towards a Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty’ (2019) 0 Climate Policy 1.

Die Autor/innen dieses Beitrags

Wolfgang Obergassel
Co-Leiter des Forschungsbereichs Internationale
Klimapolitik, Wuppertal Institut für Klima, Um-
welt, Energie
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
wolfgang.obergassel@wupperinst.org

Christof Arens
Senior Researcher, Wuppertal Institut für Klima,
Umwelt, Energie
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
christof.arenis@wupperinst.org

Dr. Lukas Hermwille
Senior Researcher, Wuppertal Institut für Klima,
Umwelt, Energie
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
lukas.hermwille@wupperinst.org

Victoria Brandemann
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Wuppertal Insti-
tut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
victoria.brandemann@wupperinst.org

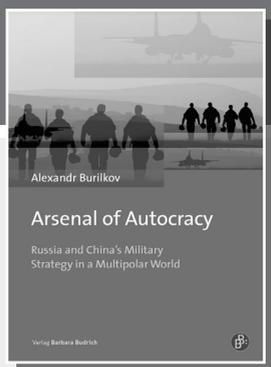
Meike Spitzner
Senior Researcher, Wuppertal Institut für Klima,
Umwelt, Energie
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
meike.spitzner@wuppertalist.org

Christiane Beuermann
Stellv. Abteilungsleitung Energie-, Verkehrs- und
Klimapolitik und Co-Leiterin des
Forschungsbereiches Internationale Klimapolitik,
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
christiane.beuermann@wupperinst.org

Nicolas Kreibich
Senior Researcher, Wuppertal Institut für Klima,
Umwelt, Energie
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
nico.kreibich@wupperinst.org

Max Schulze-Steinen
Wissenschaftliche Hilfskraft, Wuppertal Institut
für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
max.schulze-steinen@wupperinst.org

Prof. Dr. Hermann E. Ott
Geschäftsführer, ClientEarth Deutschland
Albrechtstraße 22, 10117 Berlin
HOtt@clientearth.org



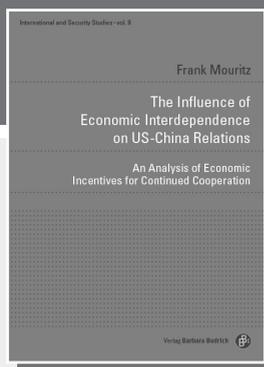
Alexandr Burilkov

Arsenal of Autocracy

Russia and China's Military Strategy in a Multipolar World

This book explores the military strategy and military modernization of Russia and China post-2001. In a complex international system where US power wanes and new powers emerge, Russia and China are the most notable and potent challengers to the post-Cold War world order centred on the West, the US, and NATO. The security challenge these powers pose is enhanced by their unique military histories and ways of war, which are driven by their status as revisionist powers, and are tailored to counter the advantages of the Western way of war.

2022 • ca. 250 S. • Hc. • ca. 39,90 € (D) • ca. 41,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-2572-4 • auch als eBook erhältlich



Frank Mouritz

The Influence of Economic Interdependence on US-China Relations

An Analysis of Economic Incentives for Continued Cooperation

US-China tensions over global supremacy escalated over the last years, increasing the likelihood of a future conflict. However, an open conflict would have costly consequences for both sides due to the countries' deep economic interconnectedness. Against this backdrop, the book addresses the question how high the incentives for both sides are to avoid conflict and continue cooperation out of economic considerations.

Reihe: *International and Security Studies, Band 9*
2021 • 150 S. • kart. • 29,90 € (D) • 30,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-2516-8 • eISBN 978-3-8474-1684-5

Das Corona-Kreditprogramm der EU: eine neue Dimension europäischer Integration

Jens van Scherpenberg

Das Programm der EU zur Aufnahme von Krediten über rund 800 Mrd. € am Kapitalmarkt, das im abgelaufenen Jahr 2021 in Kraft trat, wird in Deutschland von manchen immer noch als eine Art finanzieller Sündenfall diskutiert, als Verletzung eines ehernen Gesetzes, mit dem vor über 20 Jahren die Gemeinschaftswährung Euro eingeführt wurde: keine „Eurobonds“, also keine von der EU selbst emittierten Schulden, für die die Mitgliedstaaten quasi gesamtschuldnerisch haften.

Das Prinzip der nationalen Haftung für nationale Schulden war, vor allem auf Drängen Deutschlands, dem Euro in die Wiege gelegt worden. Und auch in der Eurokrise der Jahre ab 2010 wurde es im Grundsatz rigoros aufrecht erhalten. Gemeinschaftliche Sonderkreditprogramme wie der ESM halfen den von der Krise am meisten betroffenen Staaten zwar über akute Liquiditätskrisen hinweg, die durch den Zwang zur Bedienung ihrer überhöhten Staatsschulden gegenüber europäischen Banken entstanden. Aber das geschah wiederum in Form von Krediten an die betreffenden Länder, die also – wenn auch mit langer Frist – von diesen zurückzuzahlen sein würden.

Nun gibt es also tatsächlich eigene „Euro-Bonds“, Staatsanleihen, deren Emittent die Europäische Kommission ist und für deren Rückzahlung sie mit dem EU-Haushalt haftet, und damit indirekt alle Mitgliedstaaten gemäß ihrer Wirtschaftskraft, an der gemessen sie zum EU-Haushalt beitragen. Die als Kredite aufgenommenen Mittel sollen zudem an die Mitgliedstaaten zu einem größeren Teil als unmittelbare Zuweisungen, nicht als Kredite, ausgezahlt werden, und zwar orientiert an deren Bedarf, also an ihrer unmittelbaren wirtschaftlichen Betroffenheit durch die Corona-Pandemie. Es findet also genau das statt, was in der deutschen Debatte von EU-Kritikern immer als „Transferunion“ verteufelt wurde: ein Einstieg in einen innergemeinschaftlichen Finanzausgleich.

Das alles darf bis heute nicht so genannt werden, muss den eurokritischen Teilen der Öffentlichkeit in verschiedenen Ländern, vor allem in Deutschland, als außerordentliche, einmalige Sondermaßnahme verkauft werden.

Die Europäische Kommission hat sich diesem defensiven Tenor allerdings nicht unterwer-



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

fen wollen, sie hat die der Not der Pandemiekrise entsprungenen Eurokreditbeschlüsse stattdessen in ein höchst offensives Programm des Wachstums unter grünen Vorzeichen gegossen: „NextGenerationEU“,¹ das der Europäische Rat beschlossen hat und die Mitgliedstaaten ratifiziert haben.

Dieses Programm ist ein kaum zu unterschätzender integrationspolitischer Fortschritt für die EU, den es zu würdigen gilt. Gerade deshalb wird seine Umsetzung aber noch auf mannigfaltige Schwierigkeiten stoßen. Denn den Grundwiderspruch der EU – ein Zusammenschluss souveräner Staaten zu sein, die wesentliche Teile ihrer Souveränität vergemeinschaftet, also supranationalisiert haben, um so mehr aber auf ihre verbliebene Souveränität pochen – hat auch dieser neue Integrationsschritt nicht überwunden.

1. Von der Krisennothilfe zum Programm für „grüne Weltmarktführerschaft“

Die von der Corona-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise hat alle EU-Staaten stark getroffen, aber doch durchaus unterschiedlich. Während die Industrieproduktion am wenigsten eingeschränkt war, musste der Dienstleistungssektor, darunter vor allem die tourismusabhängigen Dienstleistungen besonders harte Verluste hinnehmen. Und das bedeutete: das Industrieland Deutschland, ohnehin die stärkste Wirtschaft der EU, war wesentlich weniger stark betroffen als die klassischen Reise Länder Südeuropas: Griechenland, Italien, Spanien, Portugal. Zugleich waren dies schon vor der Pandemie diejenigen Mitgliedstaaten mit der höchsten Schuldenquote, der prekärsten Finanzlage. Zehn Jahre nach Ausbruch der Eurokrise, in deren Gefolge den Krisenstaaten ein beispielloses Spar-, also Verarmungsprogramm oktroyiert worden ist, standen dieselben Länder – diesmal ganz und gar „unverschuldet“, als Resultat höherer Naturgewalt in Gestalt des Virus, im Frühjahr 2020 erneut vor einem Zusammenbruch ihrer Zahlungsfähigkeit, drohten ihre Kreditzinsen wieder in unbezahlbare Höhen zu steigen und die Aufnahme von Schulden damit unmöglich zu machen. Da half es auch nicht, dass die EU-Kommission den Europäi-

schen Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen strikten Verschuldungsgrenzen zu Beginn der Coronakrise unter Verweis auf die Ausnahmeklausel einer EU-weiten schweren Wirtschaftskrise außer Kraft setzte.

Zwar warf sich die Europäische Zentralbank in die Bresche und legte bereits Ende März 2020 das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) auf, in dessen Rahmen bis zu seinem Auslaufen Ende März 2022 Wertpapiere der Mitgliedstaaten in Höhe von bis zu 1,85 Bio. € angekauft sein werden, darunter überproportional Staatsanleihen der Haupt-Krisenländer. Damit konnte zwar deren Zinsanstieg einigermaßen gebremst und so eine erneute Fragmentierung der Eurozone in Hochzins- und Niedrigzinsländer verhindert werden, trotz des massiven Anstiegs der Kreditaufnahme weit über jedwede Verschuldungsgrenzen hinaus. Der Preis für die immer umfangreichere Geldschöpfung der EZB waren aber zunehmende inflationäre Impulse, zunächst vor allem auf den Aktien- und Immobilienmärkten, die der EZB die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit aufzeigten.² Zweierlei wurde den Akteuren der führenden EU-Mitgliedstaaten im Frühjahr 2020 klar: Erstens, dass die Bekämpfung der finanziellen Auswirkungen der Pandemie endgültig nicht allein der EZB mit ihren ohnehin schon überstrapazierten geldpolitischen Instrumentarien überlassen werden konnte, zweitens, dass die Mitgliedstaaten mit dieser Krise vollends nicht mehr allein gelassen werden durften, wollte man nicht das Zerbrechen der Währungsunion und in der Folge der EU selbst in Kauf nehmen. Es musste also die Fiskalpolitik mobilisiert werden, und zwar auf gemeinschaftlicher Grundlage. Diese Erkenntnis führte dazu, dass sich Angela Merkel und Emmanuel Macron am 18. Mai 2020 – überraschend wohl nur für die immer noch auf das Dogma „keine Transferunion“ eingeschworene deutsche Öffentlichkeit – auf den Vorschlag eines Hilfsfonds der EU in Höhe von 500 Mrd. € einigten, der durch Schuldenaufnahme der Europäischen Kommission finanziert werden sollte. Macron hatte sich schon länger für einen solchen Fonds und überhaupt für die Emission von Eurobonds durch die Kommission eingesetzt. Für Merkel bedeutete diese Entscheidung jedoch eine Kehrtwende um 180 Grad. Über ihre Gründe dafür kann nur spe-

kuliert werden. Innenpolitisch immerhin war der Widerstand gegen Gemeinschafts-Anleihen der EU längst nicht mehr so stark wie zu Zeiten der Eurokrise. Stärker noch dürften jedoch außenpolitische Überlegungen ausschlaggebend gewesen sein: die zwingende Notwendigkeit, die EU als international handlungsfähigen Akteur zu erhalten und zu stärken gegenüber einem längst nicht mehr transatlantisch gestimmten Amerika unter Trump und einem seine neue Macht offensiv ausspielenden China.

Der Vorschlag von Macron und Merkel bedeutete den Durchbruch für Pläne eines Wiederaufbauprogramms, die die EU-Kommission unter ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen bereits ausgearbeitet hatte. Daher stellte von der Leyen ihr Programm bereits kurz nach der Erklärung von Macron und Merkel öffentlich vor, als Entscheidungsgrundlage für die Zusammenkunft des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 21. Juli 2020. Zusätzlich zu der regulären Siebenjahres-Haushaltsplanung der EU (2021-2027) in Höhe von rund einer Billion € solle ein durch Anleiheemissionen der Kommission finanziertes Sonderprogramm von nun 750 Mrd. € aufgelegt werden, von dem 500 Mrd. € den Mitgliedstaaten je nach ihrer wirtschaftlichen Betroffenheit als Zuwendungen ausgezahlt werden, weitere 250 Mrd. € als zinsgünstige langfristige Kredit bereitgestellt werden sollten. Dieser Vorschlag traf im Europäischen Rat auf heftigen Widerstand der sogenannten „frugal four“, der vier kleineren Mitgliedstaaten (Dänemark, Niederlande, Österreich, Schweden), denen sich in den Verhandlungen auch Finnland anschloss. Sie lehnten die Gewährung von rückzahlungsfreien Zuwendungen an die Mitgliedstaaten als Verletzung des Prinzips nationaler Haftung der Empfängerstaaten weiter strikt ab. Ihre Position war aber geschwächt durch die Kehrtwendung Deutschlands, das bis dahin die Positionen der „sparsamen Vier“ unterstützt hatte. So kam es schließlich zu einem Kompromiss, der im Resultat den Integrationsprozess sogar noch stärkte: Bei gleichbleibendem Gesamtbetrag des Corona-Sonderprogramms von 750 Mrd. € wurde der Betrag der Zuwendungen von 500 auf 390 Mrd.€ gekürzt, der der auszureichenden Kredite entsprechend auf 360 Mrd. € erhöht. Zudem werden die aus dem Programm von der Kommission

an die Mitgliedstaaten zu überweisenden Mittel nur ausgezahlt, wenn diese eine detaillierte Aufstellung der damit zu bestreitenden Ausgaben vorgelegt haben und die Kommission bestätigt hat, dass diese Aufstellung den Schwerpunkten des Programms entspricht. Zudem – dies eine von den „sparsamen Vier“ zusätzlich durchgesetzte Konzession – darf jedes Mitgliedsland, wenn es den Verdacht hat, dass ein Empfängerland seine Mittel für andere Zwecke als die genehmigten missbraucht, eine Überprüfung durch die Kommission beantragen, die mit einer vorübergehenden Aussetzung der Auszahlungen bis zu einer Beschlussfassung des Europäischen Rates über den Einwand innerhalb von drei Monaten verbunden sein kann.³

Entscheidend sind jedoch die Schwerpunkte des Programms selbst. Der Titel, unter den es die Kommission gestellt hat, „NextGenerationEU“, soll bereits deutlich machen, dass es hier – entgegen dem befristeten Ausnahmecharakter – nicht einfach um ein Hilfsprogramm für Mitgliedstaaten in Not geht, sondern um eine Offensive der EU, ihren Wirtschaftsstandort zu einer zukunftssträchtigen, für das internationale Finanzkapital attraktiven Wachstumssphäre zu machen.

„Flankiert von „NextGenerationEU“ (NGEU), dem zeitlich befristeten Aufbau-Instrument, ist der langfristige EU-Haushalt das größte Konjunkturpaket, das je aus dem EU-Haushalt finanziert wurde. Mit insgesamt 2,018 Billionen Euro zu jeweiligen Preisen soll Europa nach Corona wieder auf die Beine kommen. Es soll ein grüneres, stärker digital ausgerichtetes und krisenfesteres Europa werden.“⁴

Herzstück des Sonderprogramms „NextGenerationEU“ ist die „Aufbau- und Resilienzfazilität“ in Höhe von 723,8 Mrd. €, davon 338 Mrd. € nicht rückzahlbare Finanzhilfen und 385,8 Mrd. € Kredite. Die Auszahlungen erfolgen nicht nach den üblichen Verteilkriterien innerhalb der EU, sondern primär nach dem akuten krisenbedingten Bedarf. Die höchsten Einzelzuweisungen erhalten daher Spanien (69,5 Mrd. €) und Italien (68,9 Mrd.€). Die Mittel sind von den Mitgliedstaaten zu mindestens 37% für klimabezogene Investitionen und Reformen einzusetzen, zu mindestens 20% für die digitale Transformation.

Vor allem der „Green Deal“ der EU, die Transformation von Energieerzeugung und -verbrauch hin zu klimaschonenden Techniken und Prozessen, soll in großem Stil durch EU-Mittel gefördert werden. Ziel ist es erklärtermaßen nicht nur, in der EU selbst die industriellen Bedingungen für die Erreichung der ambitionierten Klimaziele zu schaffen, sondern mit dieser massiven Anschubfinanzierung für die industrielle Transformation der EU-Wirtschaft hin zu einer klimaverträglichen Produktion auch die Wettbewerbsposition der europäischen Industrie auf den internationalen Märkten bei den weltweit klimapolitisch notwendigen Investitionen zu stärken. Die Ansprüche des Programms sind nicht bescheiden. Die EU soll zu einem globalen industriellen Vorreiter bei der Entwicklung „grüner“ und klimafreundlicher Techniken werden.

Die Einmaligkeit des Programms wird dadurch unterstrichen, dass die von der EU-Kommission auf den internationalen Finanzmärkten in den Jahren 2021 bis 2026 zu begebenden Schuldtitel zwischen 2028 und 2058 zurückgezahlt werden sollen, vorzugsweise aus Eigenmitteln, die die Kommission in den kommenden Jahren erheben will.⁵ Die dazu notwendigen Beschlüsse sind allerdings noch nicht gefasst, geschweige denn von den Mitgliedstaaten gebilligt.

2. Hoherwünschter Kollateralnutzen: die Stärkung des Euro als Weltwährung

Dieses ambitionierte und vor allem finanziell üppig ausgestattete Programm hat zwei Stoßrichtungen. *Nach innen* soll es die stagnierende EU-Wirtschaft wieder in Schwung bringen und vor allem die bislang wachstumsschwachen Mitgliedstaaten in Stand setzen, neue Wachstumsdynamik zu entfalten. Auf diese Weise sollen auch die Arbeitsmärkte der EU endlich wiederbelebt werden, die Beschäftigung über die ganze EU hinweg zunehmen. Mindestens so wichtig ist allerdings die Zielsetzung *nach außen*. Man kann das NGEU-Wachstumsprogramm als an die Adresse internationaler Finanzinvestoren gerichtete Verkaufsförderung für die zu emittierenden EU-Anleihen auf

dem internationalen Kapitalmarkt sehen, auf dem sie sich als Anlagen erster Bonität bewähren sollen. Dass sie eine Ankaufgarantie durch die EZB haben, unterstreicht ihren Status als „safe assets“, sichere Anlagen, vergleichbar mit amerikanischen Treasuries. Auch ein weiterer Schachzug der Kommission soll für besonderes Anlegerinteresse sorgen: 30% der Schuldenaufnahme von 800 Mrd. €, also rund 250 Mrd. €, sollen gemäß den Standards der Internationalen Kapitalmarktvereinigung ICMA als „grüne“ Anleihen emittiert werden, die den ESG-Kriterien⁶ der Ratingagenturen entsprechen. Da die Nachfrage vieler institutioneller und privater Investoren für solche Anlagen hoch, das Angebot aber noch gering ist, erwartet die Kommission davon eine nochmalige Steigerung der Attraktivität ihrer „grünen Anleihen“. Denn, wie der EU-Haushaltskommissar Johannes Hahn erklärte: „Die Absicht der EU, bis Ende 2026 bis zu 250 Mrd. EUR an grünen Anleihen auszugeben, wird uns zum größten Emittenten grüner Anleihen der Welt machen.“⁷

Aber die Konzepte der EU-Kommission gehen noch weit darüber hinaus. Zusammen mit der Initiative für eine Vollendung der Kapitalmarktunion der EU⁸ soll der Euro-Kapitalmarkt auch über die Anleihen der Kommission hinaus privates Investitionskapital in großem Umfang anziehen, mit dem die geplante Transformation der europäischen Wirtschaft auch auf Unternehmensebene finanziert wird. Das EU-Budget und das NGEU-Programm gelten dazu quasi als politische Garanten, sollen klarstellen, dass sich die EU selbst für den Erfolg der privaten Investitionen in die europäische industrielle Transformation zum grünen Weltmarktführer verbürgt. Und umgekehrt soll der steigende Zufluss derart angelockten internationalen privaten Finanzkapitals in den europäischen Standort, in die Finanzierung der Investitionspläne europäischer Unternehmen den Erfolg des EU-Wachstumsprogramms sicherstellen – ein wahrer *circulus virtuosus*, wenn's klappt.

Die Kalkulation der EU-Kommission setzt auf das dank der massiven Geldschöpfung durch die Zentralbanken immens gewachsene Volumen an anlagesuchendem Geldkapital, das sich angesichts der Niedrigzinsen auf den Kapitalmärkten in einem regelrechten Anlagenotstand sieht. Ziel ist es letztlich, die internationale Rolle des Euro als

Weltgeld, als globale Anlage- und Reservewährung zu stärken.

„Eine Kapitalmarktunion ist Voraussetzung für eine stärkere internationale Rolle des Euro und für Europas offene strategische Autonomie. Eine weithin für internationale Transaktionen genutzte Währung braucht große, liquide, tiefe und dynamische inländische Finanzmärkte, die sich auf eine glaubwürdige und nachhaltige Geld-, Fiskal- und Regulierungspolitik stützen. Ein dynamischer, integrierter und tiefer Kapitalmarkt wird Europa für globale Investoren attraktiver machen und den Zufluss ausländischen Kapitals fördern. Er wird das Gewicht auf Euro lautender Wertpapiere im weltweiten Finanzgeschäft erhöhen und die Widerstandsfähigkeit der Marktinfrastrukturen in der EU stärken.“⁹

Es versteht sich von selbst – der Verweis auf „Europas strategische Autonomie“ unterstreicht es –, dass eine solche „stärkere Rolle des Euro“ nur auf Kosten der dominanten Weltwährung, des US-Dollar gehen kann. So wird das ganze Programm der EU – EU-Anleihen, NGEU, Kapitalmarktunion – zu einer Klarstellung, dass die EU sich in der verschärften Konkurrenz der großen Mächte um die Führungsrolle in der Weltwirtschaft nicht geschlagen geben will, im Gegenteil!

3. Die deutsche „Schuldenbremse“ und die Zukunft der EU-Finzen

In Anbetracht dieser ambitionierten Ziele der EU ist es nicht erstaunlich, dass mit dem Inkrafttreten des NGEU-Kreditprogramms sogleich eine Debatte darüber einsetzte, ob es sinnvoll sei, dass dieses Programm eine strikt einmalige Ausnahme bliebe und 2028 wie beschlossen die Tilgung der bis dahin durch die Kommission emittierten Schuldensumme von 800 Mrd. € begönne, um bis 2058 abgeschlossen zu sein. Will die EU durch die Stärkung der internationalen Rolle des Euro unabhängiger werden von dem Druckmittel des „Dollarimperialismus“ mit seinen Finanzsanktionen und einen deutlich größeren Anteil des Welt Handels und der Weltfinanzmärkte auf den Euro lenken, dann erscheint es wenig sinnvoll, ja un-

terminiert faktisch die Glaubwürdigkeit dieses Ziels, das Signal zu geben, den internationalen Anleihenmärkten würden die emittierten Euroanleihen als Anlagemittel demnächst wieder entzogen. Denn das würde dem Euro einiges an Attraktivität als Weltanlage- und reservewährung nehmen. Daher müsste also eigentlich das Kreditprogramm der EU, die Emission von Euro-Anleihen erster Bonität durch die EU-Kommission zur Dauereinrichtung werden, wie es etwa der EU-Kommissar für Wirtschaft und Währung, Paolo Gentiloni befürwortet.

Vor allem aber stehen der Euro-Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1993 und seine Verschärfung, der 2013 in kraft getretene Euro-Fiskalpakt, der eine Schuldenbremse von 0,5% des BIP bei der Nettoneuverschuldung der Mitgliedstaaten vorsieht, im Zentrum der innereuropäischen Debatte. Beides war noch nie von allen Mitgliedstaaten eingehalten worden, ohne dass Überschreitungen sanktioniert worden wären. Seit Beginn der Coronakrise haben die immer höher gewachsenen Schuldenberge der Euro-Mitgliedstaaten die Ziele von Stabilitäts- und Fiskalpakt in weite Ferne rücken lassen. Das hat der Diskussion um eine Reform des Paktes in den letzten Monaten einige Dringlichkeit gegeben. Eigentlich sollen die Schuldengrenzen des Paktes ab 2023 wieder gelten. Doch ist bereits absehbar, dass es zu einer Reform kommen wird, zu der die EU-Kommission in den kommenden Monaten, nach der französischen Präsidentschaftswahl im April 2022 Vorschläge vorlegen wird.

Diese Vorschläge könnten dahin gehen, öffentliche Investitionsausgaben in die Bedingungen künftigen Wachstums von den Defizitgrenzen auszunehmen. In diese Richtung argumentieren auch der französische Präsident Emanuel Macron und der italienische Ministerpräsident Mario Draghi in einem gemeinsamen Meinungsbeitrag in der „Financial Times“ im Vorfeld des französischen EU-Präsidentschafts-Halbjahres ab 1.1. 2022. Ihre Forderung:

„We need to have more room for manoeuvre and enough key spending for the future and to ensure our sovereignty. Debt raised to finance such investments, which undeniably benefit the welfare of future generations and long-term growth, should be favoured by the fiscal rules, given that

*public spending of this sort actually contributes to debt sustainability over the long run.*¹⁰

Die Argumente der deutschen Verteidiger der Schuldenbremse und der schnellen Rückkehr zum Stabilitätspakt der EU¹¹ erscheinen in diesem Kontext erstaunlich kleinkariert. Vor allem sind sie auch wenig glaubwürdig, kollidieren sie doch massiv mit den eigenen sehr ambitionierten internationalen Großmachtansprüchen, die Deutschland mit der EU im Rücken verfolgt, gegenüber China, Russland, ja auch gegenüber den USA und ihrer Dollardominanz.

Allerdings ist über das Diskutieren hinaus längst Bewegung in die Überlegungen zur Reform des Stabilitätspaktes gekommen. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) unter seinem Direktor Klaus Regling hat sich bereits für eine neue Obergrenze des Schuldenstandes von 100% des BIP ausgesprochen.¹² Auch die neue Bundesregierung hat trotz der vor der Wahl strikten Haltung des nunmehrigen Finanzministers Christian Lindner ihre Reformbereitschaft erkennen lassen. Sie steht ohnehin auch im Innern vor erheblichen Anforderungen, nicht nur einem beträchtlichen Investitionsstau aus der Zeit der „Schwarzen Null“, sondern auch enormen zusätzlichen Investitionsanforderungen im Zuge der Klimapolitik, die eine schnelle Rückkehr zur nationalen „Schuldenbremse“ trotz aller Beteuerungen unwahrscheinlich oder nur durch „kreative Haushaltspolitik“ möglich machen.¹³ Bei der offiziellen Eröffnung der Reformdiskussion mit dem neuen deutschen Finanzminister auf dem EU-Finanzministertreffen am 17.1.2022 setzte sich Lindner zwar für die Schuldengrenzen ein, betonte aber auch die ansonsten durchaus gegebenen Flexibilitäten des Stabilitätspaktes.

Die Front der „sparsamen Vier“, denen Deutschland ein nurmehr höchst halbherziger Verbündeter ist, ist inzwischen zusätzlich geschwächt worden, da ihr durch die neue Regierung der Niederlande mit ihrer linksliberalen und proeuropäischen Finanzministerin Sigrid Kaag eines ihrer bislang kompromisslosesten Mitglieder abhanden gekommen ist. Auch in Österreich dürfte der unrühmliche Abgang des österreichischen Bundeskanzlers Kurz, der sich als besonders radikaler „Stabilitäts-Falke“ inszeniert hatte, für mehr

Kompromissbereitschaft in Sachen Reform des Stabilitätspaktes sorgen, auch wenn der neue Bundeskanzler Nehammer zunächst auf der Rückkehr zum Stabilitätspakt beharrte.

Vor allem aber haben sich die Klischees aus der Eurokrise, von sparsamen Nordländern und über ihre Verhältnisse lebenden, konsumfreudigen Südländern inzwischen überlebt.

Auch ohne eine rigide Anwendung des Stabilitätspaktes wird in vielen Mitgliedstaaten der EU, gerade auch im notorischen Schuldenland Italien, in Portugal und in Griechenland, inzwischen eine Fiskalpolitik praktiziert, die nicht mehr, wie noch vor der Eurokrise, den Schwerpunkt auf die Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung durch Sozialleistungen, Lohn- und Rentenerhöhungen legt, sondern auf Förderung von Investitionen und Kapitalwachstum. Das darf durchaus als ein Erfolg der verstärkten wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordination in der EU als Resultat der Eurokrise gesehen werden. Die früher als unerreichbar geltende Harmonisierung nationaler Fiskalpolitik: sie funktioniert! Unter diesen Bedingungen ist es kaum durchsetzbar, den größten Schuldnern der EU eine neuerliche Austeritätspolitik im Namen von Haushaltsstabilität und Schuldenabbau aufzuerlegen.

4. Das NextGenerationEU-Programm: Integrationsmotor oder Disziplinierungsmittel?

In der gegenwärtigen Krise zeigt sich also weithin eine hohe indirekte Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die sich von beiden Seiten, der fiskalpolitischen Sparsamkeit wie der Ausgabenfreudigkeit, aufeinander zu bewegen. Andere Differenzen treten darüber allerdings um so schärfer in den Vordergrund und beleuchten, dass der Grundwiderspruch der EU zwischen fortbestehender nationaler Souveränität einerseits, immer tieferer Integration zentraler Politikbereiche andererseits keineswegs verschwunden ist.

Die umfangreichen Finanzmittel, die die EU im Kontext der Coronakrise mobilisiert hat, sollen den souveränen Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Krise helfen, je nach ihrem Bedarf, also dem Ausmaß, in dem sie durch die Pandemie

wirtschaftlich getroffen sind. Der Schlüssel, nach dem NGEU-Mittel den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesen werden, steht fest.¹⁴ Die Auszahlung ist jedoch, wie oben ausgeführt, mit Auflagen verbunden. Jede Regierung muss einen genauen Plan vorlegen, wie sie – gemäß den festgelegten Kriterien für die Verwendung der NGEU-Mittel – ihre Zuweisung einsetzen will. Erst wenn dieser Plan von der EU-Kommission gebilligt wurde, kann die Auszahlung beginnen. Den beiden Mitgliedstaaten Ungarn und Polen, deren Regierungen sich durch die Aufhebung von Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit immer mehr in autoritäre Regime verwandeln, hat die EU-Kommission die Auszahlung bislang verweigert, mit dem Argument, dass eine EU-Rechts-konforme Verwendung nicht gewährleistet sei und wegen deren fehlender Unabhängigkeit durch die Justiz auch nicht überprüft werden könne.

Schon bislang wurde zumal Polen mehrfach vom EuGH zu Strafzahlungen wegen Verstößen gegen EU-Recht verurteilt, ohne diese zu zahlen. Im Gegenteil: die jüngste Entscheidung des von der Regierung unter ihre Kontrolle gebrachten polnischen Verfassungsgerichtshofs, dass polnisches Recht Vorrang habe vor EU-Recht, hat aus diesen Konflikten eine Grundsatzfrage gemacht, die an den Kern der EU als Rechtsgemeinschaft rührt.

Die Mittel, die der EU-Kommission als Hüterin der Verträge normalerweise zu Gebote stehen, sind begrenzt, aber doch wirkungsvoll. Werden vom EuGH verhängte Strafen nicht gezahlt, kann sie die betreffenden Beträge – im Fall Polens bislang in dreistelliger Millionenhöhe – von den Zuweisungen an den betreffenden Staat aus dem EU-Haushalt einbehalten¹⁵ und hat angekündigt, damit in der dritten Januarwoche 2022 zu beginnen. Das NGEU-Programm allerdings bewegt sich in einer ganz anderen Größenordnung, entsprechend wuchtiger fällt die Sanktionswirkung aus, wenn die NGEU-Zuweisung an einen Mitgliedstaat nicht ausgezahlt wird. Polen etwa hätte Anspruch auf Zahlungen in Höhe von 36 Mrd. € über sechs Jahre, davon 24 Mrd. € als Zuweisungen, die von der Kommission im Hinblick auf die Verstöße der gegenwärtigen, von der PiS geführten polnischen Regierung gegen EU-Recht, vor al-

lem die Abschaffung der Unabhängigkeit der Justiz, derzeit nicht ausgezahlt werden.

Polen und Ungarn können sich gegen diese finanziellen Druckmittel wehren, indem sie wichtige Beschlüsse, für die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten erforderlich ist, blockieren. Das wären u.a. die Beschlüsse über neue Eigenmittel in Form von Steuern und Abgaben für die Kommission. Doch diese Beschlüsse sind derzeit nicht dringend, so dass auf veränderte, proeuropäischere Regierungskonstellationen in den beiden Ländern gehofft werden kann.

Dieser Konflikt bringt auf der einen Seite das Thema „nationale Souveränität vs. supranationales EU-Recht“ in denkbar harter Zuspitzung auf die Tagesordnung. Andererseits zeigt die Reaktion der allermeisten Mitgliedstaaten, dass die Suprematie des EU-Rechts von ihnen nicht nur anerkannt wird, sondern sie die Kommission auch darin unterstützen, sie mit allen rechtlichen Mitteln zu verteidigen.

Letztlich steht damit die Mitgliedschaft selbst zur Debatte. Und ein Austritt aus der EU ist weder in Polen noch in Ungarn etwas, das auch nur annähernd breitere Unterstützung in der Bevölkerung hätte – im Unterschied zum Sonderfall Großbritannien.

Das großangelegte Coronafinanzpaket der EU-Kommission ist damit nicht nur ein bedeutendes Instrument zur Stärkung des Euro als Weltwährung, nicht nur ein großer Schritt zur Erweiterung der gemeinschaftlichen Ressourcen, durchaus im Sinne einer begrenzten „Transferunion“, wie sie in entwickelterer Form als Finanzausgleichsmechanismus wesentlicher Bestandteil bundesstaatlicher Verfassungen wie der deutschen ist. Es trägt auch bei zu einer weiteren Verschiebung der Gewichte innerhalb der EU von nationaler zu geteilter, supranationaler Souveränität.

Anmerkungen

- 1 European Commission, Directorate-General for Budget, The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU : facts and figures, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>
- 2 Jens van Scherpenberg, Fiatgeld und Corona-Krise, Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 70. Jahrg., Heft 1/2021, S. 39-48, vor allem S. 45f.
- 3 S. die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 21. Juli 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.
- 4 So die EU-Kommission zum „Europäischen Aufbauplan“, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de. Der Betrag von 750 Mrd. €, ursprünglich festgelegt in Euro von 2018, hat sich aufgrund der enthaltenen Gleitklausel per Ende 2021 auf 807 Mrd. € zu jeweiligen Preisen erhöht, der des Siebenjahres-Haushalts der EU auf 1,211 Bio. €.
- 5 S. Klimaeinnahmen sollen EU-Schulden tilgen; Brüssel präsentiert Vorschlag: Emissionshandel und globale Unternehmenssteuer als Geldquellen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.2021, S. 15.
- 6 ESG steht für Environmental, Social, (Good) Governance, ein Kriterienmaßstab für Investoren, um Kapitalanlagen und Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, soziale Standards und gute Unternehmensführung zu beurteilen.
- 7 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 7. 9. 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_4565.
- 8 Europäische Kommission, Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan, Brüssel, 24.9. 2020 COM(2020) 590 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:61042990-fe46-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.
- 9 Ebd.
- 10 Mario Draghi and Emmanuel Macron: The EU's fiscal rules must be reformed. We need to bring debt levels down, but not through unsustainable spending cuts or higher taxes, in: Financial Times 23.12.2021, <https://www.ft.com/content/ecbdd1ad-fcb0-4908-a29a-5a3e14185966>.
- 11 Vgl. etwa den Chefvolkswirt der Commerzbank: Jörg Krämer, Plädoyer für solide Staatsfinanzen, in: Handelsblatt, 11.1. 2022, S. 48.
- 12 S. „Der Stabilitätspakt muss reformiert werden“. Rettungsfonds-Chef Klaus Regling will den Euro-Staaten Schulden von rund 100 statt 60 Prozent erlauben und einen permanenten Finanztopf für Krisenstaaten schaffen. Das ist Zündstoff für die Bundesregierung, in: Süddeutsche Zeitung, 7.2.2022, S. 18.
- 13 Zu den internen Finanzproblemen Deutschlands, die die Coronakrise mit sich gebracht hat, und dem Umgang damit s. Henrik Scheller, Die finanziellen Folgen von Corona – Explosion der öffentlichen Schuldenstände oder Chance für einen Abbau des Investitionsstaus?, in: GWP 4-2021, Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 70. Jahrg., Heft 4/2021, S. 539-550.
- 14 S. die Übersicht in: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility.pdf
- 15 S. EuGH-Urteil: Polen will Strafzahlungen der EU nicht begleichen, Handelsblatt 14.1.2022, S. 15.

Bürgergeld und Kindergrundsicherung als Einstiege ins bedingungslose Grundeinkommen?

Wendemarken im Koalitionsprogramm der neuen Bundesregierung

Rolf G. Heinze/Jürgen Schupp

Zusammenfassung

Im Beitrag wird diskutiert, ob es sich bei der vorgesehenen Ablösung von Hartz IV durch ein Bürgergeld und den Aufbau einer Kindergrundsicherung eher um einen symbolischen Wandel handelt oder die im Herbst 2021 gewählte Ampel-Koalition einen substanziellen Neuanfang und eine grundlegende Reform des Wohlfahrtsstaates einleitet. Zusammenfassend werden die geplanten Maßnahmen der neuen Bundesregierung als schleichende Transformation einer beitragsfinanzierten Lebensstandardabsicherung zum Grundsicherungsstaat mit einer universalistischen Sozialintegration gedeutet.

Einführung: Abweichungen im Kontinuitätsmodus

Ein zentrales Projekt der neuen Bundesregierung ist die Ablösung von Hartz IV durch ein Bürgergeld und der Aufbau einer Kindergrundsicherung. „Anstelle der bisherigen Grundsicherung (Hartz IV) werden wir ein Bürgergeld einführen. Das Bürgergeld soll die Würde des und der Einzelnen achten, zur gesellschaftlichen Teilhabe befähigen sowie digital und unkompliziert zugänglich sein“ (Bundesregierung 2021, 75). In die gleiche Richtung wird hinsichtlich der Alterssicherung argumentiert: „Wir lösen die Grundsicherung durch ein neues Bürgergeld ab, damit die Würde des Einzelnen geachtet und gesellschaftliche Teilhabe besser gefördert wird“ (6). Und auch mit Blick auf die geplante integrative Kindergrundsicherung spricht die für einen entsprechenden Gesetzentwurf zuständige Ministerin gar von einem Paradigmenwandel: „Die Kindergrundsicherung wird ein Paradigmenwechsel sein. Es gibt hierzulande



Prof. Dr. Rolf G. Heinze

Ruhr Universität Bochum (RUB)
Fakultät für Sozialwissenschaft und Wiss. Direktor des Instituts für
Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und
Regionalentwicklung an der RUB (InWIS)



Prof. Dr. Jürgen Schupp

Senior Research Fellow beim Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am
DIW Berlin und Professor für Soziologie am Institut für Soziologie
der Freien Universität Berlin.

etwa 150 Familienleistungen, da blickt kein Mensch durch. Es braucht eine Leistung, die nach der Geburt eines Kindes schnell und unbürokratisch an Familien ausgezahlt wird, nach einem digitalen Antrag. Einen Garantiebetrag bekommen dann alle Kinder. Ein Zusatzbetrag kommt einkommensabhängig obendrauf. Im Effekt führt das dazu, dass wir mehr Kinder und Familien aus der Armut holen“ (Spiegel 2021). Die neue Bildungsministerin beabsichtigt ebenfalls einen als überfällig erachteten Gesetzesvorschlag zur Reform des Systems der Ausbildungsförderung (BAföG) mit einem ganz ähnlichen Tenor und Leitbild vorzulegen: „Wir werden es auch unbürokratischer und elternunabhängiger machen – parallel zur Kindergrundsicherung“ (Stark-Watzinger 2021).

Im Folgenden soll diskutiert werden, ob es sich um einen nur symbolischen Wandel handelt oder ist es ein substanzieller Neuanfang, der einen Bruch mit der Hartz IV-Gesetzgebung markiert und als erster Schritt zur Überwindung des alten Systems des „Förderns und Forderns“ in Richtung eines Grundsicherungsstaates gedeutet werden kann? Eine solche schleichende Transformation einer beitragsfinanzierten Lebensstandardabsicherung zum Grundsicherungsstaat mit einer universalistischen Sozialintegration wurde bislang primär in sozial- und arbeitsmarktpolitischen Feldern thematisiert: „Die sozialpolitischen Debatten und – ihnen entweder folgend oder vorausgehend – Reformen im Leistungsbereich haben sich von der klassischen Sozialversicherungsstaatlichkeit in Richtung Grundsicherungsstaatlichkeit verschoben“ (Nullmeier 2019, 33; vgl. auch Busemeyer/Garritzmann 2019).

Deshalb sollte geprüft werden, ob es beim Bürgergeld und der Kindergrundsicherung um die Fortsetzung einer schon länger laufenden stillen Wende des Sozialstaates und eine Abkehr vom traditionellen beitragsfinanzierten Typus Bismarck'scher Prägung handelt, die umschrieben werden kann als Weg von einer erwerbsarbeitszentrierten und an Bedarfsgemeinschaften ausgerichteten Architektur sozialer Sicherung zu einem garantistischen sowie bürokratieärmeren Sozialstaat mit mehr individuellen und weniger familienbezogenen Anrechten. Wir werden Argumente für die These einer fortschreitenden, stufenartig sich ausbreitenden universalistischeren sozialen Sicherung stark machen, wohl wissend, wie schwierig Politikwechsel gerade im „stählernen Gehäuse“ der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und deren Verwaltung sind (vgl. Heinze/Schupp 2022, 177ff.). Tieferegehende Sozialstaatsreformen sind in Deutschland selten und zumeist umstritten, was sich hinsichtlich des Vierten Gesetzes für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (besser bekannt als Hartz IV) belegen lässt. Insbesondere die jetzt den Bundeskanzler stellende sozialdemokratische Partei hat hierüber tiefgreifende Legitimations- und Organisationskrisen erfahren und auch allgemein litt die Gesetzgebung von Beginn an trotz vorzeigbarer Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit unter einem schlechten Image in der Bevölkerung und bei nahezu allen sozialpolitischen Interessenorganisationen (vgl. Schupp 2019). Obgleich derzeit ein Systemwechsel hin zu einem bedingungslosen Grundeinkommen von keiner der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien verfolgt wird, stößt es in der Bevölkerung durchaus seit Jahren auf Sympathien. Dies trifft insbesondere für junge Menschen mit einer hohen Bildung zu. Bei einer repräsentativen Umfrage sprach sich etwa die Hälfte der Befragten für ein bedingungsloses Grundeinkommen aus (vgl. Adriaans

et al 2019) und mehr als die Hälfte aller Erwachsenen plädierte im Jahr 2019 dafür, dass das bedingungslose Grundeinkommen die bisherigen Sozialversicherungen ersetzen solle (Lüders/Schroeder 2021, 359).

Vermintes Gelände: der neue Diskurs um ein Grundeinkommen

Die Wende zum Bürgergeld und der Kindergrundsicherung kommt nicht überraschend. Sie ist einerseits den Konjunkturen der öffentlichen Grundeinkommensdebatte und andererseits den Erfahrungen mit der bedingungsarmen Grundsicherung während der Corona-Pandemie geschuldet (Heinze/Schupp 2022, 9ff). Durch das im März 2020 beschlossene Sozialschutzpaket wurden weitreichende Verfahrensänderungen im Sozialgesetzbuch (SGB) II umgesetzt, über die ein Weg in eine bedingungsarme Grundsicherung geebnet wurde. Die Änderungen zielten vor allem darauf ab, schnelle und unbürokratische Zugänge zur sozialen Sicherung sowie eine zügige Bereitstellung von Geldzahlungen für den Lebensunterhalt zu ermöglichen. Dadurch wurde die bislang bestehende strikte Konditionalisierung von Leistungen sowie die aufwändige Prüfung von Vermögensrücklagen deutlich abgeschwächt. (vgl. Beckmann et al 2021). Der Politikwechsel ist andererseits aber auch eine Antwort auf die Defizite des traditionellen Systems sozialer Sicherung in Deutschland, das an mehreren Stellen (so etwa bei der Kinderarmut) strukturelle Schwächen aufweist. Diese wurden massiv vor der Bundestagswahl im Herbst 2021 von vielen Sozialorganisationen artikuliert und fanden sich auch in Programmen der jetzigen Regierungsparteien. Auch aufgrund der Erfahrungen mit der bedingungsarmen Grundsicherung ist es zu Neuaufstellungen im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition gekommen: „Wir gewähren in den ersten beiden Jahren des Bürgergeldbezuges die Leistung ohne Anrechnung des Vermögens und anerkennen die Angemessenheit der Wohnung. Wir werden das Schonvermögen erhöhen und dessen Überprüfung entbürokratisieren, digitalisieren und pragmatisch vereinfachen“ (Bundesregierung 2021, 75).

Die krisenbedingte Neujustierung setzte somit einen seit längerem anhaltenden Reformdiskurs des SGB II fort, der bereits relativ rasch nach dem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel im Zuge der Hartz-Reformen einsetzte. Kontrovers diskutiert wird hierbei seit geraumer Zeit vor allem, in welcher Relation das Fordern zum Fördern stehen soll. Hier sind auch im Koalitionsvertrag noch einige Punkte offen, die sowohl die Frage der Sanktionen als auch der Höhe der neuen Leistungen (Regelsätze wie Transferentzugsraten) konkret betreffen. Es zeichnet sich aber ein Konsens zwischen allen Regierungsparteien ab, wonach gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Ende 2019 die Sanktionspraxis im SGB II und insbesondere die vielfach als ungerecht erachteten Zuverdienstregelungen innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft zu reformieren und stärker zu individualisieren sind. Als weiteren Schritt in Richtung eines Grundsicherungsstaates sind ebenfalls die angekündigten Änderungen beim BAföG zu interpretieren, die auf ein elternunabhängiges individuelles Anrecht auf staatliche Unterstützungszahlungen während einer Ausbildung zielen. Im Koalitionsvertrag heißt es zur Kindergrundsicherung. „Wir wollen mehr Kinder

aus der Armut holen und setzen dabei insbesondere auch auf Digitalisierung und Entbürokratisierung. Wir werden Kitas, Schulen und sonstige Angebote der Bildung und Teilhabe sowie Mobilität weiter stärken. In einem Neustart der Familienförderung wollen wir bisherige finanzielle Unterstützungen – wie Kindergeld, Leistungen aus SGB II/XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, sowie den Kinderzuschlag – in einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung bündeln. Diese Leistung soll ohne bürokratische Hürden direkt bei den Kindern ankommen und ihr neu zu definierendes soziokulturelles Existenzminimum sichern“ (Bundesregierung 2021, 100).

Zunächst gilt schon für das Kindergeld, das es als partielles Grundeinkommen für eine bestimmte Altersgruppe einer Gesellschaft angesehen werden kann, da es vorrangig gewährt und somit bedingungslos gezahlt wird. Hinsichtlich der Finanzierung könnte die Umwandlung des Grundfreibetrags der Einkommenssteuer in ein partielles monatlich ausgezahltes Grundeinkommen gleichfalls eine – bis auf die bürokratischen verwaltungstechnischen Umsetzungskosten sowie die Neufestsetzung eines progressiv wirkenden Steuertarifs – kostenneutrale Reform in Richtung einer negativen Einkommenssteuer weiterentwickelt werden. Aber es gibt vor allem aus psychologischer Sicht einen Unterschied, Geld zu bekommen im Gegensatz zu Geld nicht zahlen zu müssen und es nicht auszuschließen, dass sich auch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger*innen ändert, wenn man jeden Monat eine Geldzahlung erhält statt am Monatsende etwas von den Steuerpflichten abgezogen zu bekommen. Zur Höhe der neuen Leistungen von Bürgergeld wie Kindergrundsicherung nennen die Koalitionspartner – im Gegensatz zur künftigen Höhe des Mindestlohns – freilich bislang noch keine konkreten Zahlen. Deutliche Erhöhungen wären auf jeden Fall kostspielig und erfordern eine Antwort auf die Frage der Finanzierung.

Die aktuellen Akzentsetzungen mit bedingungsärmeren Grundsicherungsleistungen für bestimmte Personengruppen sind ein Beleg für die Fortsetzung der schrittweisen Erosion des traditionellen Sozialversicherungsstaates, der immer stärker von systemfremden (nicht durch das Äquivalenzprinzip definierten) sozialpolitischen Elementen zersetzt wird und sich in Richtung einer Grundsicherungsstaatlichkeit bewegt, in dem die bislang institutionell getrennten Sozialversicherungselemente, Grundsicherungen und soziale Dienste schrittweise zusammenwachsen. Durch die Corona-Krise, die ungeplant ein gesellschaftliches Großexperiment generierte, wurden die strukturellen Schwächen des klassischen Bismarck'schen Sozialmodells real sichtbar - und nicht nur auf der Metaebene der wissenschaftlichen Diskurse debattiert. Sie führten im konkreten Verwaltungshandeln zur Ausweitung bedingungsarmer (universalistischer) Grundsicherungselemente und bewirkten damit (oft unbewusst) einem weiteren Schritt auf den Pfad eines Sozialinvestitions- und Grundsicherungsstaates. Aber nicht nur die Politik nähert sich schrittweise einem Grundeinkommen, auch der öffentliche Diskurs treibt die Dynamik um dieses Narrativ an, was bspw. in diversen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens seinen Ausdruck findet.

Die jenseits der etablierten Politik generierten Anstöße für eine lebendige Debatte um die Chancen und Risiken eines Grundeinkommens verweisen auf die neue, oft dif-

fuse Macht digitaler Medien. Die massenhafte Ausbreitung des Internets generiert individualistisches Kollektivhandeln in Form der verschiedenen Social-Media-Netzwerke. Auch zukünftig dürften die Diskurse zum Grundsicherungsstaat nicht mehr primär in den klassischen, kanalisierten Formen traditioneller politischer Kommunikation in Parteien und Verbänden verlaufen, sondern vermittelt über soziale Bewegungen, medialer Aufmerksamkeit (verstärkt durch die digitalen sozialen Netzwerke) und damit vielfältiger, vermutlich aber auch in polarisierterer Form, was die Chancen einer Versachlichung der Debatte um die Zukunft des Sozialstaats nicht unbedingt erhöhen wird.

Durch die Ausbreitung von parallelen Öffentlichkeiten wird somit die Abschätzung der Erfolgsaussichten schwieriger, weil sich mit dem Funktionsverlust der traditionellen Repräsentationsakteure und Organisationsformen auch populistische Mobilisierungsmuster ausgebreitet haben und damit schwer zu kalkulierende politische Koalitionsbildungen ergeben können. Festzuhalten bleiben aber die neuen politischen Konstellationen und insbesondere das Agendasetting durch öffentliche Mobilisierungsforen und Protestbewegungen, die maßgeblich an der Genese sozialpolitischer Reformprozesse beteiligt sind (etwa in der Klimapolitik). Wenn es auch nicht zu einer Reform aus einem Guss kommen wird, so haben sich doch an verschiedenen Punkten Stellschrauben bewegt, die nun in die Regierungspolitik ausstrahlen und sich möglicherweise zu Kipp-Punkten für die annähernd 150 Jahre andauernde systemische Stabilität des konservativen Typus eines Wohlfahrtsstaats entwickeln.

Der unaufhaltsame Weg zum Transferstaat

In der Wohlfahrtsstaatsforschung werden unterschiedliche Phasen mit ihren prägenden Leitbildern und administrativen Verfahrenswegen konstatiert. Grob wird unterschieden zwischen dem Frühindustrialismus, der die Bismarck'sche Sozialversicherung in Deutschland hervorbrachte, die als Geburtsstunde der Sozialpolitik und damit erste Phase eingeordnet wird. „Der in Deutschland eingeschlagene Weg einer zunächst auf die Industriearbeiterschaft zugeschnittenen beitragsfinanzierten Pflichtversicherung wurde aber nicht überall alternativlos beschritten. Andere Länder bezogen relativ früh die gesamte Wohnbevölkerung in die soziale Sicherung ein, konzentrierten Sozialleistungen auf die Bedürftigen oder setzten in stärkerem Maße auf Freiwilligkeit und private Vorsorge“ (Obinger/Schmidt 2019, 2). In der zweiten Phase, der Hochzeit wohlfahrtsstaatlicher Expansion, die nach dem Zweiten Weltkrieg und bis über die 1970er Jahre hinaus datiert werden kann, wurden die sozialstaatlichen Programme und Sozialversicherungen auf immer größere Teile der Bevölkerung ausgedehnt (in Deutschland bis zur Pflegeversicherung in den 1990er Jahren). Gleichzeitig wuchs der soziale Dienstleistungssektor deutlich und stetig an und weist auch gegenwärtig eine ausgeprägte Wachstumsdynamik auf (vgl. Heinze 2020). Die Zahl der Leistungsbeziehenden von Sozialleistungen in Deutschland hat bereits Mitte der 1990er Jahre einen qualitativen Sprung gemacht, weil es seitdem mehr Beziehende von Sozialleistungen als Produzenten gibt. „Das Jahr 1996 markiert eine Wasserscheide des deutschen Wohlfahrtsstaates. Seitdem leben in Deutschland mehr Rentner, Arbeitslose und So-

zialhilfeempfänger als sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer. Das Ereignis kennzeichnet einen gesellschaftlichen Strukturbruch. Und es steht zugleich für einen späten und politisch ungewollten Triumph des Wohlfahrtsstaates: Bei einer wachsenden Zahl von Leistungsempfängern werden die sozialen Sicherungssysteme noch mehr als bisher zur staatstragenden Einrichtung“ (Czada 2008, 191 f.). Und die Zahl der Leistungsempfänger ist weiter angestiegen; die Sozialleistungsquote liegt inzwischen über 30 % (vgl. Heinze/Schupp 2022, 61ff).

In der dritten Phase wird die am sozialversicherungspflichtigen Erwerbsstatus klebende soziale Sicherung schrittweise auf alle Bürger*innen erweitert. Der Solidaritätsgedanke bleibt hier nicht bei den Erwerbstätigen stehen, sondern wird zunehmend inklusiv für die gesamte Gesellschaft gedacht, was insbesondere bei einer zunehmend sozioökonomisch und kulturell zersplitterten Gesellschaft ein zukunftsfähiges Leitbild sein kann.

Einen nicht geplanten Auftrieb bekam der Diskurs um ein Grundeinkommen durch die seit Anfang 2020 grassierende Corona-Pandemie, die althergebrachte sozialstaatliche Regulierungsmuster in manchen Feldern außer Kraft setzte und in vielen Aspekten stärker auf eine bedingungsarme Grundsicherung setzt (Beckmann et al. 2021). Zwar existiert bereits eine soziale Grundsicherung in Deutschland in Form der Sozialhilfe bzw. der seit 2005 zusammengelegten Arbeitslosen- und Sozialhilfe, jedoch folgt sie dem verwaltungsintensiven Prinzip einer umfassenden Bedarfsprüfung nach Eingang eines entsprechenden Antrags auf Grundsicherungsleistungen sowie der Nachrangigkeit gewährter Leistungen. Aus der bisherigen „Eingliederungsvereinbarung“ wird künftig beim Bürgergeld eine „Teilhabvereinbarung“; hier wird es auf Änderungen im Detail unter der neuen Überschrift ankommen, da man von „Mitwirkungspflichten, die in der Teilhabvereinbarung festgehalten werden“ auch künftig nicht abrücken möchte. Jedoch soll mit dem Verzicht des sog. „Vermittlungsvorrangs“ Langzeitarbeitslosen die Möglichkeit eröffnet werden, statt einer zumutbaren Vermittlung in eine ungeliebte Helfertätigkeit stattdessen eine Weiterbildung zu gewähren, wenn dies bessere Erfolgsaussichten einer nachhaltigen Erwerbsintegration eröffnet.

Der schrittweise sich vollziehende stille Wandel hin zu garantistischeren Lösungen wird von den Akteuren im deutschen Sozialversicherungsstaat mit seiner Vielzahl von Institutionen und paritätisch besetzten Gremien und Verwaltungseinheiten bislang gern übersehen, wohl auch um die konkreten Organisationsinteressen nicht anzutasten oder zumindest in Frage stellen zu müssen. Deshalb werden sich auch die Gegner von Grundeinkommensmodellen vor allem in den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Organisationen sammeln und auf die Einhaltung der Normalität des deutschen Sozialstaatsmodells drängen oder sie als neoliberales Gedankengut bzw. Stilllegungsprämie zu diskreditieren und abzuwehren versuchen. „In den ausgebauten Wohlfahrtsstaaten des globalen Nordens wurde Sozialpolitik weitgehend zu einer Sache der Bestandserhaltung staatlicher Bürokratien, der Wählerattraktion von Volksparteien, der Pflege der Pfründen von Interessenverbänden und Wohlfahrtsorganisationen, und der Urteile einer Sozialgerichtsbarkeit, die den sozialpolitisch positiv Privilegierten als Mittel der Besitzstandswahrung dient. Verteilungskonflikte finden nur noch innerhalb der Sozialpolitik statt“ (Rieger 2019, 55).

Nicht umsonst haben sich in vielen Grundzügen im deutschen Sozialstaat wesentliche Elemente der Bürokratisierung und Fragmentierung bis heute erhalten und werden gefördert durch das Beharrungsvermögen der traditionellen sozialpolitischen Akteure und Organisationen. Zu grundlegenden Reformen kommt es aber nur, wenn sowohl ein Grundkonsens in der Politik gefunden wurde als auch zentrale Entscheidungsträger in der Verwaltung dahinterstehen. „Er muss zwar von außen unterstützt werden, lässt sich aber kaum von außen erzwingen oder steuern. Dazu ist der Aufbau einer Führungskoalition, die den Veränderungsprozess anleitet und unterstützt, wichtig“ (Bogumil/Jann 2020, 368f.; vgl. auch Ludewig 2021).

Ein Regierungswechsel könnte ein guter Anlass sein, festgefahrene Strukturen und Blockaden aufzubrechen, zumal auch in der Öffentlichkeit das Grundeinkommens-thema Aufmerksamkeit erfährt. So zeigt sich aktuell, dass der durch die Ampelkoalition anvisierte Wechsel in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik die Diskurse um eine Grundsicherung bzw. ein Grundeinkommen befördert. Manche Vertreter der CDU/CSU-Fraktion (etwa Oppositionsführer Brinkhaus von der CDU) sehen im geplanten Bürgergeld die Abkehr vom fordernden Sozialstaat und glauben dabei zu erkennen: „Das ist die Vorstufe zum bedingungslosen Grundeinkommen“ (Wirtschaftswoche 2021).

Wir interpretieren die Neuakzentuierung nicht als Bruch, sondern sehen darin eine gewisse Kontinuität des Wandels, die sich – im Sinne des im Jahr 2021 verabschiedeten Grundsatzprogramms der Grünen – zumindest mittel- und langfristig „an der Leitidee eines Bedingungslosen Grundeinkommens“ zu orientieren scheint. Die Erprobung bedingungs- und bürokratieärmerer Formen der Grundsicherung könnte ebenfalls mithelfen, den insbesondere von Ökonomen fokussierten Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Grundeinkommen insofern zu korrigieren, als dass die einseitige Fixierung auf die Finanzierungsperspektive überwunden bzw. zurückgestellt werden kann und zwar in Richtung eines ideologiebefreiten und ergebnisoffenen Diskurses um eine Neufundierung des traditionellen Sozialstaats obrigkeitsstaatlicher Prägung. Es geht dabei nicht nur um eine für alle Gesellschaftsmitglieder sanktionsfrei zu erhaltende Basissicherung, sondern vor allem auch um die derzeit empirisch offene Frage, wie die größer gewordenen (Frei-)Zeitpotenziale produktiv und auch in Zeiten der Umsetzung von Klimazielen ressourcenschonend genutzt werden können. Auch wenn man nicht das Menschenbild teilt, dass sich bei einem bedingungslosen Grundeinkommen viele passiv in das soziale Sicherungsnetz zurückziehen, woran es ohnehin durch empirische Untersuchungen Zweifel gibt (vgl. Schupp 2020 sowie Bohmeyer/Cornelsen 2019), ist die Frage nach der sinnvollen und selbstbestimmten Zeitverwendung und staatlich zu gewährleistenden inklusiven Infrastrukturen von großer Bedeutung.

Bislang prägten seit Jahren zwei wiederkehrende Diskurse zu einem grundlegenden Reformbedarf im derzeitigen System der sozialen Sicherung mit der Option eines bedingungslosen Grundeinkommens die Debatte.

Demografischer Wandel und wachsende Sozialausgaben

Der schon seit einigen Jahrzehnten geführte erste Diskurs zielte primär auf den demografischen Wandel und prognostizierte, dass es künftig zunehmend schwieriger wird, die paritätisch durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge umlagefinanzierten Sozialsysteme nachhaltig zu finanzieren und zugleich Altersarmut zu vermeiden. Der steuerfinanzierte Anteil an sozialen Sicherungsleistungen liegt bereits heute bei über 40 % und er wird vermutlich in den nächsten Jahren weiter steigen. Die demografischen Argumentationsmuster waren zumeist verbunden mit den Segmentierungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt und der Langzeitarbeitslosigkeit, die bei den betroffenen Gruppen im Alter zur Verarmung führen kann. Durch die arbeitsmarktpolitischen Reformen in der ersten Dekade dieses Jahrhunderts und insbesondere den raschen Abbau der Arbeitslosigkeit bis zum Ausbruch der Finanzkrise 2008/2009 verstummten zunächst die Diskurse um eine Grundsicherung oder ein Basiseinkommen. Die Finanzkrise mitsamt der zunächst auch in Deutschland befürchteten, aber aufgrund der Ausweitung der Kurzarbeitergeldzahlungen am Ende nur geringfügigen Zunahme an Arbeitslosen führte zumindest zu einer zyklischen Wiederkehr der Debatte und der Kreis der an Grundsicherungsmodellen interessierten Akteure wurde größer.

Die Debatte zum Grundeinkommen hierzu wurde aber weiterhin kontrovers geführt; Gegner und Befürworter finden sich in allen politischen Parteien (hervorgetan haben sich hier aber seit jeher die Grünen als Fürsprecher). Eine Abkehr vom Sozialstaat Bismarck'scher Prägung schließen inzwischen unterschiedlich sozialpolitisch positionierte Politiker nicht mehr aus, weil dieses Sozialstaatsmodell die Grenzen seiner Belastbarkeit überschritten habe. So ist mittlerweile auch der Zuschuss des Bundes zur Rentenversicherung der mit Abstand größte Posten im Bundeshaushalt. Er wird voraussichtlich von 94 Milliarden Euro 2018 auf 110 Milliarden Euro im Jahr 2022 ansteigen, aber die Hauptlast der Sozialstaatskosten wird vor allem von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten getragen. Der bislang dominante normative Grundsatz unseres beitragsfinanzierten Sozialstaatsmodells nämlich einer Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung (Äquivalenzprinzip) hat bereits heute für etliche Gruppen keine Geltung mehr. „In der Praxis ist das längst nicht mehr so eindeutig der Fall. Jeder der 21 Millionen Rentenbezieher erhält rechnerisch im Durchschnitt etwa 400 Euro monatlich aus Steuergeld. Das Äquivalenzprinzip wird längst verwässert“ (Rürup 2019; vgl. auch ders. 2021). Aber auch wenn es Konsens zwischen fast allen wissenschaftlichen Rentenexpert*innen gibt, dass die demografischen Herausforderungen mit dem gegenwärtigen System der Alterssicherung nicht gemeistert werden können, hält auch die neue Bundesregierung an der Illusion fest, die Rente sei auch zukünftig sicher. In der Ampelkoalition wurden zwar einige Neuerungen beschlossen (etwa der Aufbau einer teilweisen Kapitaldeckung als dauerhafter Fonds), allerdings sind die hierfür vorgesehenen finanziellen Mittel für einen Paradigmenwandel viel zu gering, vielmehr werden alte Denkmuster beharrlich aufrechterhalten und damit auch Generationenungerechtigkeiten fortgeschrieben. „Nach den Berechnungen der gesetzlichen Rentenversicherungen werden die Beiträge spätestens im Jahr 2024 steigen, aller Wahrscheinlichkeit nach mit einem sehr kräftigen Sprung gleich auf

die besagten 20 Prozent, bis 2035 auf 22,4 Prozent. Die Lasten des demographischen Wandels werden einseitig auf die jüngere Generation verschoben, die zudem den Klimawandel und den aufgestauten Bedarf an Infrastrukturinvestitionen finanzieren muss. Dies ist offensichtlich nicht generationengerecht, aber auch nicht nachhaltig, weil die Beitragslast stetig ansteigen wird“ (Börsch-Supan 2021, 22).

Die Folgewirkungen der Alterung der Gesellschaft waren bereits spätestens seit Mitte der 1970er Jahre bekannt, dennoch leiteten die politisch-administrativen Akteure keine strategische Neuausrichtung ein. Kaufmann diagnostizierte schon 2002 dem Sozialleistungssystem in Deutschland eine „demografische Blindheit“ (ders. 2009) und auch heute noch wird der Diskurs um die zukünftige Rente in einer „Demografie-Dunkelkammer“ geführt (vgl. u.a. Munsberg 2021). Diese Feststellung ist Ende 2021 noch weitgehend zutreffend und ablesbar im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition, in dem oft der Begriff Nachhaltigkeit auftaucht, allerdings nur am Rande mit Blick auf die gesetzliche Alterssicherung, die aufgrund des demografischen Wandels vor den größten Herausforderungen seit ihrer Einführung steht. Es ist unbestreitbar, dass in den nächsten Jahren die geburtenstarken Jahrgänge aus den 1960er Jahren in den Ruhestand gehen und künftig keine Beiträge mehr entrichten werden und zugleich auch die Zahl der jüngeren Erwerbstätigen zurückgeht (heute kommen auf 100 potenzielle Beitragszahler 37 Senioren, im Jahr 2040 werden es 53 sein), so dass grundlegende Strukturreformen notwendig sind. Die Diskussion darüber wird zudem nicht offen geführt, obgleich – oder vielleicht sogar weil - viele Umfragen belegen, dass über zwei Drittel der Bevölkerung sich im wachsenden Maße Sorgen um ihre Alterssicherung machen¹.

Arbeitsmarkt und soziale Integration

Der zweite Diskurs bezieht sich auf das vermeintliche Ende der Erwerbsarbeitsgesellschaft infolge von Digitalisierung, Robotereinsatz und neuerdings des Einsatzes künstlicher Intelligenz, die eine fortschreitende Freisetzung menschlicher Arbeit bewirken würden. Auch diese Debatten um eine technologische Arbeitslosigkeit sind nicht neu, sondern werden seit Jahrzehnten mit unterschiedlichen Schwerpunkten geführt. Neu sind hingegen die besonderen Ausprägungen der Digitalisierung und der künstlichen Intelligenz, die die Produktionsstruktur und Funktionsweise der Gesellschaft verändern. Die sich ausbreitende Digitalisierung ist ein qualitativer Sprung insofern, dass viele menschliche Tätigkeiten ersetzt werden können (von selbstfahrenden Autos bis hin zu telemedizinischen Verfahren und dem 3D-Druck). Zwar wird die Digitalisierung gemäß neuerer Studien zur Jobentwicklung in Deutschland unter dem Strich nicht zwingend zu deutlich weniger Erwerbsarbeit führen. Die OECD stellte gleichwohl im letzten Employment Outlook dar, dass in Deutschland mehr Arbeitsplätze einem hohen Automatisierungs- bzw. Änderungsrisiko ausgesetzt sind als im Durchschnitt der OECD-Länder. Nach Berechnungen des Fachkräftemonitorings des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales entstehen in Folge des wirtschaftlichen und beruflichen Strukturwandels bis zum Jahr 2035 insgesamt fast 3,3 Millionen Ar-

beitsplätze, gleichzeitig werden aber auch rund 4 Millionen Arbeitsplätze wegfallen (vgl. zusammenfassend Heinze/Schupp 2022, 223ff. und die Beiträge in Buss et al 2021). Bei den neu geschaffenen Arbeitsplätzen stellt sich zudem die Frage, welche Art von Jobs dies sein werden – sind diese sozialversicherungspflichtig? Oder werden durch Plattformökonomie nicht vielmehr künftig auch viele Formen von Selbstständigkeit aufkommen, bei denen die Erwerbstätigen eben nicht in jenes Netz sozialer Sicherung eingebunden sind, das sich bislang als tragfähig erwiesen hat? Wenn diese Menschen nach ein paar Jahren ihre Beschäftigung verlieren, müssen sie aufgefangen werden. Auch in diesem Diskurs gibt es gute Argumente dafür, unser Sozialsystem umzustellen – weg von der beitragsbezogenen Belastung von Arbeit hin zu einer stärkeren Finanzierung aus Steuern.

Schon heute zeigen sich die problematischen Folgen für die Betroffenen bei den sozialversicherungsfreien Minijobs, die sich in den letzten Jahrzehnten ausgeweitet haben und mit fast 8 Millionen Beschäftigten zu einem „normalen“ Segment des deutschen Arbeitsmarktes wurden. Hier paart sich prekäre Beschäftigung mit unzureichender Sicherung im Alter – allerdings mit sozial selektiven Wirkungen. So üben einige Gruppen (Schüler, Studenten, Rentner) diese Tätigkeiten nur temporär aus und andere sind durch Lebensgemeinschaften (zumeist Ehepartner) sozial in vielen Bereichen abgesichert, allerdings verbleiben gerade mit Blick auf Arbeitnehmerrechte wie die Alterssicherung erhebliche Risiken. Die Ausdifferenzierung der Erwerbsformen kann von den „normalarbeitszentrierten“ Sicherungssystemen nicht mehr gesichert werden und deshalb erhalten die Diskurse um ein Grundeinkommen oder eine Bürgerversicherung „nicht bloß mit Blick auf Minijobs, sondern auch einer Hybridisierung von abhängiger und selbstständiger Beschäftigung – etwa im Zuge gewandelter Arbeitsformen in der digitalen Plattformökonomie – neue Nahrung“ (Beckmann 2020, 121; vgl. auch Preuß 2021).

Trotz wachsender Warnungen vor den Risiken der Minijobs (von einer Deckelung auf 200 Euro bis hin zu Verbotsforderungen) wurde im Koalitionsvertrag die Verdienstgrenze für Minijobs heraufgesetzt (von 450 auf 520 €) – wohl als Kompensation seitens der Grünen und der SPD an die FDP und die zugleich beschlossene umgehende Erhöhung des Mindestlohns auf 12 €. Diese beiden, mehrere Millionen Menschen betreffenden, Änderungen im Bereich Arbeit und Soziales weisen auf den nicht allein im Bereich Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erkennbaren ambivalenten Charakter der neuen Regierungspolitik hin. Ungeachtet nicht zu leugnender Aufbrüche in manchen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fragen erinnert die Politik der Ampelkoalition an die traditionelle Politik von Kanzlerin Merkel, die Experimente scheute, Entscheidungen hinauszögerte, Konflikte und Unsicherheiten gern rhetorisch überspielte und öffentlich zumeist Optimismus ausstrahlte.

Treiber für eine nachhaltigere und bürokratieärmere Grundsicherungsstaatlichkeit

Auch wenn Deutschland als „Kanzlerdemokratie“ bezeichnet werden kann (vgl. Sturm 2021), wird eine Fortführung der defensiv ausgerichteten Politik der Merkel-Ära allein deshalb schwierig werden, weil sich die Ampelkoalition selbst mit dem Narrativ „Mehr Fortschritt wagen“ mit hohem programmatischem Anspruch schmückt. In der Regierungspraxis wird sich zeigen, wieviel Wahrheit in solchen Ankündigungen steckt oder ob es sich nur um opportunistisches Improvisieren sowie ausschließliches Einigen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen drei unterschiedlich ausgerichteten Regierungsparteien handelt. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Fragen sind sicherlich ein guter Lackmestest für die Glaubwürdigkeit, denn Politikwechsel traten in diesen Arenen äußerst selten in Deutschland auf. Wie gezeigt, können sich aber aus der besonderen Konstellation (neues Regierungsbündnis plus evidenzbasierte Krisenerfahrungen) Spielräume für eine Wende in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ergeben, die sich an die ohnehin ablaufende schleichende Transformation zu einem investiven Grundsicherungsstaat ankoppeln könnten. Die bedingungsarmen Zugänge während der Corona-Krise wären dann eine Testphase gewesen, ein „Window of Opportunity“, das den politischen Akteuren Mut zu einer weitergehenden experimentellen Politik machen kann.

Auch schon vor der Corona-Pandemie wurde vermehrt auf die Herausforderungen einer fragmentierten Gesellschaft mit wachsenden sozialen Polarisierungen und ökologischen Gefährdungen hingewiesen, die mittelfristig vermutlich nicht über die etablierten Institutionen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung gelöst werden können. So wurde bspw. im Rahmen des Sechsten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in einer Längsschnittstudie festgestellt, dass es in Deutschland über die letzten 30 Jahre zu einem systematischen Rückgang der Aufstiegsmobilität aus unteren sozialen Lagen der Armut oder Prekarität gekommen ist (vgl. Groh-Samberg et al. 2020). Über ein Grundeinkommen könnten die sozialen Ungleichheiten zwar nicht beseitigt, aber zumindest dahingehend gemildert werden, dass ein Sicherheitsnetz sowohl für derzeit in verdeckter Armut lebende Menschen als auch für Teile der Mittelschicht, die von Abstiegsängsten verunsichert sind, geknüpft wird. So sind die Unwägbarkeiten der vielfältigen Transformationen (von der Digitalisierung, dem demografischen Wandel bis zur Energiewende) besser zu bewältigen.

Die Virus-Pandemie hat zudem darauf verwiesen, dass monetäre Absicherungen allein nicht ausreichen, um das Auseinanderdriften der Gesellschaft einzudämmen. Es muss genauso in den Ausbau und die Sicherung der Daseinsvorsorge investiert werden und es gilt, die Fragmentierung der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherung zu überwinden. Das Grundeinkommen könnte dabei ein wesentlicher Baustein sein. Bisher ist diese Debatte noch zu sehr von persönlichen Meinungen und stereotypen Vermutungen, aber auch vielen ideologisch gefärbten Thesen und Klischees geprägt (sh. hierzu auch die neueste Publikation von Blank et al 2021). Stärker rationale Erwägungen in die politischen Debatten einfließen zu lassen, ist eine Aufgabe für die soziologische und sozialpolitische Forschung. Nach der Einführung weiterer Bausteine

durch die 2021 gebildete Bundesregierung gilt es, neben der Evaluation der neu eingeführten Grundsicherungselemente einen Stufenplan zu skizzieren, für welche weiteren Bevölkerungsgruppen prioritär ein Umbau in eine generalistische und sozialintegrativere Gewährung sozialer Sicherung erfolgen könnte.

Wenngleich nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen manche Personengruppen eher zu einem Rückzug in das Private, bei einigen vielleicht zur sozialen Isolierung, motivieren könnte (was aber ohnehin auch heute schon stattfindet und abzulesen ist an den Debatten um wachsende Einsamkeit), so kann es in Koppelung mit einer öffentlichen Infrastruktur zu einer realen Belebung der vielfältigen Formen sozialen Engagements kommen. Eine derartige Grundsicherungsstaatlichkeit könnte unterschiedliche Modelle einer gemeinwohlorientierten und produktiven Zeitverwendung befördern und sinngebende Tätigkeitsformen auch für diejenigen Gruppen eröffnen, die auf den flexibilisierten und dynamisierten Arbeitsmärkten keine Anerkennung finden. Zudem würden die bislang eher auf selektive Partizipation beschränkten sozialen Netzwerke und Engagements durch ein Grundeinkommen gestärkt. Darüber hinaus können garantistischere Sicherungen als Sprungbrett für Existenzgründungen und generell soziale Innovationen wirken, da sie die in der Gründungsphase auftretenden Erfolgs- und Absicherungsfragen mildern und ein bürokratiebefreites Sicherheitsnetz vorhalten. Es wird die zukünftige Regierungspraxis des neuen Ampelbündnisses belegen, ob ein lautloser Wandel in den Transferstaat, begleitet vom Hinauszögern strategischer Entscheidungen, perpetuiert wird oder harte Richtungsentscheidungen politisch umgesetzt werden. Erst dann kann von mehr als einer symbolischen Wendemarke gesprochen werden.

Anmerkung

- 1 Vgl. u.a. OECD 2019 und 2021; Lüders/Schroeder 2020, 352ff; Institut für Demoskopie Allensbach 2019; <https://www.tagesspiegel.de/meinung/vom-generationenvertrag-zum-generationenkonflikt-die-rente-ist-fuer-junge-menschen-ein-reinfall/27100178.html>.

Literatur

- Adriaans, J./Liebig, S./Schupp, J., 2019: Zustimmung für ein bedingungsloses Grundeinkommen ist eher bei Jungen, besser Gebildeten sowie in unteren Einkommensschichten anzutreffen, in: DIW-Wochenbericht 86 (15), S. 264-270
- Beckmann, F., 2020: Die soziale Sicherung geringfügig Beschäftigter: Zur Bedeutung individueller Erwerbspräferenzen in Zeiten flexibler Arbeit, in: Zeitschrift für Sozialreform 66(2), S. 99-127
- Beckmann, F./Heinze, R.G./Schad, D./Schupp, J. 2021: Klima der Angst oder Respekt auf Augenhöhe? Erfahrungen von Hartz IV-Beziehenden mit Jobcentern im Zuge der Corona-Pandemie, in: Sozialer Fortschritt 70 (10-11), S. 651-669
- Blank, F./Schäfer, C./Spannagel, D. (Hg.), 2021: Grundsicherung weiterdenken, Bielefeld: transcript
- Bogumil, J./Jann, W., 2020: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer VS (3., vollständig überarbeitete Auflage)
- Bohmeyer, M.Cornelsen, C., 2019: Was würdest Du tun? Wie uns das Bedingungslose Grundeinkommen verändert. Berlin: Econ.

- Börsch-Supan, A., 2021: Die Verdrängung des demographischen Wandels Rückschritt statt Fortschritt: Die deprimierende Rentenpolitik der Ampelkoalition, in: FAZ v. 24.12. 2021, S. 22
- Buss, K.-P./Kuhlmann, M./Weißmann, M./Wolf, H./Apitzsch, B. (Hg.), 2021: Digitalisierung und Arbeit. Triebkräfte-Arbeitsfolgen-Regulierung, Frankfurt/M.: Campus
- Busemeyer, M. R./Garritzmann, J. L., 2019: Bildungspolitik und der Sozialinvestitionsstaat, in: Obinger, H./Schmidt, M. G. (Hg.), Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden: Springer VS, S. 783-806
- Bundesregierung 2021: Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (abger. am 31.12. 2021)
- Czada, R., 2008: Irrwege und Umwege in die neue Wohlfahrtswelt, in: Evers, A./Heinze, R. G. (Hg.), Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden: VS, S. 186-207
- Groh-Samberg/O./Büchler, T./Gerlitz, J.Y., 2020: Soziale Lagen in multidimensionaler Längsschnittbetrachtung. Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin: BMAS
- Heinze, R.G., 2020: Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt, Wiesbaden: Springer VS
- Heinze, R.G./Schupp, J., 2022: Grundeinkommen - Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation. Wiesbaden: Springer VS
- Institut für Demoskopie Allensbach, 2019: Die Zukunft der Rente. Perspektiven und Reformbedarf aus der Sicht der Bürger, Allensbach
https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/12004_INSM_Management_Summary.pdf (abgerufen am 4.1. 2022).
- Kaufmann, F.X., 2009: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß, in: ders. (Hg.), Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (3. erw. Auflage), S. 149-164
- Ludewig, J., 2021: Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise. Update für Deutschland, Baden-Baden: Nomos
- Lüders, K./Schroeder W., 2020: Die Legitimität des Sozialstaats, in: Kneip, S./Merkel, W./Weßels, B., (Hg.), Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS, S. 341-364
- Munsberg, H., 2021: Rente. Olaf Scholz und die Dunkelkammer, in: SZ v. 22.12. 2021, S. 17
- Nullmeier, F., 2019: Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2013, in: Schroeder, W./Schulze, M. (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel, Baden-Baden: Nomos, S. 19-40
- Obinger, H./Schmidt, M.G., 2019: Einleitung, in: dies. (Hg.), Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden: Springer VS, S. 1-8
- OECD, 2019: Risks that Matter. Main Findings from the 2018 Risks that Matter Survey, Paris
- OECD, 2021: Risks that Matter. Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey, Paris
- Rieger, E., 2019: „Gesetzgebung der Zukunft“. Ideen in der Sozialpolitik und der Soziologie, in: Baumgartner, A.D./Fux, B., (Hg.), Sozialstaat unter Zugzwang?, Wiesbaden: Springer VS, S. 43-72
- Preuß, R., 2021: Gering, geringer, geringfügig, in: SZ v. 11.12. 2021 (abger. am 15.1. 2022):
<https://www.sueddeutsche.de/meinung/minijobs-ampel-koalition-arbeitsmarkt-1.5485406/>
- Rürup, B., 2019: Interview, in: ZEIT-Online, 15.11.2019
<https://www.zeit.de/2019/47/grundrente-bert-ruerup-rentensystem-altersarmut-einkommen> (abger. am 31.12. 2021)
- Rürup, B., 2021: Rentenpolitik ist mehr als Mathematik. Handelsblatt Research Institute (Der Chefökonom) vom 11.6. 2021
- Schupp, J., 2019: Hartz IV – weder Rolltreppe aus der Armut noch Fahrstuhl in die Armut, in: Wirtschaftsdienst 99 (4), S. 247-251

- Schupp J., 2020: Bedingungsloses Grundeinkommen: Viel Zustimmung, aber auch große Ablehnung, in: *Wirtschaftsdienst*, 100 (2), S. 112-116
- Spiegel, A., 2021: „Eine Frage der Haltung“. Interview mit der Familienministerin, in: *TAZ* v. 21.12. 2021
- Stark-Watzinger, B., 2021: Wollen aufbrechen in ein Jahrzehnt der Innovationen, in: *Handelsblatt* v. 29.12.2021
- Sturm, R., 2021: Deutschlands „Kanzlerdemokratie“. in *GWP*, 70(4), S. 518-526
- Wirtschaftswoche, 2021: Erste Regierungserklärung. Scholz beschwört Aufbruch für Deutschland mit Ampel-Regierung, in: *Wirtschaftswoche online* vom 15.12.2021
<https://www.wiwo.de/politik/deutschland/erste-regierungserklaerung-scholz-beschwoert-aufbruch-fuer-deutschland-mit-ampel-regierung/27895182.html> (abger. am 31.12. 2021)

Rente und Generationengerechtigkeit – viele Analysen, einige Zuspitzungen, wenige Lösungen

Josef Schmid

Zusammenfassung

Rente und Generationengerechtigkeit sind seit über zwei Jahrzehnten in der öffentlichen Diskussion; mehrere Kommissionen und Expertisen haben das Feld empirisch ausgeleuchtet – und (zu) wenig ist passiert. So zumindest die skeptisch Einschätzung vieler Beobachter. Woran liegt das? Wie so oft ist die Antwort: An der Komplexität des Problems und der Heterogenität der Interessen und Betroffenen. Denn je nachdem, an welcher Stellschraube man dreht fallen unterschiedliche Kosten und Nutzen an. Und zuge-spitzt: (nur) simple Definitionen erlauben „gute“ Messungen, komplexere Bearbeitungen der Problematik generationengerechte Rente führen zu Schätzungen mit Fehlern und Interpretationsspielräumen. Am Ende bleibt nur die politische Diskussion über ein faire und solidarische Verteilung von Lasten und Nutzen als Lösungsweg.

1 Das Thema im Alltag

Wenn man mit den Leuten über die Rente spricht, machen sich bei Allen schnell große Unsicherheit und Sorge breit. Das gilt m.E. sowohl für ältere als auch jüngere Gesprächspartner sowie für alle Schichtzugehörigkeiten. Die Zeiten, in denen man den Satz „Die Rente ist sicher“ geglaubt hat, sind längst vorbei. Dabei ist es nicht nur die Ungewissheit, die prinzipiell allen zukünftigen Entwicklungen innewohnt, sondern es ist vor allem das Zusammenwirken mehrerer großer Veränderungen und Herausforderungen. Der demografische Wandel erzeugt massive Folgen, denn einerseits nehmen die Älteren und deren Lebenserwartung deutlich zu, während umgekehrt eine starke „Unterjüngung“¹ wegen der sinkenden Reproduktion stattfindet. Zugleich wandelt sich



Professor Dr. Josef Schmid
Universität Tübingen
Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Arbeitsmarkt im Zuge der Globalisierung und Digitalisierung, die Leistungsfähigkeit der Familie sinkt und die Lebensläufe werden unsteter. Schließlich verlieren kulturelle Selbstverständlichkeiten und politische Steuerungsfähigkeit ebenfalls an Konstanz und Verlässlichkeit. Kurz: Zuverlässigkeit droht sich in Zufälligkeit zu verwandeln.²

Aus dieser Konstellation ergibt sich in Bezug auf die Rente – neben diversen anderen Fokussierungen – der Generationenkonflikt als Diskurs und Problembeschreibung.³ Zugespitzt dargestellt findet sich das in Karikaturen wie derjenigen, auf der zweimal ein Fahrrad mit Anhänger abgebildet ist. Im ersten Fall, der sich auf die früheren „goldenen Jahre“ bezieht, treten drei Personen und ein Mensch lässt sich ziehen. Im anderen Bild wird die Ritschka nur noch von einem Menschen betrieben, dafür sitzen drei im Anhänger. Man könnte die Zuspitzung noch steigern, indem man die drei Sekt trinken und die Peitsche schwingen lässt.⁴ Aber trifft das in Wirklichkeit zu? In der öffentlichen Diskussion vielleicht, nach repräsentativen Umfragen eher weniger. Dabei zeigt sich, dass die Problematik etwas komplexer als die hübsche Grafik ist. Man kann sich etwa ebenfalls vorstellen, dass die aktiven Personen durchtrainiert sind und dass das Fahrrad über einen starken Hilfsmotor verfügt. Damit sind wir bei den Tücken der Vereinfachung: Die Relationen von Kopfzahlen sind allenfalls ein Element im komplexen Gefüge der Altersversorgung⁵ und ihrer Finanzierung. Im Grunde geht es vielmehr um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die wiederum stark von der Qualifikation abhängt. Das Problem der bloßen Zählung von Köpfen gilt im Übrigen ebenfalls bei den Wählern; auch hier wird gerne die Gefahr einer Rentnerpublik oder Gerontokratie als Ursache für die Gerechtigkeitslücke bei den Jungen postuliert – was empirisch kaum Evidenz findet⁶. Denn die politischen Präferenzen sind genauso heterogen wie die Varianten von Gerechtigkeit.

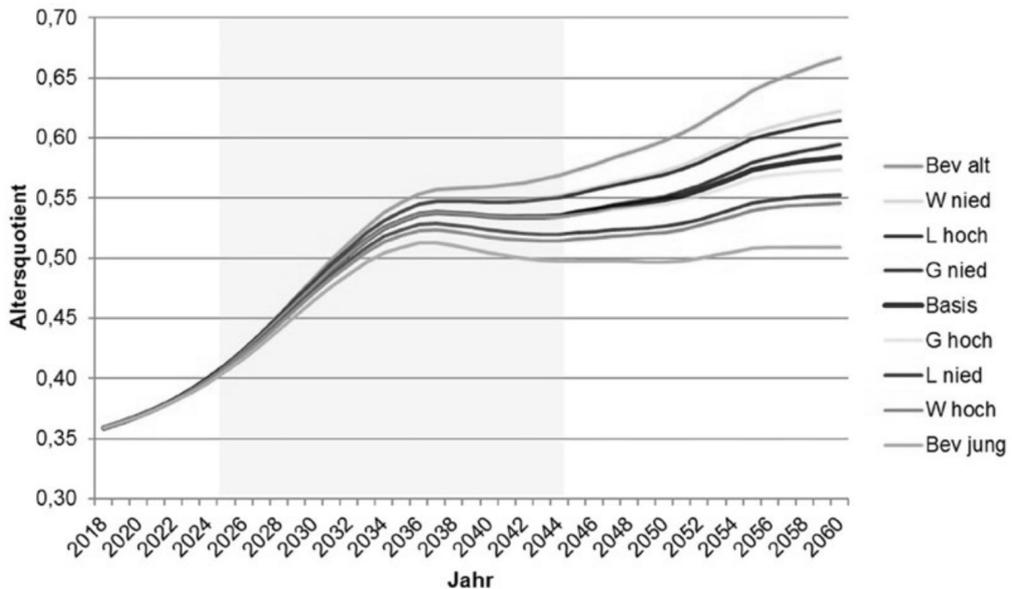
2. Demografischer Wandel und Folgen für Renten – Datenlage und Modellrechnungen

Ein erstes Schlaglicht auf die Entwicklung wirft die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2040. Demnach umfaßt die Gesamtbevölkerung dann 82,1 Mill. Menschen, davon sind 45,8 Mio im Alter von 20 bis 66 Jahren und 21,4 Mio sind 67 Jahre und älter. Solche Berechnungen basieren auf Annahmen über Geburten- und Sterblichkeitsraten sowie Zuwanderung. Die ersteren sind relativ gut prognostizierbar, während letzteres – wie in den Jahren 2015/16 zu sehen war – eine erheblich größere Erratik aufweist.⁷

Für die Abschätzung der Folgen des demografischen Wandels bildet der Altersquotient eine wichtige deskriptive Variable. Er gibt das Verhältnis der Personen im Rentenalter (65 Jahre und älter) zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (von 20 bis unter 65 Jahren) an. In der Darstellung der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020, S. 48) ergibt sich folgendes Bild. Bis Mitte der 2030 Jahre steigt der Anteil der Älteren in Relation zu den Jüngeren massiv an, danach erfolgt ein weiteres, jedoch nur noch schwaches Wachstum. Dahinter stehen zwei unterschiedliche demografische Treiber:

1. die gegebene Entwicklung der Geburten, insbesondere die Abfolge von „Baby-boom“ und „Pillenknick“.
2. die steigende Lebenserwartung (bis 2060 mit 5,5 Jahren bei Männern bzw. 4,3 Jahre bei Frauen, d.h. Männer bzw. Frauen haben dann eine Lebenserwartung von 84,4 bzw. 88,1 Jahren statt 78,9 bzw. 83,8 (in 2020)).⁸

Abbildung 1: Altersquotient 65+/20-64



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a) hier: (aus: Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, S. 49)

Im engeren Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) werden die Bevölkerungsprognosen kombiniert mit der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung. Hieraus ergeben sich wichtige Modifikationen zur reinen Betrachtung von Kopfzahlen bzw. dabei geht es um den eingangs erwähnten „Hilfsmotor“. Dazu liegen eine ganze Reihe von Berichten und Berechnungen vor; neben den beiden schon genannten sind die der Rürup-Kommission (2003) sowie diverse Studien zu spezielleren Themen v.a. der Prognos AG, des DIW, IW oder des MEA (Börsch-Supan) zu nennen.

Dabei kommen – neben modell- und rententechnischen Feinheiten – drei Faktoren politisch eine besonders wichtige Rolle zu:

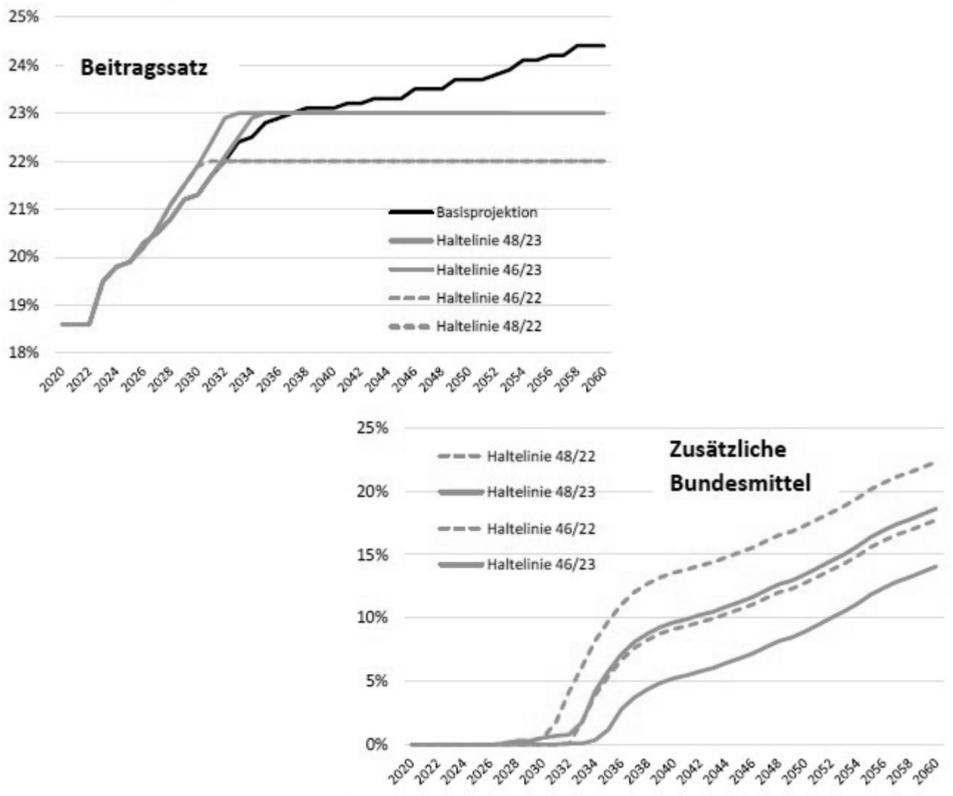
- a) die Beiträge zur GRV
- b) das Renten- bzw. Sicherungsniveau
- c) der Bundeszuschuss.

Aus dem von der (schwarz-roten) Bundesregierung vorgeschlagenen und der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020) diskutierten Modell der Haltelinien für a) und b) ergibt sich ein Bedarf an Bundeszuschüssen, dessen Ausmaß für den

Wissenschaftlichen Beirat beim BMWi und A.Börsch-Supan problematisch ist, da mittelfristig etwa die Hälfte des Bundeshaushaltes als Zuschuß für die GRV benötigt wird⁹. In deren Modellberechnungen stellt sich der Zusammenhang bzw. die Konsequenz aus den Haltelinien so dar.

Abbildung 2: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Beitragsatz und zusätzliche Bundesmittel zur Finanzierung der Haltelinien eines Sicherungsniveaus von 46% und 48% und des Beitragsatzes von 22% und 23%, jeweils in Prozent des Bundeshaushalts



Quelle: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, S 21)

M. Fratzscher (DIW) kritisiert ebenfalls:

„Die Subventionierung durch das Steuersystem ist clever, aber perfide, denn dies bedeutet, dass die jungen Menschen nicht nur durch ihre Beiträge, sondern auch durch ihre Steuern für die gesetzliche Rente zahlen – nur dass sie für ihre Steuern selbst keine Ansprüche auf eine eigene Rente erwerben.“¹⁰

Bezieht sich das Argument v.a. auf die Generation der jetzt im Erwerbsleben stehenden Menschen, so gibt es darüber hinaus Implikationen für die nächstfolgende Genra-

tion der (jetzt) Jungen. Denn auch die Mittel des Bundeshaushaltes sind knapp und Rentenzuschüsse erzeugen Opportunitätskosten. Im Falle von erhöhten Staatsschulden liegt der Generationeneffekt auf der Hand: Diese werden von der aktuellen Rentnergeneration auf die nächsten vererbt. Zudem besteht eine Konkurrenz zu anderen Politikfeldern, v.a. zu Bildung, Forschung und Klimaschutz, was insbesondere für die Einzelgeneration nachteilig bzw. nicht nachhaltig ist. Daher ergibt sich für J. Tremmel, einem Protagonisten der Generationengerechtigkeit, die Forderung:

„Der Bundeszuschuss soll und kann nicht dazu verwendet werden, die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft auszugleichen. Das Rentensystem muss aus sich heraus „demografiefest“ gemacht werden, sonst geht der Grundgedanke einer Versichertengemeinschaft verloren und die Unterschiede zwischen Rentenversicherung und allgemeinem Steuersystem (mit seinen vielfältigen Zielen, u.a. Armutsbekämpfung) verschwimmen. Statt einer berechenbaren Rente würde es eine „Staatsleistung im Alter“ nach dem Fürsorgeprinzip geben, was ein völlig anderes Staatsverständnis mit sich brächte, als wir es heute haben.“¹¹

Damit wird der Versicherungscharakter der GRV priorisiert und von hier aus ist der Schritt zu Rendite-Überlegungen nahe. Modelliert man die Rendite der geleisteten Beiträge für die GRV, so ergibt sich – je nach Geschlecht, Familienstand, Einkommen und Alter – bei 45 Beitragsjahren eine Rendite von zwischen 3,2% (für Männer) und 3,8% (für Frauen), wenn der Rentenbeginn im Jahr 2013 lag. „Auf lange Sicht wird v.a. wegen der demografischen Entwicklung die Rendite auf Werte von 2-3% sinken, aber stets deutlich positiv bleiben“¹²

Demgegenüber war das Verständnis von Nachhaltigkeit bei der Rürup-Kommission noch relativ vage und verstand sich zum einen als „mehrdimensionales Konzept“ und zum anderen als „langfristige, dauerhafte Stabilität unter den Bedingungen des gerechten Ausgleichs zwischen den beteiligten Generationen – und damit auf den Erhalt der Handlungsfähigkeit künftiger Generationen“.¹³ Im Kern gilt hier die Stabilisierung der Beiträge zur GRV (bis 2030) auf 22% und den gesamten Sozialversicherungsbeiträge auf 40% als nachhaltig, nicht nur wegen der Einkommenseffekte bei der erwerbstätigen Generation, sondern auch – als win-win-Situation für alle – wegen der damit verbundenen positiven Effekte auf Wachstum und Beschäftigte. Zudem soll die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt werden, der die jährliche Rentenanpassung reduziert und damit die Beitragszahler entlastet.¹⁴

Insofern ist die Fokussierung auf Generationengerechtigkeit im Sinne einer Beitragsrendite eine bemerkenswerte Verschiebung des politischen Diskurses.

3. Jenseits der Daten: Politische Konflikte und Interessen sowie Betroffenheit von Generationen

Betrachtet man die Fülle an Berichten und Publikationen, so besteht über den Sachverhalt des demografischen Wandels und die grundlegenden Herausforderungen für die GRV wenig Dissens. Wenn man sich über die grundlegenden Daten und Trends im Wesentlichen einig ist, woher kommt dann die öffentliche Debatte? Zum einen kommt es zu unterschiedlichen Interpretationen und Bewertungen. Gelegentlich wer-

den Schwankungsbreiten in Prognosen und unterschiedliche Modellannahmen v.a. von Laien als Unklarheit gelesen – nach dem Motto: Man weiß es ja doch nicht genau. Aus simplen politischen Kalkülen heraus werden gelegentlich Rechenfehler oder methodische Defizite unterstellt. Zum anderen gibt es eine Art trade off zwischen (zu) einfachen Modellen, die relativ robust und gut verständlich sind, und komplexen, realitätsgerechteren Modellen, die weniger verständlich und weniger stabil sind.

Die Debatte wird freilich getrieben von den Lösungsvorschlägen und Prioritätensetzungen, die politisch umstritten sind, weil sie unterschiedliche – jeweils durchaus legitime – Interessen und Ziele tangieren. Stellt man also die Frage „Cui bono? Wem nützt es?“ kann man vereinfacht die folgende Konstellation und Implikationen für die Generationen entwickeln.

- a) Werden die Ziele Beitragsstabilität und nachhaltige Finanzierbarkeit bzw. eine einnahmenorientierte Rentenpolitik priorisiert, dann nützt das v.a. der Generation der aktiv im Erwerbsleben stehenden, weil bei ihr Entlastungen erfolgen (bzw. Belastungen ausbleiben).
- b) Eher umgekehrt verhält es sich bei der Option Stabilisierung des Rentenniveaus und Lebensstandardsicherung. Unschwer zielt diese auf die Generation der Renteneempfänger.
- c) Armutsvermeidung und Inklusion sind weitere Ziele, die sich primär innerhalb einer Generation auswirken. Je nachdem wie eng das Versicherungsprinzip und Beitragsäquivalenz interpretiert werden, entstehen Verteilungsspieleräume v.a. durch den Bundeszuschuss.
- d) Stärker als in diesen drei Fällen wird beim Ziel der Generationengerechtigkeit auf die Belange der Jüngeren, also der dritten Generation geachtet. Hier wird die Erwartung geäußert, dass diese nicht schlechter gestellt sein soll als ihre Vorgängergenerationen. In Anbetracht des Umstandes, dass die Lebenschancen von Generationen von einem breiten Spektrum wohlfahrtsstaatlicher Leistungen beeinflusst werden, wird die Konkretisierung erheblich komplexer als bei der Berechnung von Beitragsrenditen ausfallen.

Generationen- und andere Gerechtigkeiten

Grundsätzlich existiert ein großer Konsens darüber, dass die Lasten zwischen den Generationen einigermaßen fair geteilt werden sollten. Aus einer normativen Perspektive läßt sich das „Unveränderte-relative-Stellung“ Prinzip heranziehen bzw. ein „Mittelweg zwischen einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik und einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik“ gesucht werden.¹⁵ Das ist freilich nicht einfach zu realisieren und bleibt umstritten.

Bezogen auf die normative Frage „Was ist gerecht?“ bekommt man schlicht zu viele Antworten.¹⁶

Neben der Generationengerechtigkeit gibt es noch

- die Bedarfsgerechtigkeit,

- die Leistungsgerechtigkeit,
- die Chancengerechtigkeit
- die Einkommensgerechtigkeit i.S. einer möglichst großen Gleichverteilung des Wohlstands,
- die Regelgerechtigkeit, wonach diese für alle gleich gelten und zudem transparent und nachvollziehbar sein müssen.

Einen pragmatischen Ansatz zur Bewältigung des demografischen Wandels vertreten etwa Bäcker/Kistler.¹⁷ Sie betonen einerseits:

„Der Tatbestand, dass die nachrückenden Jahrgänge unter dem Druck der Verschiebung der Relation von Beitragszahlern und Leistungsempfängern (Rentnerquotient) stärker als die vorhergehenden Jahrgänge belastet werden, lässt sich nicht wegdiskutieren. So gesehen finden die jeweils jüngeren Geburtsjahrgänge schlechtere Bedingungen vor als ihre Vorgängerkohorten, ihre „Generationenbilanz“ fällt ungünstiger aus.“

Andererseits halten sie es für verfehlt, daraus eine Benachteiligung abzuleiten. Denn die Renditen in der GRV werden künftig noch deutlich positiv ausfallen, und es darf nicht außer Acht bleiben, „dass sich aufgrund der steigenden Lebenserwartung die Rentenlaufzeit verlängert, sich also der Gegenwert der Beiträge erhöht.“ Und als weiteres Argument führen sie ins Feld: „die Belastung der nachrückenden Kohorten bezieht sich auf relative Größen“. D.h. eine Erhöhung der Beiträge kann bei entsprechendem Wirtschaftswachstum ohne „eine absolute Verschlechterung im Einkommens- und Lebensstandardniveau einhergehen“. U.a. kann es durch ein verringertes Angebot an Erwerbspersonen zu höheren Löhnen kommen. Und:

„Ganz grundsätzlich gilt, dass es keinen Entwicklungsverlauf geben kann, bei dem alle Geburtsjahrgänge gleich behandelt werden. Die ökonomischen Rahmenbedingungen unterliegen Veränderungen, die Rechtsprechung führt zu neuen Entscheidungen und auch die politischen Verhältnisse, Mehrheiten und Meinungen sind in einer Demokratie nicht absehbar. Auch aus politischer und verfassungsrechtlicher Sicht kann es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung über die Zeit hinweg geben; eine solche Vorgabe würde jede Veränderung ausschließen...“

Kurz: Die Bewältigung des demografischen Wandels darf demnach demokratischen Wandel nicht verhindern. Das allerdings ist gerade das Anliegen der Vertreter der Generationengerechtigkeit.

Komplexe Betrachtung der Leistungen für Generationen

Bezogen auf eine „Messung“ der Lasten für die Generationen und deren faire Verteilung hängt jedoch viel davon ab, was als relevant betrachtet wird.

Beitragsrenditen für Renten sind eine überaus einfache Methode; komplizierter – und schlechter messbar – wird es, wenn man zwei weitere Sachverhalte in Rechnung stellt:

- a) Unter dem Stichwort Generationenbeziehungen werden die gesamten sozialen und familialen Leistungen und Transfers zwischen Großeltern, Eltern und Kindern/Enkel gefaßt. Darunter fallen nicht unwesentliche Geschenke und Erban-

sprüche, aber auch die diffuse Wirkung von Zahlungen an Ältere wie etwa bei der Pflege und der Rente. Diese dienen nicht nur der Einkommens- und Lebensstandardsicherung der Älteren, sie entlasten ebenfalls die Jüngeren von Unterhalts- und Sorgeverpflichtungen. Und im Übrigen werden dadurch für diese Generationen Arbeitsplätze im Wohlfahrtsstaat geschaffen.¹⁸

- b) Unter dem Gesichtspunkt der Wirkungen aller Aktivitäten auf die Generationen, läßt sich der moderne Wohlfahrtsstaat als Mechanismus zur Umverteilung über den Lebenszyklus begreifen. Chauval/Schröder¹⁹ konzentrieren sich dabei v.a. auf die unterschiedlichen Chancen des Eintritts in das Erwerbsleben von Generationen – vereinfacht: das Ausmaß an Jugendarbeitslosigkeit. Diese ziehen sich als Einkommensdifferenzen durch den weiteren Lebenslauf und werden ggf. in die Alterssicherung hinein verlängert. Hierbei gelten v.a. die mediterranen und konservativen Regime als „häßlich“ (Manow), weil sich das Senioritätsprinzip am Arbeitsmarkt und lohnbezogenen Renten entsprechend auswirken. Freilich weicht der deutsche Fall hier signifikant ab, denn die Jugendarbeitslosigkeit ist im internationalen Vergleich überaus niedrig und die berufliche Bildung eine wirksame Investition.
- c) Diesen Gedanken kann man auf verschiedene Politikfelder ausweiten und prüfen, ob – gegenläufig zur Rentenproblematik – Verbesserungen eingetreten sind. In der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik (samt Hartz-Reformen²⁰) ist dies der Fall, ebenso wirken die Reformen in der Familien- und Gleichstellungspolitik pro Jüngere. Neben den unmittelbaren monetären Transfers sind hier ebenfalls die positiven Wirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu sehen, die sich auf Beiträge, Renten und ggf. Staatsverschuldung günstig auswirken. Noch deutlicher wirken Klima- und Umweltschutz. Hier hat das Bundesverfassungsgericht unlängst die Pflicht des Staates zur „verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“ aus dem Grundgesetz Artikel 20a abgeleitet. Das kann entsprechende Implikationen für die Generationengerechtigkeit bei der GRV und weiteren wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten entwickeln.

Weitere Optionen und Stellschrauben

Drei weitere Vorschläge sind im Zusammenhang mit Rentenreformen und Generationengerechtigkeit ebenfalls mehrfach diskutiert worden:

a) die Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 plus:

Die wichtige Stellschraube, die zudem bleibt, ist das Renteneintrittsalter. Seit der Umsetzung der Vorschläge der Rürup-Kommission ist eine Heraufsetzung auf 67 Jahre in der Umsetzung und endet in den Jahren 2031-32. Inzwischen wird eher das Verhältnis von Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit in den Vordergrund gerückt und v.a. von Börsch-Supan die „2:1-Regel“ aufgestellt worden, nach der bei drei Jahren mehr Lebenserwartung, ein Jahr mehr Ruhestand durch zwei Jahre längeres Arbeiten finanziert werden sollen. Auch Esping-Andersen kommt zu einem ähnlichen Ergebnis:

„Most now agree that by far the most effective policy is to postpone the age of retirement. ... Delaying retirement is a very effective tool because it cuts both ways: reducing pension years while simultaneously raising contribution years.“²¹ Allerdings hängen die Arbeitsfähigkeit im Alter, Einkommen und Gesundheit eng zusammen, sodaß ergänzende Maßnahmen und neue Policy Instrumente²² nötig sind.

b) Kapitalmarktbasierter Renten.

Seit der Riester-Reform bzw. dem Altersvermögensgesetz von 2002 spielt das Mehrsäulenmodell in der politischen Diskussion eine größere Rolle. D.h. neben der GRV treten individuelle oder betriebliche Rentenformen, die auf dem Kapitaldeckungsprinzip und nicht nach dem Umlageverfahren organisiert sind. Sie werden staatlich gefördert und sollen künftige Lücken der Altersvorsorge auffüllen. Empirisch hat sich die Hoffnung bislang kaum erfüllt, denn deren Verbreitung stagniert, die Nutzung ist stark einkommensabhängig und die erwartbaren Versicherungsleistungen niedrig.²³

In der wissenschaftlichen Diskussion stehen sich zwei konträre Positionen gegenüber. Folgt man der sogenannten „Mackenroth-These“, dann steht für die Konsumnachfrage der verschiedenen Generationen immer nur das Volkseinkommen des jeweils laufenden Jahres zur Verfügung. Den möglichen höheren Renditen stehen zudem größere Risiken gegenüber und die steigende Lebenserwartung muss durch eine adäquate Kapitalbildung aufgefangen werden. Der Unterschied zwischen Umlageverfahren und Kapitalbildung wäre dementsprechend gering.²⁴ Andererseits wird mit positiven Effekten einer erhöhten Kapitalbildung und einer offenen Volkswirtschaft (bzw. zusätzlichen Renditemöglichkeiten aus dem Ausland) argumentiert, sowie die Vorzüge der Risikodiversifizierung durch Mischsysteme betont. Allerdings hängt die höhere „Effizienz“ kapitalbasierter Systeme nicht zuletzt mit dem „Fehlen intra- und intergenerativer Umverteilungsinstrumenten“ zusammen.²⁵

c) Ausweitung des Versichertenkreises / Bürgerversicherung.

Immer wieder gefordert – aber von den verschiedenen Kommissionen eher skeptisch beurteilt – ist die Ausdehnung der GRV auf alle Bürger bzw. alle Beschäftigte. Das zielt v.a. auf die Einbeziehung der Beamten. Den erhöhten Einnahmen stehen jedoch erhöhte Ausgaben gegenüber – und bleibt man beim Äquivalenzprinzip dann entstehen keine zusätzlichen Umverteilungsspielräume. Neben den Rentenfragen taucht im Übrigen ein wenig beachtetes weiteres Problem auf, nämlich die damit erwartbaren Steigerungen der Gehälter im öffentlichen Dienst, wenn man von neutralen Effekten auf die Nettoeinkommen ausgeht. Das kann zu erhöhter Staatsverschuldung führen – was unter Generationengesichtspunkten nicht erwünscht sein kann.

Exkurs: Zum aktuellen Stand im Koalitionsvertrag – für alle etwas?

Im Vertrag der neuen Ampelkoalition beginnen (erst) ab Seite 72 die Aussagen über die Alterssicherung. Dabei wird das Konzept der Haltelinien aufgenommen und das Mindestrentenniveau von 48 Prozent soll dauerhaft gesichert sein. Und: „In dieser

Legislaturperiode steigt der Beitragssatz nicht über 20 Prozent. Es wird keine Rentenkürzungen und keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben.“. Damit ändert sich erst einmal für Rentner und Beitragszahler wenig. Problematisch bleibt aber die Frage, wie die Quadratur des Kreises gelingen soll, ohne den Umfang des Bundeszuschusses massiv zu erhöhen (s.o) und der in Betracht gezogene sehr kurze zeitliche Rahmen. Offenbar haben wichtige rentenpolitische Vorstellungen den Regierungswechsel heil überstanden und vieles entspricht im Übrigen stark dem Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“. Das gilt ebenfalls für die angekündigte Absicherung für Selbständige im Rahmen der GRV und die Betonung von Prävention und Rehabilitation nach dem Motto: „Wir machen längeres, gesünderes Arbeiten zu einem Schwerpunkt unserer Alterssicherungspolitik“.

Auch das Problem des demografischen Wandels wird adressiert, indem eine teilweise Kapitaldeckung der GRV in Form eines „dauerhafter Fonds“ mit erst einmal 10 Milliarden Euro Kapital²⁶ eingeführt werden, und der von einer „unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet“ wird. Ein analoger Mechanismus ist bereits 2015 in der Pflegeversicherung realisiert worden. Vorbildfunktion hat zudem der schwedische Pensionsfonds, der überaus erfolgreich wirtschaftet. „Hallo Deutschland, so geht Altersvorsorge“, kommentiert etwa die FAS (vom 19.10.2021, S. 33). Schließlich wird die Aktienrente als eine Ergänzung zur Reform der Rentenversicherung angekündigt – als effizientere Form der (weitgehend gescheiterten) Riester-Rente vorgeschlagen.

Ohne auf weitere Details einzugehen, spiegeln sich im Koalitionsvertrag natürlich die politischen Positionen der drei Parteien wider. Die angestrebten Reformen bewegen sich dabei – abgesehen von einigen roten Linien wie dem Renteneintrittsalter – stark im bekannten Diskussionsspektrum der eingesetzten Kommissionen. Und die Ansprüche sind auf Kurzfristiges und Machbares – also mehr auf Verwalten als Gestalten – ausgerichtet. So lauten in etwa die Kommentare und Einschätzungen in den Medien.

4. Rentenpolitik und generationengerechte Bewältigung des demografischen Wandels – (erfolgreiches) Scheitern oder neoliberaler Siegeszug?

Die Diskussion um eine generationengerechte Rentenpolitik dauert nun schon über zwei Jahrzehnte – aber zu einem großen Wurf ist es nicht gekommen. „Bisher hat die Politik – außer in den 2000er Jahren mit der Teilungslösung und der Teilkapitalisierung des Systems – keine Lösungen für die demografische Herausforderung vorgelegt.“²⁷ An mangelndem Wissen liegt es wohl angesichts der vorhandenen Daten und Modellrechnungen nicht. Ergo muss es das Wollen und Können der Politik(er) sein.

Wenn „zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren“ – so die entsprechende Erklärung von M.G. Schmidt²⁸ – kommt es zum „Balanceverlust“ in der Sozialpolitik. Das wirkt sich zu „Lasten der Kinder, Kindererziehung und jüngeren Bevölkerungsgruppen und zugunsten der sozialen Sicherung der Älteren“ aus; ferner entstehen durch die Staats-

verschuldung, die beschäftigungshemmende Wirkungen hoher Sozialversicherungsbeiträge und die Knappheit für andere Handlungsfelder (wie Bildung und Forschung) Schieflagen und mittelbare Benachteiligungseffekte der jüngeren Generationen. Dass der Parteienwettbewerb so verläuft, ist

„angesichts eines alternden Staatsvolkes, das schmerzhaft Reformvorhaben mit der Abwahl der jeweiligen Regierung bestraft, nachvollziehbar. Unsere politische Architektur insgesamt hat bisher noch keinen Weg gefunden, die Interessen künftiger und jüngerer Generationen im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen“.²⁹

Mit einer Herabsetzung des Wahlalters ließe sich aber eine institutionelle Stellschraube ändern und die Responsivität für Generationengerechtigkeit erhöhen. Und durch eine Garantie von gleichen Renditen auf Rentenbeiträge (s.o.) würde man die Alterssicherung den Entscheidungen der aktuellen politischen Mehrheit entziehen. Auf personeller Ebene würde zudem eine stärkere Betroffenheit der Parlamentarier den „Reform-eifer“ stärken, etwa durch die Abschaffung ihrer besonderen Altersversorgung.³⁰

Man könnte diesen Zusammenhang zwischen (kurzfristigen) Wahlerfolgen und (langfristig) defizitären Problemlösungen als „erfolgreiches Scheitern“ interpretieren.³¹ Oder mit Luhmann verliert sich die „Poesie der Reformen“ in der „Realität der Evolution“, und: „während der status quo gewissermaßen als Pazifikationsformel der unterschiedlichsten Interessen gelten kann ... lösen Reformprojekte diesen interessenpluralen Frieden wieder auf und revitalisieren die Differenzen“.³²

Gegenläufig zu den skeptischen Einschätzungen verläuft eine andere Argumentationslinie, die eine beachtliche Karriere des Diskurses über Generationengerechtigkeit konstatiert – und ihn meist im Kontext der Durchsetzung neoliberaler Konzepte und der Stärkung kapitalmarktbasierter Renten interpretiert. Demnach verschieben sich die ideenpolitischen Grundlagen in der GRV, was auf den gestiegenen Einfluß bzw. den Lobbyismus der Finanzbranche auf Politik und Politikberater zurückgeführt wird.³³ T. Ebert geht ebenfalls von einer „ökonomistischen Umdeutung des Solidarverhältnisses zwischen den Generationen“ zu einem „rechenhaften Aufwiegen“ von Renditen und einer korrespondierenden „Blickverengung auf staatliche Transfers“ aus. Dabei sind die – durchaus vorhandenen – Finanzierungsprobleme s.E. nur vordergründig Ursache, denn einen „wesentlichen Teil seiner Konjunktur verdankt der Begriff Generationengerechtigkeit auch der Tatsache, dass er zur Durchsetzung neoliberaler Konzepte ... instrumentalisiert werden kann“. Und dieses verdichtet sich zu einem „Syndrom allgemeiner Zukunftsangst“, von dem die Jüngeren stärker betroffen sind als die Älteren. Wird dieses sodann als ungerechte Verteilung zwischen Generationen wahrgenommen, „dann erübrigt sich es, nach den tieferen gesellschaftlichen Ursachen“ zu fragen.³⁴ Zugleich

„gibt es eine Art *Circulus vitiosus* der Generationenpolitik: Sozialleistungskürzungen, die mit Verbesserung der Generationengerechtigkeit begründet werden – dazu noch die politisch mehr oder weniger unverhohlenen geförderte Flucht aus der Sozialversicherungspflicht –, untergraben zusätzlich das Vertrauen in die Zuverlässigkeit des Systems, verletzen damit in der öffentlichen Wahrnehmung erst recht die Generationengerechtigkeit und schaffen auf diese Weise die Begründung für neue Einschnitte.“³⁵

Mit Kaufmann könnte man dieses Phänomen weniger negativ als „Sozialpolitik zweiter Ordnung“³⁶ bezeichnen, bei der es nicht um die Lösung von sozialen Problemen, sondern um die Stabilisierung des sozialen Sicherungssystems geht.

Ausblick – oder re-entry³⁷

Greift man zum Schluss noch einmal die Frage auf, wie sicher sind denn die Renten bzw. was wird dazu denn postuliert, dann lässt sich dieses – in sehr vereinfachter Form – mit ja oder nein beantworten. Die skizzierten politikwissenschaftlichen Interpretationen liegen jedoch schräg dazu. Weder passen Theoreme über Parteien, noch der neoliberale Einfluss. Aber auch die wissenschaftliche Expertise ist zu breit und hat letztlich keinen rentenpolitischen Konsens herbeigeführt. Denn hier gilt:

„Üblicherweise erwartet man von Experten, daß sie die Unsicherheit in bezug auf Möglichkeiten der Zukunft einschränken. Gerade bei sehr detailliertem Wissen über die Fakten, ..., wird es aber nicht einfacher, sondern schwieriger, Entscheidungen, die etwas ändern wollen, mit Prognosen zu versorgen.“³⁸

Im Anschluss an diese – etwas paradox anmutenden – Überlegung kann man die breite Diskussion um die generationengerechte Rente danach strukturieren, ob eine starke Orientierung an gesichertem Wissen, Expertise bzw. Evidenz vorliegt, wie sie sich in den verschiedenen Prognosen und Modellen manifestiert. Und diese Einteilung liefert kombiniert mit der Erwartung über die Zukunft der Rente vier Szenarien. Im Fall I liegen wir bei der aktuellen Regierungspolitik, diese agiert auf Sicht mit zuverlässigen Daten und betont, dass die Rente in dieser Legislaturperiode sicher ist.³⁹ Ebenfalls stark auf Daten und Evidenz bezogen sind die Vertreter der Generationenbilanzen (Feld III), freilich mit einer pessimistischen Einschätzung über die Zukunft der Rente. Weitgehend ohne Modellrechnungen kommen diejenigen aus, bei denen der demographische Wandel Alarm auslöst (Feld IV). Und schließlich basiert Solidarität Gerechtigkeit und soziale Sicherheit nach dem bekannten Bild von Rawls auf dem Schleier der Unwissenheit (Feld II). Eben weil die Zukunft ungewiss und die individuellen Risiken unklar sind, funktioniert die GRV.

(Postulierte) Sicherheit der Renten und starke Orientierung an Evidenz und Daten

Sicherheit der Renten erwartet	Orientierung an Evidenz/Daten: ja	Orientierung an Evidenz/Daten: nein
Ja	I: Optimismus der kurzfristigen Szenarien und Modelle	II: Schleier der Unwissenheit (Rawls) als Basis von Solidarität
nein	III: Langfristig (exakt) kalkulierte Renditen für Generationen	IV: Krieg der Generationen /Verteilungskämpfe

Zu viel Daten- und Evidenzorientierung können so gesehen also schädlich sein. Sie laufen Gefahr, den Unterschied zwischen einer staatlichen Sozialversicherung und privaten Versicherungen einzuebnen, v.a. wenn neben Beitragsrenditen ein breites Set an „exakten“ Risikofaktoren und anderen feinen Unterschieden (analog zu KFZ-Versicherungen) herangezogen werden kann. Und mit ihrer technokratischen Tendenz

behindern sie eine notwendige normative Unterfütterung und Diskussion von Reformoptionen bzw. die Entwicklung „neuer, wertmächtiger Elemente“ (Kaufmann) eines sozialkulturellen Unterbaus für eine generationengerechte Rente; ja für den gesamten Wohlfahrtsstaat, der vielfältigen – nicht nur demografischen - neuen Herausforderungen gegenübersteht.

Anmerkungen

- 1 Kaufmann, F.X.: Demografischer Wandel und gesellschaftliche Dynamik, in K.-S. Rehberg (Hrsg.), Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006, Frankfurt 2008, S. 345.
- 2 Das erzeugt daher nicht nur pandemiebedingt Nervosität. Vgl. dazu Forst, R.: Die Demokratie in der Krise. Eine nervöse Gesellschaft in der Pandemie, zwischen Fortschritt und Regression, in: Frankfurter Rundschau, 01.01.2021.S.a. Pörksen, B. 2008: Die große Gereiztheit. Wege aus der kollektiven Erregung, München.
- 3 Google weist für Generationengerechtigkeit ungefähr 206.000 Ergebnisse (0,47 Sekunden), für Alterssicherung ungefähr 488.000 Ergebnisse (0,44 Sekunden) und für Rentenreform ungefähr 310.000 Ergebnisse aus. Das indiziert die öffentliche Relevanz des Themas.
- 4 Etwa durch (illusionäre) Rentenerwartungen in der Höhe von 5.000 Euro bzw. 70% Rentenniveau bei 40 Jahren in Arbeit. So ein Leserbriefschreiber im GEA vom 8.9.2018. Oder H.W. Sinn: „Heerscharen von Rentnern lassen sich, finanziert vom deutschen Umlagesystem, von Luxuslinern durch die Weltmeere schaukeln und von Jet-Clippern zu den entlegensten Stränden dieser Erde transportieren“, nach Bäcker, G./Kistler, E. www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/291719/eindrohender-generationenkonflikt
- 5 Zur Terminologie: die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) basiert auf Pflichtbeiträgen und bildet die erste in einem Modell aus insgesamt drei Säulen. Die betriebliche Altersvorsorge und die private Vorsorge bilden weitere Säulen und zusammen spricht man von Altersvorsorge. S.a. Schmid, J.: Rente: Institutionelle Besonderheiten, politische Entwicklungen und aktuelle Debatten, GWP 3-2018.
- 6 S. Kaufmann a.a.O. S.a. den Literaturbericht von Motel-Klingebiel, A./Tesch-Romer, C.: Generationengerechtigkeit in der sozialen Sicherung: Anmerkungen sowie ausgewählte Literatur aus Sicht der angewandten Altersforschung. DZA Diskussionspapier 42, Berlin 2004 sowie Goerres, A.: Das Wahlverhalten älterer Menschen. Forschungsergebnisse aus etablierten Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen H.1/2010.
- 7 S. etwa Bujard, M./Dreschmitt, K.: Szenarien der Bevölkerungsentwicklung bis 2060, in: GWP 3/2016.
- 8 So das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 2021, S. 7. Daten und Berechnungen unterscheiden sich – im Unterschied zu den grafischen Darstellungen – nicht wesentlich, sie basieren beide auf Modellen von A. Börsch-Supan. Die älteren Modelle, die die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission, 2003) berechnet hat, liegen am unteren Ende der Prognosen, v.a. weil die ökonomische Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte sehr gut war.
- 9 V.a. Börsch-Supan, A./Rausch, J.2021: Lassen Sich Haltelinien, Finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit trotz Der Corona-Pandemie miteinander verbinden? MEA Discussion Paper No. 01.
- 10 www.zeit.de/wirtschaft/2021-07/gesetzliche-rente-deutschland-rentenreform-demografischer-wandel-generationengerechtigkeit-rentenversicherung

- 11 Aktualisierte Fassung (Stand 30.8.2019) von Tremmel, Jörg / Röser, Sarna (2019): Langfristig gedachte Rentenpolitik, in: Hurrelmann, K. u.a. (Hg.): Metallrente Studie „Jugend, Vorsorge, Finanzen“.
- 12 Ebd. S.a. die Beiträge zur Generationenbilanz von Raffelhüschen, B./Seuffert, S.: Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik No. 148, Berlin 2020 sowie www.stiftung-marktwirtschaft.de/inhalte/themen/generationenbilanz/
- 13 Vgl. Kommissionsbericht, S. 48f.
- 14 Bei allen Vorschlägen wird die Übertragung der Regelungen auf die Beamtenpensionen vorgeschlagen – und i.d.R. auch umgesetzt.
- 15 So etwa Tremmel a.a.O.
- 16 So und im Folgenden Enste, D.H./Wies, J.: Gerechtigkeit im internationalen Vergleich. In: Wirtschaftsdienst 2-2014 sowie Empter, Stefan/Verkamp, R.B. (Hrsg.) 2007: Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme, Gütersloh (v.a. die Beiträge von Leisering und Hauser) und Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 8/2005): Generationen-Gerechtigkeit sowie Urban, H.J./Ehscheid, Ch 2020.: Generationengerechtigkeit, in APUZ 52-52.
- 17 Bäcker/Kistler a.a.O.
- 18 Vgl. dazu v.a. Blome, A. u.a. 2008: Generationenbeziehungen im Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden. „Lieber erben statt sparen“, schreibt die FAZ und verweist auf Schätzungen, wonach in Deutschland werden jedes Jahr in dem Zeitraum von 2012 bis 2027 bis zu 400 Milliarden Euro vererbt und verschenkt werden.
www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/vorsorgen-fuer-das-alter/millennials-lieber-erben-statt-sparen-16861892.html
- 19 Chauval, L./Schröder, M. 2014: Generational Inequalities and Welfare Regimes, in: Social Forces, Nr. 4.
- 20 Im Zuge dieser (unbeliebten) Reform bekommen Jugendliche, die bisher nicht beschäftigt waren, trotzdem Leistungen erhalten (also Hartz 4 statt Geld der Eltern) und an Maßnahmen zur Qualifizierung etc. teilnehmen.
- 21 Esping-Andersen, G.: 2009: Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles, Oxford, S. 157f.
- 22 Etwa Schmid, J. 2013: Neue Policy Instrumente im alten Wohlfahrtsstaat, in: Brummer, K./Pehle, H. (Hg.) Analysen nationaler und internationaler Politik, Opladen
- 23 https://www.diw.de/de/diw_01.c.826232.de/publikationen/wochenberichte/2021_40_1/20_jahre_riester-rente____private_altersvorsorge_braucht_einen_neustart.html
- 24 Oder: Ob man Beiträge für die GRV oder für eine private Vorsorge bezahlt, macht so gesehen keinen Unterschied.
- 25 Breyer, F. 2000: Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Nr. 4, S. 401; vgl. auch www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/292108/kapitalmarktfundierung-und-demografie
- 26 Gemessen an den aktuell rund 100 Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt – die ca. 30% der Ausgaben der GRV decken ist, das eine bescheidene Summe.
- 27 So Tremmel a.a.o., S.11 oder der Wissenschaftliche Beirats beim BMWi.
- 28 Schmidt, M.G. 2006: Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in ders./ Zohnhöfer R. (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 154.
- 29 Tremmel a.a.o
- 30 So ebenfalls Tremmel a.a.O.
- 31 Seibel, W.: 1993: Strategische Fehler oder erfolgreiches Scheitern? Zur Entwicklungslogik der Treuhandanstalt, in: PVS Nr.1.
- 32 Luhmann, N. 2000: Organisation und Entscheidung, Wiesbaden, S. 3335.

- 33 S. etwa Wehlau, D. 2009: Lobbyismus und Rentenreform, Wiesbaden und Carstensen, M.B./Röper, N. 2019: Invasion from within, in: Comparative Political Studies Nr. 9.
- 34 Ebert, T. 2005: Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Delegation des Sozialstaates? edition der Hans-Böckler-Stiftung 149, Düsseldorf, S. 17ff; s.a. Urban/Ehscheid a.a.O.
- 35 Ebd., S. 19. Das hängt auch mit einer bemerkenswerten Diskursschwäche und Defiziten der normativen Flankierung des Umbaus des deutschen Sozialstaates (v.a. Agenda 2010) zusammen, s. dazu Leisering a.a.O..
- 36 Kaufmann, F.X 2016: Sozialstaat als Kultur – ein Arbeitsbericht, GWP, H. 1.
- 37 „Re-entry“ bezieht sich bei Luhmann, N.: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt 2000, auf das Problem der Unterscheidung von Selbstreferenz und Fremdreferenz, die freilich immer schon im System getroffen sein muss.
- 38 Luhmann, a.a.O., S. 161. Allerdings können getroffene Entscheidungen durchaus mit Wissen abgesichert werden.
- 39 Auf der Kostenseite dieses Optimismus steht jedoch der Verzicht auf langfristige Lösungsstrategien, was bei Rentenpolitik unter Generationenperspektive eine Art Non Decision darstellt.

Bürgerbildung und wehrhafter Republikanismus in Frankreich nach dem Attentat auf Samuel Paty

Andrea Szukala

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird gezeigt, wie nach dem Paty-Attentat im Jahr 2021 und im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2022 eine Dynamik der antagonistischen Radikalisierung die politische Bildung in der Schule vor große Herausforderungen stellt.

1 Die Bedrohungen der Republik

Ein Jahr nach dem Anschlag auf Samuel Paty und nur wenige Monate vor der nächsten Präsidentschaftswahl verschärft sich die öffentliche Debatte in Frankreich weiter um die Themen Laizität, Bildung und das Zusammenleben in der multikulturellen Gesellschaft. Beobachter:innen gehen davon aus, dass die Fragen der Selbstverständigung um Demokratie und Gesellschaftspolitik wahlentscheidend für den nächsten Urnengang am 10. und 24. April 2022 sein werden: Eine IPSOS-Umfrage aus dem November 2021 zeigt an, dass sich die Überzeugungen der Französ:innen mit Blick auf die französische Demokratie und Gesellschaft negativ entwickelt haben. Dabei spielen Zweifel am republikanischen Modell sowie an Eliten eine besondere Rolle. Die Defizite der Schule sind für die Bürger:innen ein hoch bedeutsamer Ausgangspunkt von Frankreichs Problemen (Tab.1). Nach dem Attentat, das angesichts der Grausamkeit und der Zielgerichtetheit auf einen Vertreter der Institution Schule als ein Angriff auf das französische Integrationsmodell gelesen wird, spitzt sich die Frage nach der staatlichen Erziehung für die Werte der Republik und den gesellschaftlichen Zusammenhalt



Prof. Dr. Andrea Szukala

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Fachdidaktik der Sozialwissenschaften am Institut für Politikwissenschaft (IfPol)

neu zu. Schließlich haben die Zersplitterung des Parteiensystems seit 2017 und die Erfahrung mit einer reformorientierten neuen Sammlungspartei „République en Marche“ die Desillusionierung der Französ:innen mit Blick auf die Erneuerungsfähigkeit ihres Landes verschärft. Die Bedeutung ökonomischer Themen nimmt derweil ab, und Anreize für politische Unternehmer:innen, von dieser Situation zu profitieren und aus Wertekonflikten politisches Kapital zu schlagen, sind hoch (Portier 2021).

Im Folgenden soll der spezifisch neue Kontext des weiterhin krisenhaften Zustandes aus Sicht von Demokratiepölitik, mit besonderem Schwerpunkt auf der politischen Bildung nach dem Paty-Attentat, betrachtet werden (2). Die danach verfügtten Maßnahmen, besonders das sogenannte Separatismusgesetz (verabschiedet als „Gesetz vom 24. August 2021 zur Stärkung des Respekts vor den republikanischen Prinzipien“), zielen auf eine weitere Stärkung eines wehrhaften Republikanismus (3). Mit der Vermittlung eines demokratischen Laizismus wird in der Folge des Attentates ein spezifischer Modus des innenpolitischen Regierens in der Schule fortgesetzt, der diese demokratiepölitisch belastet, auch mit Blick auf die auf sie bezogenen Werte- und Handlungsdilemmata (4).

2 Der Terrorismus und das *Vivre Ensemble*: Das Paty-Attentat im Kontext einer Spaltungserzählung

Der Anschlag auf Samuel Paty am 16. Oktober 2020 gilt als vorläufiger Höhepunkt einer Bedrohungslage, die sehr weit auf die Gesellschaft, Nachbarschaften und Schulgemeinden wie jener in Conflans-Sainte-Honorine, dem Tatort in der Nähe von Paris, ausgreift. Paradoxerweise verweisen aber neue Messungen der Gesellschaftswahrnehmung darauf, dass trotzdem die terroristische Bedrohung heute als weniger gravierend angesehen wird als noch im Jahr 2018. Änderungen zeigen sich hingegen vor allem bei der Selbstbeschreibung des Landes als zerrissen und durch Einwanderung und Multikulturalität unter Druck. Die Spannung zwischen Gruppen in der Gesellschaft wird als erheblich eingestuft (s. Tabelle 1). Der in diesem Zusammenhang vielfach adressierte „Kommunitarismus“ gilt dabei als Gegenentwurf zum Laizismus und zum Verständnis einer gegenüber Religionen und anderen privaten Überzeugungen blinden, geeinten französischen Republik (Airiau 2004; Baubérot 2021; Almeida 2016).

Zahlreiche neue Fakten zu dem Attentat liegen inzwischen vor und können anhand der Berichterstattung der nationalen Qualitätspresse rekonstruiert werden (in diese gingen neben offiziellen Erklärungen u.a. Ermittlungsergebnisse des Staatsschutzes ein). Die brutale Tat ist in eine extrem komplexe Fallmechanik eingefasst, die Ermittlungen sind bis heute nicht abgeschlossen und bis zu einer Prozesseröffnung werden noch Jahre vergehen (Le Monde 2021).

Tabelle 1: Frankreichs wahrgenommene Schwächen (2018-2021)

Frage: Was sind Ihrer Meinung heute die größten Schwächen Frankreichs? (drei erste Nennungen)	2021	2018
1 Übermäßige Einwanderung	47%	44%
2 Reformschwächen	36%	31%
3 Schwächen der Schule und des Bildungssystems	35%	35%
4 Hohe Arbeitslosigkeit	32%	52%
5 Anstieg des Kommunitarismus, gesellschaftliche Spannungen zw. Gruppen	31%	25%
6 Pro-Kopf-Verschuldung	29%	32%
7 Verkrustung der politischen Klasse	27%	17%
8 Bedrohung durch den Terrorismus	23%	27%
9 Mangelndes Vertrauen der Französ:innen in die Fähigkeiten ihres Landes	21%	27%
10 Mangelnder Handlungsspielraum innerhalb der EU	18%	17%

Quelle: IPSOS 2021

Bis hierhin können folgende Fakten als relativ gesichert gelten: Am 5. Und 6. Oktober 2020 hat der Lehrer Paty an einem Collège in Conflans-Sainte-Honorine in von ihm gehaltenen Unterrichtsstunden in der achten Klasse – wie häufig zuvor – mit zwei Mohammed-Karikaturen der Zeitschrift Charlie Hebdo gearbeitet. Diese zeigen typische blasphemische Karikaturen von Religion, die in Frankreich üblicherweise auch im Fach EMC (Enseignement Moral et Civique) zur Bearbeitung des Themas Meinungsfreiheit in der Demokratie eingesetzt werden. Da solche Darstellungen die religiösen Gefühle von Schüler:innen verletzen können, bietet der Lehrer am 5. Oktober an hinauszugehen, am 6. Oktober wegzuschauen. In einem Vermerk des zuständigen Staatsschutzes Yvelines heißt es dazu, dass „diese Episode eine heftige Kontroverse unter einigen Eltern muslimischen Glaubens auslöste“ (Libération 2020). Der Vater einer Schülerin, Brahim Chnina, reagiert empört auf einen entsprechenden Bericht seiner Tochter, verbreitet sich dazu im Internet, kündigt eine Demonstration vor der Schule wegen der unterrichtlichen Ungleichbehandlung von muslimischen Schüler:innen an und erstattet schließlich Anzeige gegen den Lehrer wegen des Zeigens von Pornografie. Die Schule reagiert hierauf zunächst beschwichtigend. Paty äußert sich vor Kolleg:innen selbstkritisch zu seinem Vorgehen, gleichwohl wird am 9. Oktober eine Laizitätsinspektion entsandt. Diese soll u.a. überprüfen, ob sich der Lehrer einwandfrei und neutral gegenüber allen Schüler:innen verhalten hat. Paty bietet ein Gespräch an; bei einer Anhörung im örtlichen Kommissariat weist er zudem die Anschuldigungen von Chnina zurück. Der Vater und der ihn nunmehr begleitende bekannte Islamist Sefriouri lehnen einen Kontakt ab und eskalieren die Situation, indem sie zwei Hassvideos auf sozialen Medien (FB) verbreiten, in denen sie zum Handeln gegen den Lehrer auffordern: „Sie haben die Adresse und den Namen des Lehrers, um STOP zu sagen“. Es gelingt aber dem Vater und Sefriouri weder, die lokale muslimische Gemeinschaft gegen die Schule zu mobilisieren, noch will sich der Verband CCIF (Kollektiv gegen die Islamophobie in Frankreich, inzwischen verboten) in dieser Angelegenheit aktivieren (Le Point 2020). Die involvierten Elternbeiräte lehnen ein Eingreifen ebenfalls ab. Paty wendet sich seinerseits angesichts der zunehmenden Bedrohlichkeit der Situation an die Behörden und stellt dort Anzeige wegen Verleum-

derung. An der Schule gehen Drohanrufe ein, die Kolleg:innen sorgen sich um die Sicherheit des Geschichtslehrers.

Der 18-jährige Attentäter, Abdoullakh Anzorov, russischer Staatsbürger tschetschenischer Abstammung mit Status als Geflüchteter, ist fernradikalisiert, aber ohne Eintrag im Extremismusregister. Es wird rekonstruiert, dass er u.a. von einem russischsprachigen Islamisten aus Idlib und möglicherweise von einer Frau aus Nîmes gesteuert wird (Le Monde 2020a). Seine Radikalisierung geschah rasch und wohl unbemerkt von den Eltern, doch ‚leakte‘ er seine terroristische Gewaltbereitschaft in sozialen Medien. Am 16. Oktober spürte Anzorov Samuel Paty in der Nähe des Collège auf, ermordete ihn brutal durch Enthauptung und wurde anschließend von der Polizei erschossen.

Bemerkenswerterweise wird das Attentat in der Folge hauptsächlich als Eskalationszustand einer gesellschaftlichen Spaltungslage diskutiert. Der Fallkontext des Attentates gibt indes die Deutung als einen Angriff auf republikanische Werte in der Schule so eindeutig nicht her. Der hoch komplexe Zusammenhang entspricht einem ‚normalen‘, freilich sehr konflikthafte(n), multikulturellen Zusammenleben zwischen Familie(n), Schule, Nachbarschaften, Gemeinden und Vereinen mit typischen Brüchen und Spannungen. Innerhalb der Familie des den Lehrer in sozialen Medien exponierenden Vaters besteht eine Erziehungsproblematik.¹ Gleichwohl entsteht eine ausschließliche Deutung des Geschehens als kommunitaristische Radikalisierung in einer Stadt, die in einem spannungsreichen Verhältnis zu der lokalen Schule lebt. Diese überlagerte im politisch aufgeladenen Kontext die Lesart als terroristisches Geschehen. Schuleseitig griffen jedoch kurzfristig die organisatorisch vorgesehenen Mechanismen: Eine Inspektion wurde rasch gesendet, die involvierten Akteur:innen erhielten Gelegenheit, sich zu der Angelegenheit zu äußern und gegenseitige Missverständnisse auszuräumen (Le Monde 2020b).

Die Verbindung zu einem Vertreter einer radikalen, unter Beobachtung des Staatsschutzes stehenden Islamistengruppe entsteht durch die Weiterverbreitung hasserfüllter Anschuldigungen gegenüber Paty auf Facebook. Erst durch diese Verbindung wird der Lehrer und mit ihm die gesamte Situation am Collège im digitalen Raum exponiert und gerät in den Zielhorizont des radikalisierten, von Dschihadist:innen geführten Täters, dessen terroristische Radikalisierung vollkommen außerhalb dieses Settings und zweifellos unverbunden zum Handeln der Beteiligten in der Schule in Conflans steht. Sie kann nur indirekt als ein Versagen von Bildungsinstitutionen gedeutet werden und steht zweifellos unverbunden zum Handeln der Beteiligten in der Schule. Als Fall einer Radikalisierung ist Anzorov ein typischer *Remote-Controlled Jihadist*, welcher durch die Targeting-Strategien des islamistischen Cyberterrorismus ins Handeln gebracht wird (Clemmov et al. 2020).

Die Verknüpfung von radikalisierten „Gemeinschaften“ mit lokalen Schulwelten oder einer einzelnen Lehrperson ist eine Lesart des Geschehens, die nur insofern zutrifft, als dass eine radikale Gruppe einen verwundbaren, integristischen Vater anzielt, diesen unterstützt und weiter radikalisiert. Das Attentatsgeschehen kann so als eine digital getriebene Verbindung von terroristischer Bedrohung und globalem Jihad mit lokalen Situationen gelesen werden, die auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Kontexten konfliktbeladen ist, dennoch nicht einen gesellschaftlich konfliktiven

Angriff auf die Werte der Republik in der Schule abbildet. Im Gegenteil beziehen sich die aufgrund der ursprünglichen Unterrichtssituation protestierenden Eltern bei ihrem Vorgehen gegen die Schule selbst auf republikanische Werte, indem sie eine mögliche Diskriminierung und Ausschließung muslimischer Schüler:innen aus dem EMC-Unterricht adressieren, welche dann zunächst zum Ausgangspunkt einer Schulinspektion wird. Erst durch die narrative Anlagerung weiterer Situationen und Schilderungen von Problemen der republikanischen Schule und ihrer Vertreter:innen in der multikulturellen Gesellschaft entwickelt sich jene politische Dynamik, durch die – abgeleitet vom Attentat auf Samuel Paty – der Umgang mit der jahrelangen terroristischen Bedrohungslage in eine neue Phase eintritt: eine eskalierte Auseinandersetzung um die Demokratie und die Werte der Republik selbst.

3 Das Gesetz für republikanische Werte

Das Gespräch über das Leben in den *banlieues* prägt das gesellschaftliche Imaginär Frankreichs seit vielen Jahrzehnten (Horvath/ Carpenter 2015). In seiner Rede vom 2. Oktober 2020 betont der Staatspräsident, dass der Separatismus der Vorstädte und der politische Islam eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt darstelle und legitimiert so das Projekt eines großen Gesetzes für eine Stärkung der Republik (E. Macron, Rede vom 2. Oktober 2020). Nach dem Attentat vom 16. Oktober richtet sich das Dispositiv auch ausdrücklich gegen den Terrorismus, so betont Premierminister Castex, dass der „Republikfeind die politische Ideologie des radikalen Islamismus sei (Le Monde 2020d). Olivier Roy und andere kritisieren diese ausschließliche Orientierung des Gesetzes an dieser Bedrohung. Sie betonen, dass die Attentate auf den Club Bataclan und auf die Redaktion der Zeitschrift Charlie Hebdo nicht im französischen Salafismus und der Situation in den Städten ihren Ursprung haben. Das Gesetz adressiert einen religiösen und vor allem muslimischen Separatismus, obwohl keiner der Attentäter einer Muslimbruderschaft angehörte, sondern alle, wie der Mörder Patys, als Dschihadisten radikalisiert wurden (Roy 2019). Der im Gesetz operationalisierten Strategie des Vorgehens gegen religiöse Ökosysteme erteilen daher französische Radikalisierungsforscher:innen wie Roy eine klare Absage (La Vie 2021). Das Gesetzgebungsvorhaben ist so auch durch einige Brüche geprägt. Dies betrifft vor allem die Dispositionen zur Vereinsgesetzgebung sowie zur Regulation der Religionsfreiheit. Die Vorkehrungen zu möglichen Schließungen von Gotteshäusern sowie die Promovierung des *Conseil français du culte musulman* (CFCM) zu einem exklusiven Ansprechpartner des französischen Staates und andere Vorkehrungen rufen auch die katholische Kirche auf den Plan, denn der Raum des Religiösen in Frankreich wird hier deutlich begrenzt. Die Verfassungsrechtlerin Stephanie Hennette-Vauchez warnt vor Einschnitten in die Möglichkeiten einer pluralistischen Organisation der französischen Muslime (Hennette-Vauchez 2020). Im Bereich der Zivilgesellschaft werden vorgesehene Regelungen des Gesetzes zu einer Remodellierung der Staats-Gesellschaftsbeziehungen führen. Dies betrifft vor allem die Situation von Vereinen. In seiner Entscheidung vom 13. August 2021 stellt der Verfassungsrat entsprechend fest,

dass die durch das Gesetz geschaffenen weitgehenden Möglichkeiten staatlichen Eingreifens in Vereine und Zusammenschlüsse, eine unverhältnismäßige Intervention in die Vereinigungsfreiheit darstellt (Conseil Constitutionnel 2021).

Hennette-Vauchez und andere diskutieren die Vorkehrungen des Gesetzes als eine Zuspitzung eines „Kulturkampfes“ zwischen Universalismus und Multikulturalismus und eines wehrhaften Republikanismus. Der Laizitätshistoriker F. Baubérot warnt vor einem kontraproduktiven Effekt des Gesetzes, denn „die Regierung behauptet, den Laizismus zu stärken, obwohl sie die Trennung von Religionen und Staat untergräbt“ (Le Monde 2020c). Fregosi spricht mit Bezug auf Portier von einem versicherheitlichten Laizismus, er selbst ordnet die neuen religionspolitischen Vorkehrungen als „autoritär“ ein (Fregosi 2021).

Die Bestimmung im Bereich des Schulwesens erstrecken sich zunächst auf die strengere Regulierung des Heimunterrichts sowie die Schutzbestimmungen für Bedienstete des öffentlichen Dienstes. Zugleich ist aber die Schule als Ort der Vermittlung jener republikanisch-laizistischer Werte gerahmt, um den es in dem Gesetzespaket und die an sie anschließende Governance im Bereich des Schulministeriums, vor allem im bürgerbildenden Unterricht in den Fächern Geschichte-Geografie und in EMC, geht.

4 Die politische Bildung in der Schule und die Wertekonflikte

Schon in der Folge des Charlie-Hebdo-Attentates präsentierte die damalige Schulministerin ein Programm „Für die große Mobilisierung der Schule zugunsten republikanischer Werte“. Es stützt sich auf die bereits seit 2013 eingeleitete Reform des neuen Programms „Enseignement Moral et Civique“ (EMC) mit der Setzung des 300-stündigen Bürgerbildungsparcours durch die gesamte Schullaufbahn. Diese Relationierung der regierungsseitigen politischen Steuerung für eine resiliente Demokratie zum Feld Bildung dramatisiert die Rolle der Schule für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ganz außerordentlich (Szukala 2020). Douniès beschreibt die Reform als eine Überforderung (Douniès 2021). Die bisher eher auf akademische Urteilsfähigkeit orientierten und disziplinar gerahmten Programme innerhalb der Geschichte/Geographie sowie Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, an das die staatsbürgerkundlichen Module bislang angelagert waren, entwickeln sich hin zu einem Mischprogramm, welches Züge der deutschen Fächerformate Philosophie, Sozial- und Rechtskunde und Religionslehre/Ethikunterricht aufweist. Die Lerninhalte der Geschichte und Politik werden durch eine Werteerziehung mit ihrem starken Fokus auf Dilemmata, Entscheidungsfragen und eine subjektbezogene Klärung von angemessenen Haltungen ersetzt (Szukala 2020, 37). Dies war auch das Vorgehen von S. Paty in dem durchgeführten Unterricht mit Karikaturen („Bist Du Charlie? Ja oder Nein?“). Die strikte Orientierung an Disziplinarität, vor allem der französischen Gymnasiallehrer:innen, die eine sehr fokussierte Ausbildung in nur einem Fach durchlaufen, wird aufgeweicht und ist didaktisch mit einigen Problemen belastet. Gleichwohl ist, neben den Vorgehensweisen eines kämpferischen Laizismus, das pädagogische Programm auch auf ein gesellschaftliches Miteinander in einer multikulturellen Republik ausgerichtet: Lehrer:innen

schlagen dafür diversitätsorientierte Zugangsweisen vor, vor allem wenn es um die Behandlung des *fait religieux* im Unterricht geht. Diese pragmatische Vision des Laizismus wird in der Schule nun zunehmend strittig verhandelt. Während bislang stets eine gewisse Reibungslosigkeit der Umsetzung der Programme berichtet wurde (Bozec 2016), zeigen neuere Untersuchungen an, dass die demokratiepolitische Verschärfungen des schulischen Curriculums nach 2015 bei Lerner:innen zunehmend Widerstände auslösen. Das Observatorium für die Situation des Lehrpersonals, welches regelmäßig die Situation in den Schulen analysiert (s. die neuere Untersuchung im Auftrag der Jean-Jaurès-Stiftung 2018-2021) weist aus, dass nunmehr ‚Störungen‘ in der Schule sich im Bereich eben jener Fächer häufen, in denen das schulische Programm des kämpferischen Laizismus umgesetzt werden soll (Tab. 2).

Table 2: Von Lehrpersonen berichtete Unterrichtsstörungen nach Fächern (2018-2021, Hervorhebungen A. S.)

Frage: Proteste oder Weigerung von Schüler:innen, am Unterricht oder an spezifischen schulischen Aktivitäten teilzunehmen, geschehen...?	2021	2018
während des Sportunterrichts	49%	35%
in Gedenkstunden (z.B. nach den Anschlägen 2015)	35%	–
im Geschichts- und Geographieunterricht	34%	38%
während des Unterrichts über den Laizismus	32%	20%
während der politisch-moralischen Bildung	29%	19%
während des MINT-Unterrichts	29%	23%
beim Thema Gender Diversity	19%	23%
während des Literatur- oder Philosophieunterrichts	15%	17%
während des Kunstunterrichts	7%	12%
während des Werkunterrichts und der Berufsvorbereitung	4%	9%

Quelle: Observatoire des enseignants: les contestations de la laïcité et les formes de séparatisme religieux à l'Ecole (2021)

Kompromissbildungen werden durch eine harte schulorganisatorische Durchsetzung von Laizismuspolitik erschwert. Die aus ihr erwachsenden Konflikte überfordern die Akteur:innen. Lorcerie und Moignard berichten, dass es Lehrpersonen auch inhaltlich-unterrichtlich zunehmend schwerfällt, Schüler:innen davon zu überzeugen, dass Republikanismus nicht nur „Propaganda“ sei (Lorcerie/Moignard 2017). Im Feld der Bürgerbildung zeigt sich, dass Lehrer:innen die kontroverseorientierte Arbeit mit diesen Werten als herausfordernd erleben, auch mit Blick auf den Umgang mit eigenen Haltungen und Rollendefinitionen als französische Bürger:innen, Bürgererzieher:innen und Fachwissenschaftler:innen. Schüler:innen sind zunehmend bereit, sich offen mit ihren subjektiven Haltungen und Einstellungen zu erkennen geben. Neuere Untersuchungen deuten zudem an, dass nicht nur religiöse Jugendliche neuerdings einen anderen Zugang zu Diversität haben (Tab. 3).

Dies bringt Lehrpersonen in erhebliche Konflikte. Beklagt wird zwar offiziell eine zunehmende Annäherung an das multikulturelle Modell des anglo-amerikanischen Raumes, das die französische Sichtweise von Säkularismus irritiert. Angesichts der sehr starken antiklerikalen Tradition, die dem französischen Republikanismus und den Vertreter:innen im öffentlichen Sektor inhärent ist, wird die Einschätzungen gegen-

über dieser « Normalisierung » der Rolle von Religion extrem polarisiert (Portier 2021). Forscher:innen, die, wie viele in der öffentlichen Meinung und in der jungen Generation, Frankreich als multikulturelle Nation ansehen, werden bisweilen sogar in die Nähe des Islamismus gerückt, so Kahn in einem Kommentar zur Untersuchung der Jaurès-Stiftung (Tab. 3): „Es ist der Sieg einer angelsächsischen oder gar islamistischen Sicht der Dinge. Religion wird nicht mehr als Wertekanon gesehen, an den wir glauben, sondern als integraler Bestandteil der Identität.“ (Le Point 2021).

Tabelle 3: Einstellungen von Schüler:innen zu Laizismus und Pressefreiheit

Frage: In Frankreich erlaubt das Gesetz über die Pressefreiheit vom Juli 1881 die Äußerung von Kritik an einem religiösen Glauben, einem Symbol oder einem Dogma, einschließlich der Schmähung. Sind Sie persönlich für dieses Recht, einen religiösen Glauben, ein religiöses Symbol oder Dogma zu kritisieren, auch wenn dies in beleidigender Weise geschieht?

	Stimme vollkommen zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu
Gesamt	16%	32%	31%	21%
Muslim:innen	0%	22%	31%	47%

Quelle: IFOP, für LICRA, Enquête auprès des lycéens sur la laïcité et la place des religions à l'école et dans la société, durchgeführt online vom 15. bis 20. Januar 2021 bei einer national repräsentativen Stichprobe von 1006 Schülern der gymnasialen Oberstufe im Alter von 15 Jahren und älter.

Obwohl die kämpferische Version von Laizität von den Schüler:innen als Ideologie und als Überwältigung wahrgenommen wird und Störungen zunehmen, wird im Anschluss an das Gesetz für die Werte der Republik eine Reform der Lehrerbildung angestrebt, die die neue Politik fortschreibt: Der Lehrkörper soll auf die Situation in den Schulen, vor allem mit Blick auf die Werterziehung, besser vorbereitet werden. Die Planung im Schulministerium orientieren sich an der Grundlage des Obin-Berichtes über die Fortbildung zur Laizität aus dem Juni 2021 (Education Nationale 2021). Legitimiert durch das Geschehen im Fall Paty werden Maßnahmen vorgeschlagen, die einen kämpferischen Laizismus in der Lehrerbildung, auch bereits im Rahmen der Zulassungsprüfung, verankern. Dabei nimmt der Bericht vor allem die universitäre Lehrerbildung der ersten Phase und deren „Ideologisierung“ sehr kritisch in den Blick: „Die bekannten ideologischen Verirrungen, die einige geisteswissenschaftliche Abteilungen an den Universitäten betreffen, sind auch in einige Institute eingedrungen, wie bestimmte Praktiken und Modellprojekte zeigen. Als Ausbildung zum Laizismus werden den Studenten: innen manchmal Vorlesungen oder Abschlussarbeiten über die „Dekonstruktion“ des offiziellen Diskurses über den Laizismus aufgezwungen, wobei behauptet wird, den „systemischen Rassismus“ eines „postkolonialen“ und „islamophoben“ Staates aufzudecken.“ (Education Nationale 2021, 12). Vorgesehen sind Module für alle Lehrämter, aber auch für das begleitende pädagogische Personal. Lehrervertreter:innen prangern im neuen Fortbildungsprogramm vor allem das Eingreifen in Autonomie der Universitäten an. Zudem befürchten sie eine „Hexenjagd“ und in den Schulen eine zunehmende Entfremdung gegenüber ihren Schüler:innen. Sie plädieren für eine Pädagogisierung der Werteerziehung anstelle einer Zensur „falschen Denkens“ in der Schule (Lorcerie, ebd.).

Fazit

Das Befassen der Schule mit den Werten, welche als laizistisch und republikanisch gerahmt sind, ist voller Ambiguität. Die Handelnden verstricken sich immer wieder in das Anzeigen von Diversitätsdimensionen, gegenüber welchen der Staat seine Blindheit stets neu behauptet, während er sie zugleich aber immer wieder unterläuft. Dieser performative Widerspruch des Redens über Andersheit betrifft nicht nur die Werte der Republik Frankreich, sondern auch die Debatten in anderen Erziehungssystemen. Mit einem kämpferischen Laizismus als französisches demokratiebildnerisches Erziehungsprogramm wird anstelle einer Diversitätsorientierung eine Blindheit für Unterschiede behauptet, die für die Adressat:innen wie die Durchsetzung eines homogenen Bildes von Gesellschaft wahrgenommen werden kann. Durch das religionspolitische Bias implizieren sie ethnische Grenzziehungen, die durch diese wieder und wieder reproduziert werden, was dem Imaginär des voluntaristischen Zugehörigkeitskonzepts zutiefst widerspricht. Die Debatten innerhalb der Profession und im politischen Raum spiegeln diese Zerrissenheit und die Probleme eines gesellschaftswissenschaftlichen Unterrichts wider, in dem die multikulturelle Gesellschaft selbst als bedrohlich wahrgenommen und die Qualität des Zusammenlebens in Frankreich zunehmend negativ adressiert wird.

Der tragische Fall Paty hat auch gezeigt, dass es ein funktionierendes System der Interessenvermittlung von religiösen Gruppen gibt, die sich zwar islamophoben Tendenzen in der Gesellschaft entgegenstellen, aber nicht die Ansinnen von religiös extremen Personen unkritisch aufnehmen. Zugleich arbeiten Schulinspektionen wirksam, die die Implementierung eines religionsblinden Republikanismus im Schulalltag begleiten. Lehrer:innen hinterfragen ihre Vorgehensweisen in religiös diversen Klassenräumen. Und dennoch: Der mörderische Einzeltäter, der weitgehend fernradikalisiert ist, kann all diese Voraussetzungen für ein sicher konfliktreiches, gleichwohl demokratisches, gesellschaftliches Miteinander unterbrechen und eine institutionelle Regression auslösen, die das Staat-Gesellschaftsverhältnis und das Bildungsprogramm im Sinne einer Abschließung verändert. Die Schlussfolgerung scheint ohne weiteres möglich, dass es dem internationalen Terrorismus gelingt, Gesellschaften an ihren Bruchstellen zu spalten. Insofern kann es so aussehen, als seien die Terrorist:innen in Frankreich in jüngerer Zeit ihren Zielen näher gekommen.

Anmerkung

- 1 Im Nachhinein stellt sich heraus, dass seine 13-jährige Tochter an dem in Rede stehenden Unterricht selbst nicht teilgenommen und ihren Vater über den angeblichen ‚Rauswurf‘ muslimischer Schüler:innen aus dem Unterricht nur nach einem Hörensagen informiert hatte, um einen eigenen disziplinarischen Schulverweis zu vertuschen.

Literatur

- Airiau P. (2004): *Cent ans de laïcité française 1905-2005*. Paris: Presses de la renaissance.
 Almeida, D. (2016): *Laizität im Konflikt: Religion und Politik in Frankreich*. Wiesbaden: Springer.

- Baubérot, F. (2021): *Histoire de la laïcité en France*. Paris : PUF.
- Bergounioux, Loeffel & Schwartz (2013):
- Bozec, G. (2016) : *Éducation à la citoyenneté: politiques, pratiques scolaires et effets sur les élèves* (Doctoral dissertation, CNESCO (Conseil national d'évaluation du système scolaire)). Online: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01546010/>
- Lehrer-Blog Café pédagogique, online vom 17. Juni 2021, <http://www.cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2021/06/16062021Article637594202933332541.aspx>. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Clemmow, C., Bouhana, N., & Gill, P. (2020): Analyzing person-exposure patterns in lone-actor terrorism: implications for threat assessment and intelligence gathering. In: *Criminology & Public Policy* 19, 2, 451-482.
- Conseil Constitutionnel (2020) ;, Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, Loi confortant le respect des principes de la République, Online <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021823DC.htm>). Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Douniès, T. (2021) : *Réformer l'éducation civique?: enquête du ministère à la salle de classe*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Education Nationale (2021): *Rapport Obin. La formation des personnels de l'Education nationale à la laïcité et aux valeurs de la République. Rapport à Monsieur le ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports. Vorgelegt von Jean-Pierre Obin Inspecteur général honoraire, April 2021.* Online : <https://www.education.gouv.fr/media/89897/download>. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Frégosi, F. (2021) : *La gouvernance de l'islam en France au prisme de la lutte contre le séparatisme*. In : *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 24(2), 235-247.
- Geisser, V. (2021) : *Un séparatisme «venu d'en haut»*. In : *Migrations Societe*, 1, 3-15. Online: <https://doi.org/10.3917/migra.183.0003>
- Hennette-Vauchez, S. (2020): *Can (Republican) Values be Defined by Law? The planned „republican principles“ legislation in France*. In: *Verfassungsblog/VerfBlog*, 2020/12/23, Online: <https://verfassungsblog.de/can-republican-values-be-defined-by-law/>, doi: 10.17176/20201224-052649-0. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Horvath, C., & Carpenter, J. (2015) : *Regards Croisés Sur La Banlieue*. Berlin : Peter Lang Publishing Group. Online: <http://dx.doi.org/10.3726/978-3-0352-6537-8>
- IFOP (2021) : *Observatoire des enseignants : le moral et les conditions d'exercice de la profession, Untersuchung im Auftrag der Fondation Jean Jaurès*, online : <https://www.jean-jaures.org/wp-content/uploads/2021/07/Le-moral-et-les-conditions-dexercice-des-enseignants.pdf>. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- IPSOS (2021) : *Opinions et perceptions des Français à l'égard du déclin de la France*, <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2021/11/118589--Les-resultats.pdf> (geprüft am 6.12.2021)
- La Vie (2021) : Olivier Roy : « La loi “séparatisme” fait comme si toute mosquée était un lieu potentiel de radicalisation ». Online: <https://www.lavie.fr/actualite/societe/olivier-roy-la-loi-separatisme-fait-comme-si-toute-mosquee-etait-un-lieu-potentiel-de-radicalisation-71013.php>). Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Le Monde (2020a): *Attentat de Conflans : sept personnes mises en examen dans le cadre de l'enquête sur l'assassinat de Samuel Paty*. https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/21/attentat-de-conflans-lors-de-son-audition-samuel-paty-a-nie-avoir-voulu-stigmatiser-les-musulmans_6056814_3224.html. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Le Monde (2020b): « Cela devient une rumeur malfaisante... » : dans ses derniers messages à sa hiérarchie et ses collègues, le désarroi de Samuel Paty.

- https://www.lemonde.fr/education/article/2020/11/18/je-ne-ferai-plus-de-sequence-sur-ce-theme-dans-ses-derniers-messages-a-sa-hierarchie-et-ses-collegues-le-desarroi-de-samuel-paty_6060135_1473685.html. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Le Monde (2020c): Le gouvernement affirme renforcer la laïcité alors qu'il porte atteinte à la séparation des religions et de l'état. Online: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/12/14/le-gouvernement-affirme-renforcer-la-laicite-alors-qu-il-porte-atteinte-a-la-separation-des-religions-et-de-l-etat_6063274_3232.html. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Le Monde (2020d): Jean Castex: L'ennemi de la république c'est une idéologie politique qui s'appelle l'islamisme radical. Online: vom 9. Dezember 2020. Online: https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/12/09/jean-castex-l-ennemi-de-la-republique-c-est-une-ideologie-politique-qui-s-appelle-l-islamisme-radical_6062698_823448.html. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Le Monde (2021): Un an après l'assassinat de Samuel Paty, l'enquête implique informateurs, complices et soutiens idéologique. https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/10/13/assassinat-de-samuel-paty-un-an-d-enquete-complexe_6098178_3224.html. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Le Point (2020): Cette note des renseignements restée sans suite. <https://www.pressreader.com/france/le-point/20201022/284717684242289>. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Le Point (2021): Sondage: Les lycéens rejettent majoritairement la « laïcité à la française » vom 3. März 2021, online: https://www.lepoint.fr/education/sondage-les-lyceens-rejettent-majoritairement-la-laicite-a-la-francaise-03-03-2021-2416143_3584.php, Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Libération (2020): Conflans: une note du renseignement retrace la chronologie des jours précédant l'attaque. Online: https://www.liberation.fr/france/2020/10/17/conflans-une-note-du-renseignement-retrace-la-chronologie-des-faits_1802718/). Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Lorcerie, F. & Moignard, B. (2017): L'école, la laïcité et le virage sécuritaire post attentats: un tableau contrasté. In: *Sociologie*, 4/2017, 27.1.2018, <http://journals.openedition.org/sociologie/339>. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Macron, E. (2020): „Discours du président de la République sur la lutte contre les séparatismes“, Rede von Mureaux. 2- Oktober 2020, online: <https://www.elysee.fr/emmanuelmacron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes>. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.
- Portier, P. (2021): Le clivage religieux/séculier dans la France contemporaine. In: *L'Année sociologique*, 71(2), 399-428.
- Roy, O. (2019): *Le Djihad et la mort*. Paris: Seuil.
- Szukala, A. (2020): Bürgerbildung für ein besseres Zusammenleben?: Zur Moral und Bürgerkunde in Frankreich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 14-15, 35-40. Online: <https://www.bpb.de/apuz/306964/zur-moral-und-buergerkunde-in-frankreich?rl=0.43049934805450585>. Zugegriffen am: 17. Dezember 2021.

Die Demokratisierungsprozesse der jugoslawischen Nachfolgestaaten – Eine Bilanz nach 30 Jahren

Oliver Kannenberg

Zusammenfassung

Vor nunmehr 30 Jahren begann der Zusammenbruch des Vielvölkerstaates Jugoslawien, aus dem inzwischen sieben Nationen hervorgegangen sind. Das Demokratieniveau nach drei Jahrzehnten Transition variiert stark zwischen den Nachfolgestaaten. Die Ursachen für den zuletzt negativen Trend sind vielfältig: Vereinnahmung staatlicher Ressourcen durch Parteien, eingeschränkte Pressefreiheit oder zwischenstaatliche Konflikte.

Am 22. Januar 1990 endete der 14. und letzte Kongress des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens nach zwei Tagen intensiver, aber letztlich erfolgloser Debatten über den zukünftigen Umbau Jugoslawiens. Zuerst verließ die slowenische Delegation geschlossen den Kongress, wenig später folgten ihr die Delegierten aus Kroatien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegovina. Wenngleich damit faktisch das Ende der Partei und ihrer 45 Jahre währenden Herrschaft in Jugoslawien besiegelt wurde, war selbst für pessimistische Beobachter nicht abzusehen, dass ein Jahr später eine Dekade des Krieges in der Region anbrechen sollte.

Die Spuren der gemeinsamen Vergangenheit wie auch des Krieges sind bis heute in den sieben Nachfolgestaaten allgegenwärtig. Die demokratische Transition in den ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken startete unter gänzlich unterschiedlichen Vorzeichen und bewegt sich nach wie vor auf unterschiedlichem Niveau. Das ausgehende dritte Jahrzehnt des Zusammenbruchs Jugoslawiens soll zum Anlass genommen werden, eine Zwischenbilanz der Demokratisierungsprozesse zu ziehen, bestehende Hindernisse zu erläutern und die Rolle der Europäischen Union in den Blick zu nehmen.



Oliver Kannenberg, M.A.

Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) Berlin

1. Versetzte Demokratisierungsprozesse mit gemischten Erfolgen: Der Status quo

Innerhalb von Demokratisierungsprozessen wird die politische Macht von einzelnen Führungsgruppen auf das gesamte Staatsvolk übertragen. Demokratisierungseffekte berühren dabei nicht nur das politische System, sondern auch Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur. Zu Beginn der Transition von Autokratie zu Demokratie sind freie und faire Wahlen, der Aufbau unabhängiger Medien sowie die Garantie allgemeiner Bürgerrechte zentrale Grundpfeiler. Aufgrund des Prozesscharakters der Demokratisierung, kann diese vor allem in der Frühphase Rückschläge erleiden. Ein einmal erreichtes demokratisches Niveau führt nicht zwangsläufig zu einer Konsolidierung, sondern muss fortwährend gegenüber autoritären Rückschlägen verteidigt werden.

In Nachkriegsgesellschaften wird der im Rahmen der Demokratisierung vorgesehene Beteiligung von Konfliktparteien eine heilende Wirkung für die vom Krieg erzeugten Wunden zugeschrieben. Die jugoslawischen Nachfolgestaaten waren im unterschiedlichen Maße von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten geprägt. Neben den vier Nachfolgekriegen in Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegovina und Kosovo, wurde auch die Transition Nordmazedoniens von ethnischen Spannungen und gewaltsamen Auseinandersetzungen beeinflusst. Daraus erklären sich die unterschiedlichen Verzögerungen zu Beginn der Demokratisierung. Mit Blick auf das Demokratie-niveau¹ im Jahr 2020 (s. Abbildung 1) können drei Gruppen aus den Nachfolgestaaten gebildet werden. Da wäre zunächst eine Spitzengruppe, bestehend aus den beiden EU-Mitgliedern Kroatien und Slowenien. Sie werden als einzige der hier behandelten Staaten als (semi)-konsolidierte Demokratien eingestuft, wohingegen die übrigen fünf Länder in die Kategorie „hybride Regime“ fallen (Freedom House 2021).

Der Demokratisierungsprozess Sloweniens, das bereits innerhalb Jugoslawiens als „liberalste“ Teilrepublik galt, wurde durch die begrenzten Kriegshandlungen und die hohe Homogenität der Bevölkerung begünstigt. Die wirtschaftliche Stärke Sloweniens unterstützte die Bemühungen eines EU-Beitritts, der 2004 erfolgreich umgesetzt wurde. Die Transition Kroatiens wurde im Wesentlichen durch den bis 1995 andauernden Kroatienkrieg und die bis zum Ende des Jahrtausends währende personenzentrierte Herrschaft des autoritären Präsidenten Franjo Tuđman (HDZ) eingeschränkt. Dennoch fand auch Kroatien unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung einflussreiche Unterstützer in Europa, allen voran Deutschland. Der früh in Aussicht gestellte EU-Beitritt verzögerte sich jedoch trotz weitreichender institutioneller Reformen aufgrund der mangelhaften Kooperationsbereitschaft mit dem „Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien“ sowie unzureichender Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung. Zuletzt sank vor allem in Slowenien das Demokratieniveau aufgrund gezielter Angriffe der Regierung auf die Pressefreiheit (s. Abschnitt 2.2).

Die Schlussgruppe bilden Bosnien und Herzegovina, Montenegro und Serbien mit deutlich unterschiedlichen Verläufen und Ursachen. In Bosnien und Herzegovina, der am stärksten vom Krieg gezeichneten Nation, sind diese vor allem institutioneller Natur. Der Bundesstaat besteht aus zwei Entitäten, der Föderation Bosnien und Her-

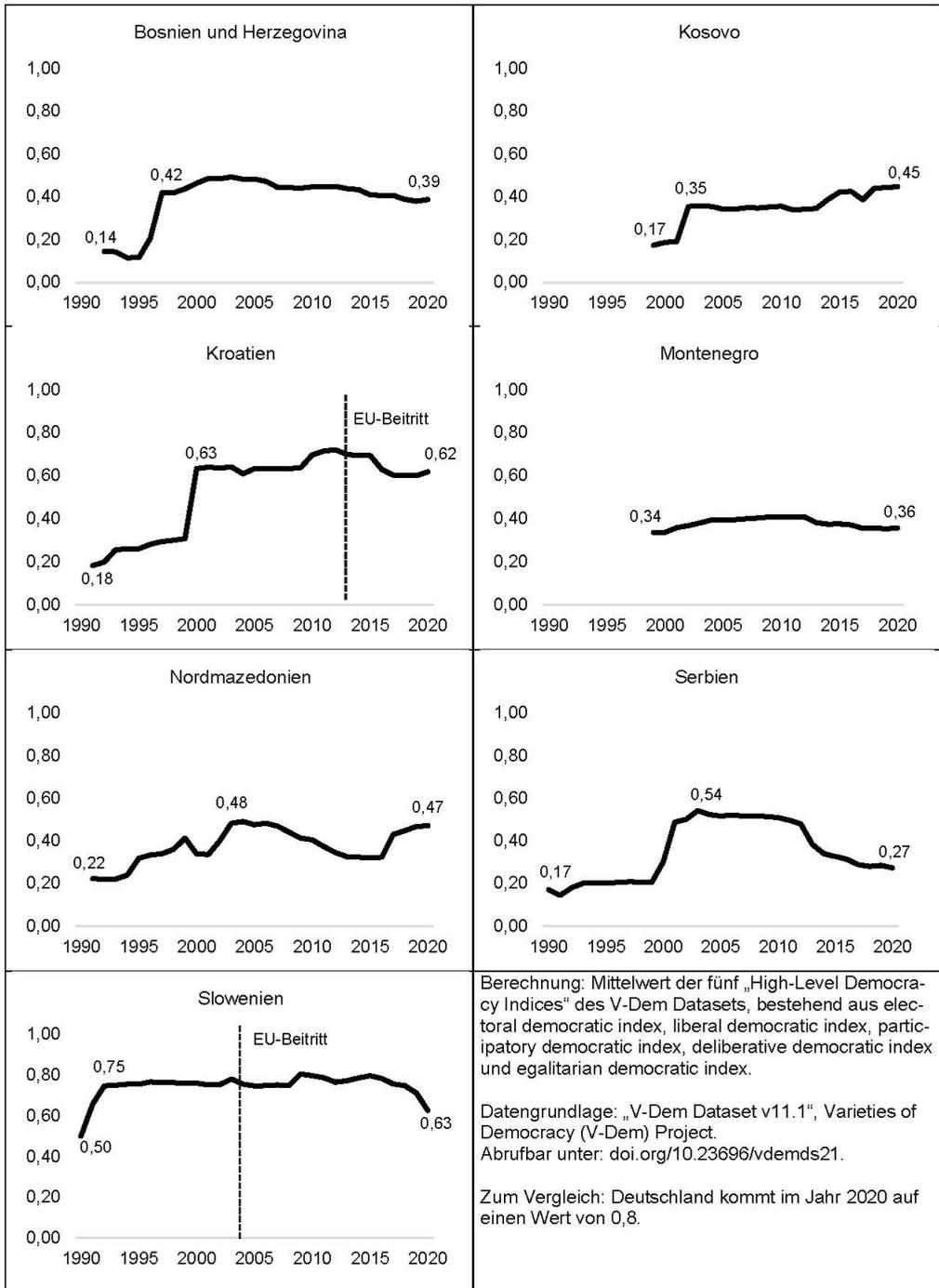
zegovina sowie der Republika Srpska. Das politische System ist von Doppel- und Mehrfachstrukturen gekennzeichnet: Beide Entitäten verfügen über einen eigenen Staatsaufbau, inklusive Verfassung, Parlament, Präsident, Regierung und (Verfassungs-) Gerichtsbarkeit. Auf bundesstaatliche Ebene gibt es ergänzend gemeinsame Institutionen. Damit soll eine gleichberechtigte Interessenvertretung der drei dominierenden Volksgruppen (Bosniaken, Kroaten und Serben) garantiert werden. In der Realität zerreiben sich jedoch Reformvorschläge in der komplexen Gemengelage der verschiedenen Interessenvertreter. Statt Reformwillen sind die gemeinsamen Institutionen von einer hohen ethnischen Polarisierung gekennzeichnet (Džihić 2018, S. 103).

Dass Transitionsprozesse keine Einbahnstraße in Richtung Demokratie sind, macht das Beispiel Serbiens deutlich. Unter der Herrschaft Milošević in den 90er-Jahren galt Serbien als „a closed state (by sanctions), a closed society (by prohibitions) and a closed system (by blockades)“ (Orlović 2008, S. 215). Nach dem Ende der Kriegshandlungen und dem Sturz des autoritären Herrschers versuchten liberal-demokratische Parteien in einer komplizierten Gemengelage die von Sanktionen geplagte Wirtschaft aufzubauen und die Demokratisierung des Landes voranzutreiben; mit begrenztem Erfolg. Seit knapp zehn Jahren regiert in Serbien die SNS (Serbische Fortschrittspartei), die als Abspaltung des moderaten Flügels einer radikal-nationalistischen Partei 2008 gegründet wurde. Unter ihrem Vorsitzenden Aleksandar Vučić hat der Regierungsstil derart autokratische Züge angenommen (Kannenbergs 2021), dass Serbien unter den Nachfolgestaaten das geringste Demokratieniveau attestiert bekommt.

Während in Serbien die Machtkonzentration einen unrühmlichen Höhepunkt erreicht hat, erlebte Montenegro 2020 den ersten Regierungswechsel seit drei Jahrzehnten. Die ausbleibenden Fortschritte im Demokratisierungsprozess sind nicht zuletzt als Folge der langjährigen DPS-Herrschaft anzusehen. Die Partei konnte unter ihrem omnipräsenten Vorsitzenden Milo Đukanović alle wichtigen Ämter im politischen System Montenegros besetzen. Dadurch bildeten sich klientelistische Netzwerke, die in einem besonderen Maß staatliche Ressourcen zur eigenen Bereicherung missbrauchten. Trotz umfassender Probleme in der Korruptionsbekämpfung und ausbleibender Reformen wurde Montenegro 2010 EU-Beitrittskandidat. Die Wechsel- und Aufbruchstimmung nach dem ersten Regierungswechsel der montenegrinischen Unabhängigkeit war nur von kurzer Dauer. Nach 13 Monaten verlor die aus einem breiten Parteienbündnis gebildete technokratische Regierung im Januar 2022 ihre Mehrheit und kündigten Neuwahlen an.

Zwischen dieser Spitzen- und Schlussgruppe lassen sich Nordmazedonien und Kosovo mit einem mittleren Demokratieniveau verorten. Der positive Trend ist auf verschiedene Reformen in der jüngeren Vergangenheit zurückzuführen ist. Nordmazedonien musste einige Anstrengungen unternehmen, bevor sie 2020 gemeinsam mit Albanien den Status als EU-Beitrittskandidat erlangten. Für die Republik Kosovo ist dieser Teil-Erfolg noch in weiter Ferne; zunächst müsste ihre Unabhängigkeit von allen EU-Staaten anerkannt werden.² In Kosovo haben die vergangenen zwei Jahre mit mehreren Regierungswechseln, Anklagen und Vorladungen des Kosovo-Sondertribunals gegen Präsident und Premierminister sowie wiederkehrenden Konflikten mit Serbien (s. Kapitel 3.3) die grundsätzlich positive Entwicklung behindert.

Abbildung 1: Demokratieniveau der jugoslawischen Nachfolgestaaten (V-Dem-Score)



2 Grenzübergreifende Herausforderungen im Demokratisierungsprozess

Bereits die knappe Betrachtung der politischen Entwicklungen in den jugoslawischen Nachfolgestaaten zeigt: Ein einmal erreichtes Demokratieniveau garantiert keine langfristige institutionelle Stabilität. Dies gilt umso stärker in den frühen Phasen der Demokratisierung, in denen sich alle Nachfolgestaaten mit (maximal) 30 Jahren und angesichts der erschwerten Bedingungen nach wie vor befinden. Dabei sind drei Problemkomplexe von besonderer Bedeutung: Erstens die Trennung von Staat und Partei, schließlich war in der SFR Jugoslawien die Kommunistische Liga *de facto* der Staat. Zweitens der Aufbau und die Institutionalisierung fairer Wettbewerbsbedingungen für Oppositionsparteien, inklusive freier Presseorgane und einer aktiven zivilgesellschaftlichen Beteiligung am politischen Prozess, um eine demokratische Regierungskontrolle zu ermöglichen. Drittens die Befriedung nach wie vor bestehenden Konflikte innerhalb und zwischen einigen Nachfolgestaaten und Bevölkerungsgruppen.

2.1 Die Omnipräsenz der Parteien in staatlichen Institutionen

Am Ende der Herrschaft der kommunistischen Parteien bildeten sich aus den jeweiligen nationalen Bündeln Nachfolgeparteien, die die Vorteile staatlicher Ressourcen nutzen konnten. Bis zu welchem Grad die neuen, sich häufig als sozialdemokratisch bezeichnenden Parteien von der Rechtsnachfolge profitieren konnten, unterscheidet sich stark. In Kroatien verlor die SDP im autoritären HDZ-Regime unter der Führung Franjo Tuđmans an Bedeutung und Einfluss und wurde erst nach dessen Tod wieder zu einer ernsthaften Regierungsalternative. In Montenegro (DPS), Nordmazedonien (SDSM) und Serbien (SPS) übernahmen die Nachfolgeparteien weite Teile der Infrastruktur und Geldmittel ihrer Vorgänger, was einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung ihrer Herrschaft in den Folgejahren leistete. Ein besonderes Beispiel bot lange Zeit der Sitz der montenegrinischen Regierung in Podgorica. Das Gebäude war nach dem Untergang der Kommunistischen Liga in den Besitz der DPS übergegangen. Die vermietete wiederum einen Teil der Räumlichkeiten an die Regierung und nutzte den anderen Teil für die eigenen Parteigeschäfte. Dadurch konnte die Partei sich nicht nur an lukrativen Mieteinnahmen aus Steuergeldern erfreuen, sondern ebenso an der räumlichen Nähe zur Regierung (Trivunović et al. 2007, S. 16). Dass Parteien mit Hilfe enger Verbindungen staatliche Ressourcen für sich nutzbar machen, ist nicht einzig auf die Nachfolgeparteien in der Frühphase der Transition beschränkt, sondern kann auch im Fall der „jungen“ SNS in Serbien beobachtet werden.

Werden staatliche Institutionen von parteipolitischen Akteuren und privaten Interessen beeinflusst oder sogar vereinnahmt, wird dies als *State Capture* bezeichnet (Richter und Wunsch 2020). Die Parteien nutzen vertikalen Klientelismus durch Patronage treuer Anhänger in hohe Behördenämter und horizontalen Klientelismus mittels intransparenter Parteispenden und privater Zuwendungen durch hochrangige Wirtschaftsvertreter (Kotarski und Petak 2021). Solche Formen lassen sich in ausnahmslos allen jugoslawischen Nachfolgestaaten aufzeigen. Angesichts hoher Arbeits-

lorenzahlen und einer krisenanfälligen Wirtschaftsstruktur erfreuen sich Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor großer Beliebtheit. In dem Wissen darum nutzen die regierenden Parteien die zu besetzenden Stellen als Patronagemöglichkeit für loyale Mitglieder. Auch im kommunalen Bereich finden solche Praktiken Anwendung. Dort sind die Verbindungen zwischen Behörden und Parteioffiziellen tendenziell noch enger. Der hohe Anteil öffentlich Beschäftigter bietet zudem ein offenes Einfallstor für Wählerbeeinflussung, indem an die Mitarbeiter mehr oder minder offen herangetragen wird, dass sie ihren Teil zum Erfolg der Regierungspartei beizutragen haben. Dementsprechend engagieren sich viele Parteimitglieder weniger aufgrund politischer Überzeugungen, sondern um die eigene berufliche Karriere zu unterstützen. Dieses instrumentelle Verhältnis zu den politischen Parteien ist von einer grundsätzlichen Skepsis seitens der Bevölkerung geprägt. Politiker und Parteien genießen im Vergleich zu anderen Institutionen ein geringeres Vertrauen (Dyrstad und Listhaug 2017), ihre Allgegenwärtigkeit wird kritisch bewertet, und dennoch existieren zu wenige Anreize für eine Änderung dieser Praktiken. Dabei ist an dieser Stelle zu betonen, dass die Beanspruchung staatlicher Ressourcen unabhängig davon ist, ob die politische Orientierung eher national-konservativ, liberal oder sozialdemokratisch ist. Ergänzend ist auch die „klassische“ Korruption nicht verschwunden. Mit Ivo Sanader (Kroatien) oder Nikola Gruevski (Nordmazedonien) sind prominente ehemalige Ministerpräsidenten wegen Korruption verurteilt worden. Die Wahrnehmung von Korruption im Alltag ist in allen Nachfolgestaaten stärker ausgeprägt als im europäischen Vergleich. Bosnien und Herzegovina, Kosovo, Nordmazedonien und Serbien zählen laut Transparency International zu den europäischen Schlusslichtern hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung (Transparency International 2021).

In den meisten Parteien der Nachfolgestaaten kontrollieren die Parteiführer bzw. ein sehr begrenzter Personenkreis den gesamten innerparteilichen Willensbildungsprozess, nicht zuletzt die Auswahl der Parlamentsbewerber. Entsprechend ist auch die inhaltliche Ausrichtung der Parteien sehr eng mit dem jeweiligen Vorsitzenden verknüpft. Entstehen in der Führungsspitze Machtkämpfe um die zukünftige Ausrichtung, etwa nach Wahlniederlagen, kommt es nicht selten vor, dass die unterlegene Gruppe austritt und eine neue Partei gründet. Aufgrund dieser nur in sehr begrenztem Maße stattfindenden innerparteilichen Kontrolle läge es an Opposition, Presse und Zivilgesellschaft, die Gefahr autoritären Regierungshandelns einzudämmen.

2.2 Presse, Opposition und Zivilgesellschaft unter Druck - eingeschränkte Regierungskontrolle im kompetitiven Autoritarismus

Die Medienfreiheit wird seit Jahren in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens als bedroht angesehen. Dabei sind es inzwischen weniger die klassischen Formen autoritärer Eingriffe wie beispielsweise Zensur und Publikationsverbot. Stattdessen finden vermeintlich mildere aber effektivere Instrumente der Medienkontrolle Anwendung (Dobek-Ostrowska 2015). In Slowenien war dies etwa ein abruptes Einstellen der vertraglich vereinbarten staatlichen Zuschüsse für die nationale Presse-Agentur STA oder den Fernsehsender RTV SLO. Der rechtskonservative Ministerpräsident Janez Janša hat

spätestens aufgrund einiger fragwürdiger Auftritte während der EU-Ratspräsidentschaft Sloweniens überregionale Bekanntheit erlangt. Hauptziel seiner Verbalattacken in sozialen Netzwerken sind regierungskritische Pressevertreter. Unmissverständlich unterstrich Janša seine Haltung in einem Statement mit dem Titel „War with the media“, das auf der offiziellen Regierungswebsite veröffentlicht wurde. Darin versuchte er, die Bevölkerung auf seine Seite im Kampf mit „den Medien“ zu ziehen.

Ergänzend kann eine positive Berichterstattung öffentlicher Medienhäuser durch eine parteilinienkongruente Besetzung von Chefredakteursposten gesichert werden. Die Medienlandschaft wird von den politischen Akteuren nicht nur politisiert, sondern auch in besonderem Maße instrumentalisiert (Castaldo und Pinna 2018). Bei den zahlreichen privat organisierten Medienkonzernen wird mit Hilfe staatlichen Drucks versucht, eine Änderung der Eigentümerstruktur herzustellen. Die neuen Eigentümer sollen dann aus regierungsfreundlichen Kreisen kommen. In Anlehnung an die Entwicklung in Ungarn wird eine solche Form der Medienkontrolle auch als „Fidesz’s model for state-led media capture“ (International Press Institute (IPI) 2021, S. 6) bezeichnet.

Je stärker die Medienlandschaft auf Regierungslinie ist, desto schwieriger wird es wiederum für die Oppositionsparteien, ausreichend Gehör in der öffentlichen Debatte zu finden, was die ohnehin bestehende Ressourcenasymmetrie zwischen Regierung und Opposition weiter vergrößert. Hinsichtlich des Zustands der Opposition werden zwischen den Nachfolgestaaten große Unterschiede sichtbar. Während es in Serbien einen starken zivilgesellschaftlichen Protest gibt, fehlt es an politischen Parteien, die eine glaubhafte Alternative zur SNS darstellen. Das Vertrauen weiter Teile der Bevölkerung in die liberal-demokratischen Parteien der Opposition ist gering. Im Kosovo und in Montenegro finden sich die langjährigen Machthaber seit wenigen Monaten erstmals in der Oppositionsrolle wieder, profitieren aber noch von den während der langjährigen Regierungszeit angehäuften Ressourcen. In Kroatien und Slowenien gab es mehrere Regierungswechsel zwischen den größeren Parteien, wodurch sich ein gewisser Grundkonsens über Oppositionsrechte herausbilden konnte.

Unter Druck geraten Oppositionsparteien dabei nicht nur durch rechtliche Einschränkungen, sondern auch durch aggressive Rhetorik seitens der Regierung. Florian Bieber verweist auf die multiplen Krisennarrative, derer sich die handelnden Personen in den Nachfolgestaaten bedienen und die damit den öffentlichen Diskurs emotional aufladen. Die (vermeintliche) Krise rührt dabei entweder aus einer Bedrohung der Regierung durch die Opposition, ethnischen Spannungen innerhalb der jeweiligen Nation oder aus bilateralen Konflikten mit einem der Nachbarstaaten (s. Abschnitt 2.3). Ein beliebter Ausweg aus dieser Krise wird in vorgezogenen Wahlen gesehen, die wiederum eine aggressivere Rhetorik gegen die Opposition zulassen und bei denen der regierenden Partei die Vorteile der Staatsnähe zugutekommen (Bieber 2020, S. 93). Mittels dieser Krisennarrative wird gegen politische Gegner, kritische Medien oder den jeweiligen ungeliebten Nachbarstaat agitiert.

Die Kombination aus autoritären Regierungspraktiken mit demokratischen Elementen wird mit dem Begriff „kompetitiver Autoritarismus“ bezeichnet und findet in jüngerer Zeit verstärkt Beachtung (Levitsky und Way 2020; Bieber 2018). Im kompeti-

tiven Autoritarismus werden regelmäßig Wahlen als Legitimationsquelle abgehalten, jedoch in einem Rahmen und unter Bedingungen, die der regierenden Partei nicht gefährlich werden können. Die autoritäre Einflussnahme auf rechtsstaatliche Garantien und Freiheiten werden dosierter eingesetzt, um nicht Gefahr zu laufen, internationale Unterstützung zu verlieren. Hinsichtlich der elektoralen Integrität bestehen ebenso deutliche Unterschiede zwischen den Staaten. Während die Bevölkerung in Kroatien und Slowenien die Wahlen als weitestgehend fair beurteilt, schneiden Bosnien und Herzegovina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien unterdurchschnittlich ab (Norris und Grömping 2019, S. 6). Dass es dennoch immer wieder zu (überraschenden) Machtwechseln kam, dürfte neben landesspezifischen Besonderheiten auf das hohe zivilgesellschaftliche Protestpotential zurückzuführen sein. Die Politisierung und Mobilisierung weiter Bevölkerungsteile kann Regierungen sowohl stürzen als auch über Krisen hinweg stützen. Dabei beteiligen sich keineswegs nur liberal-demokratische, pro-europäische Akteure, sondern genauso aktiv ultranationalistische Gruppen mit latentem Hang zur Gewalt an den Protesten.

2.3 Konfliktreiches Zusammenleben und das Spiel mit Grenzen

In einigen Ländern belasten Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen die Demokratisierungsbemühungen. Dies betrifft nicht nur die politisch umkämpfte Geschichtsaufarbeitung, sondern auch tagesaktuelle Politik, wodurch politische Ressourcen gebunden werden, die anderweitig zu einer nachhaltigen Verbesserung des Demokratielevels eingesetzt werden könnten. Im Folgenden wird auf das Verhältnis der großen Bevölkerungsgruppen in Bosnien und Herzegovina, Kosovo und Montenegro eingegangen, wenngleich an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben soll, dass zahlreiche weitere Minderheiten wie Sinti, Roma, LSBTIQ-Personen oder Geflüchtete mit politischer und gesellschaftlicher Diskriminierung konfrontiert sind. Häufig dienen die politischen Akteure dabei nicht als Vorbilder für die Gleichberechtigung aller Personengruppen, sondern verstärken bestehende Ungleichheiten. So wurde in Bosnien und Herzegovina das bundestaatliche Wahlrecht bereits 2009 vom EGMR als diskriminierend eingestuft, da Personen, die sich keiner der drei Ethnien zuordnen, von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen ausgeschlossen sind. Jegliche Reformbemühungen scheiterten bislang an den Interessen der jeweiligen ethnischen Vertreter.

Darüber hinaus kommt dem Land immer dann überregionale Aufmerksamkeit zuteil, wenn von Sezessionsbestrebungen berichtet wird. Dies gilt vorrangig für die kroatischen Bosnier in der Entität Bosnien und Herzegovina sowie die serbischen Bosnier in der Republika Srpska. Die jüngsten Spannungen hatten ihren Ursprung in einer Entscheidung des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegovina. Als Vertreter der Vereinten Nationen besitzt er allumfassende Durchgriffsrechte, die sogenannten Bonner Befugnisse, mittels derer er gewählte Personen aus ihren Ämtern entheben oder Gesetze erlassen bzw. für nichtig erklären kann. Seit August 2021 wird das Amt vom ehemaligen CSU-Landwirtschaftsminister Christian Schmidt bekleidet. Sein Vorgänger Valentin Inzko nutzte die besagten Vollmachten in einer seiner letzten Amts-

handlungen, um ein Gesetz, das Genozid-Leugnung unter Strafe stellt, anzuordnen. Es war die erste Anwendung der Bonner Befugnisse seit zehn Jahren und eine äußerst kontrovers diskutierte Entscheidung. Milorad Dodik, Vertreter der Serben im Präsidium des Bundesstaates und regelmäßiger Leugner des Massakers von Srebrenica, kritisierte den Beschluss scharf und kündigte den Rückzug der Republika Srpska aus den gemeinsamen Institutionen an. Dies war so weit keine große Überraschung, ist die Sezessionsandrohung doch seit Jahren Bestandteil seiner nationalistischen Rhetorik. Besorgniserregend war vielmehr, dass diesmal den scharfen Worten auch Taten bzw. Parlamentsbeschlüsse folgten, die nicht nur den Rückzug aus dem Bundestaat, sondern ebenso die Gründung einer eigenen Armee vorbereiten sollen. Vor allem letzteres rief internationale Sorge vor gewalttätigen Auseinandersetzungen hervor und hatte US-Sanktionen gegen die Republika Srpska zur Folge. Auch die kroatischen Bosnier fordern regelmäßig mehr oder weniger direkt eine eigene dritte Entität innerhalb des Staates oder gleich die unmittelbare Eingliederung in kroatisches Gebiet. Unzählige Vorschläge für neue Grenzziehungen, Gebietstausche oder Neugliederungen werden regelmäßig von verschiedenen Akteuren unterbreitet. Gemein haben dabei alle, die fehlende Berücksichtigung des aus neuen ethnischen Grenzziehungen resultierenden Konfliktpotentials.

Ein Gebietstausch wird auch als vermeintlich einfache Lösung der ethnischen Spannungen zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben wiederkehrend vorgebracht. Letztere bewohnen mehrheitlich den Norden des Landes, der sich weitestgehend dem Zugriff der staatlichen Institutionen der Republik Kosovo entzieht, dessen Unabhängigkeit nicht anerkennt und eine Wiedereingliederung in den serbischen Staat befürwortet. Die wiederkehrenden Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern beider Staaten intensivieren sich im Vorfeld von Wahlen. Aus dem in der Verfassung verankerten Selbstverständnis, das Kosovo sei ein „integraler Bestandteil Serbiens“, folgt für die Regierung in Belgrad ein Wahlrecht für die 100.000 Kosovo-Serben. So auch im Januar 2022 bei einem Verfassungsreferendum, wo die kosovarische Regierung zwar die Wahl per Brief oder im serbischen Kontaktbüro gestattete, jedoch nicht – wie von Belgrad verlangt – in regulären Wahllokalen. Daraufhin kam es an der Grenze zu einer Beschlagnahmung von drei LKWs, die Wahlzettel in die serbisch-bevölkerten Gebiete zu schmuggeln versuchten. Diese Aktion reiht sich in weitere Konflikte im Grenzgebiet ein, etwa um die wechselseitige Verwendung und Anerkennung von Autokennzeichen. Der kosovarische Premierminister Albin Kurti machte mehrfach deutlich, er werde das Prinzip der Reziprozität konsequent umsetzen und bei den Verhandlungen im Normalisierungsprozess „auf Augenhöhe“ agieren. Kritiker bezichtigten den links-nationalistischen Kurti der Planung einer Vereinigung des Kosovos mit Albanien. Angesichts mancher Interviewaussagen entbehrt dieser Vorwurf nicht jeglicher Grundlage (Crowcroft 2021).

Unlängst intensivierten sich auch die Spannungen in Montenegro. Weniger als die Hälfte der Einwohner (45%) bezeichnen sich als Montenegriner, dafür etwa 29% als Serben (Monstat 2011, S. 8). Entsprechend knapp fiel das Unabhängigkeitsreferendum 2006 mit 55,5% zugunsten der Souveränität aus. Als Präsident Đukanovic kurz vor den Parlamentswahlen 2020 den offenen Konflikt mit der mächtigen serbisch-

orthodoxen Kirche suchte, konnte ein breites Parteien-Bündnis mit mehrheitlich proserbischer Orientierung die 30 Jahre währende Dominanz der Đukanovic-Partei (DPS) beenden. Weniger Monate später wurde die Amtseinführung des neuen serbisch-orthodoxen Metropoliten von Montenegro von gewaltsamen Straßenprotesten begleitet und konnte letztlich nur unter erhöhtem Polizeischutz durchgeführt werden. Infolgedessen verstärkten sich Debatten über eine dezidiert montenegrinische Identität und das Verhältnis zur ehemaligen Partnernation Serbien.

3 Rückkehr des Autoritarismus und die Rolle der EU

War das erste Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch Jugoslawischen noch von den Nachfolgekriegen und autoritären Regimen gekennzeichnet, konnten die meisten Nachfolgestaaten in der zweiten Dekade positive Fortschritte im Demokratisierungsprozess vorweisen. Dieser Trend konnte in dem nun vollendeten dritten Jahrzehnt nicht überall bestätigt werden. Während in einigen Ländern die Prozesse stagnierten, lassen sich in besonderem Maße in Serbien, aber auch in abgeschwächter Form und auf höherem Niveau in Kroatien und Slowenien Rückschritte identifizieren. Die Konditionalitätspraxis der EU-Aufnahmeverhandlungen konnte weder bei Mitgliedern noch bei Beitrittskandidaten einen dauerhaft positiven Einfluss auf das Demokratielevel ausüben (Dudley 2020; Richter und Wunsch 2020).

Was ist im angehenden vierten Jahrzehnt für die jugoslawischen Nachfolgestaaten zu erwarten? Bei aller Ungewissheit steht fest, dass die Antwort eng mit der Europäischen Union im Allgemeinen und deren Beitrittspolitik im Speziellen verknüpft sein wird. Allen Unkenrufen über das außenpolitische Engagement Russlands und Chinas zum Trotz ist die EU nach wie vor der wichtigste geopolitische Akteur in der Region. Dass eine Erweiterung dennoch kurz- wie mittelfristig sehr unwahrscheinlich ist, hat zahlreiche Gründe: Zuvorderst wären da der Verlust Großbritanniens sowie die immer zahlreicheren Rechtsstaatsprobleme in bestehenden Mitgliedsländern zu nennen. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Glaubwürdigkeit in den Verhandlungen aus, die bereits durch die Blockaden Nordmazedoniens an Ansehen verloren haben. Die Folge ist eine seit längerem identifizierbare Entfremdung von Europa, zuletzt noch verstärkt durch die Impfstoff-Politik der EU gegenüber ihren Nachbarstaaten (Džihic 2020). Aufgrund der stockenden, um nicht zu sagen: blockierten Verhandlungen fordern verschiedene Think-Tanks und Beobachter der Region eine grundlegende Reform des Beitrittsprozesses. Eine Alternative wäre die Aufnahme der Staaten in den Europäischen Wirtschaftsraum (Ernst 2021; Zimmermann 2021). Dies würde die Glaubwürdigkeit der Erweiterungsabsichten seitens der EU unterstreichen und könnte einen Anreiz für weitere Demokratisierungsbemühungen setzen.

In diesem Zusammenhang wurde in der Region nach dem Ende der Ära Merkel dem Ergebnis der Bundestagswahl 2021 besondere Bedeutung beigemessen. In ihren 16 Amtsjahren hatte sich die Ex-Kanzlerin innerhalb der Europäischen Union zu einer starken Unterstützerin der Westbalkan-Region entwickelt. Der sogenannte Berliner Prozess, eine intergouvernementale Kooperation zur Stärkung der Beitrittsper-

spektive, wurde 2014 auf ihre Initiative ins Leben gerufen und ist zu einer festen diplomatischen Größe geworden. Die neue Bundesregierung täte gut daran, bi- und multilaterale Kooperationsformate weiter zu vertiefen und darin verstärkten Reformwillen zu fordern. Unabhängig von der Rolle der EU und Deutschland ist klar: An erster Stelle sind die politischen Akteure in den jeweiligen Ländern gefordert, die anstehende Dekade mit demokratischen Fortschritten zu prägen.

Anmerkungen

- 1 Das Demokratieniveau wurde aus den Daten des V-Dem-Projekts (Varieties of Democracy) ermittelt. Darin werden auf der Grundlage von Expertenbefragungen mehr als 450 Indikatoren für nahezu alle Staaten der Welt erhoben. Diese Fülle an Indikatoren ordnend, gibt es fünf High-Level-Indizes, die jeweils ein Kernprinzip von Demokratien widerspiegeln: Wahlen, Bürgerrechte, Partizipationsmöglichkeiten, Deliberation und Egalitarismus.
- 2 Von den 27 Mitgliedsstaaten erkennen fünf Nationen, namentlich Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern, die Republik Kosovo nicht an.

Literatur

- Bieber, Florian (2018): Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans. In: *East European Politics* 34 (3), S. 337-354. DOI: 10.1080/21599165.2018.1490272.
- Bieber, Florian (2020): *The rise of authoritarianism in the Western Balkans*. Cham: Palgrave (New perspectives on South-East Europe).
- Castaldo, Antonino; Pinna, Alessandra (2018): De-Europeanization in the Balkans. Media freedom in post-Milošević Serbia. In: *European Politics and Society* 19 (3), S. 264-281. DOI: 10.1080/23745118.2017.1419599.
- Crowcroft, Orlando (2021): I would vote to unify Albania and Kosovo, election winner Albin Kurti tells Euronews. Online verfügbar unter <https://www.euronews.com/2021/02/16/i-would-vote-to-unify-albania-and-kosovo-election-winner-albin-kurti-tells-euronews>.
- Dobek-Ostrowska, Bogusława (2015): 25 years after communism: four models of media and politics in Central and Eastern Europe. In: Bogusława Dobek-Ostrowska und Michal Glowacki (Hg.): *Democracy and Media in Central and Eastern Europe 25 Years on*. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 11-45.
- Dudley, Danijela (2020): European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy. In: *Southeast European and Black Sea Studies*, S. 1-21. DOI: 10.1080/14683857.2020.1805889.
- Dyrstad, Karin; Listhaug, Ola (2017): Institutional Trust in the Yugoslav Successor States: A Comparative Approach. In: Sabrina P. Ramet, Christine M. Hassenstab und Ola Listhaug (Hg.): *Building Democracy in the Yugoslav Successor States. Accomplishments, Setbacks, and Challenges since 1990*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 87-107.
- Džihić, Vedran (2020): Europäische Entfremdungsprozesse und ihre Dynamik in Südosteuropa in Zeiten der Corona-Krise. Online verfügbar unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/69235>.
- Ernst, Andreas (2021): Die Erweiterung der EU auf dem Balkan ist tot – jetzt ist der EWR der realistische Weg. NZZ. Online verfügbar unter <https://www.nzz.ch/meinung/balkan-die-realistische-alternative-zum-eu-beitritt-waere-der-ewr-ld.1634975>.
- Freedom House (2021): *Nations in Transit 2021: The Antidemocratic Turn*. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf.

- International Press Institute (IPI) (2021): MFRR Report: Press Freedom Deteriorating in Slovenia under Latest Janša Government. Online verfügbar unter https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/06/Slovenia_PressFreedomMission_Report_Final_20210630.pdf.
- Kannenberg, Oliver (2021): Demokratie auf dem Abstellgleis? Eine Bestandsaufnahme des serbischen Parteiensystems nach der Parlamentswahl 2020. In: *ZParl* 52 (2), S. 425-448.
DOI: 10.5771/0340-1758-2021-2-425.
- Kotarski, Kristijan; Petak, Zdravko (2021): When EU Political Convergence Fails in New Member States: Corporate and Party State Capture in Croatia and the Czech Republic. In: *Europe-Asia Studies*, S. 1-26.
DOI: 10.1080/09668136.2020.1864297.
- Levitsky, Steven; Way, Lucan (2020): The New Competitive Authoritarianism. In: *Journal of Democracy* 31 (1), S. 51-65.
- Monstat (2011): Census of Population, Households and Dwellings in Montenegro 2011. Online verfügbar unter [http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf).
- Orlović, Slaviša (2008): Parties and the party system of Serbia and European integrations. In: *Journal of Southern Europe and the Balkans* 10 (2), S. 205-222. DOI: 10.1080/14613190802146356.
- Richter, Solveig; Wunsch, Natasha (2020): Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans. In: *Journal of European Public Policy* 27 (1), S. 41-62.
DOI: 10.1080/13501763.2019.1578815.
- Transparency International (2021): Corruption Perception Index. Online verfügbar unter https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf.
- Trivunović, Marijana; Devine, Vera; Mathisen, Harald (2007): Corruption in Montenegro 2007: Overview over Main Problems and Status of Reforms. Hg. v. Chr. Michelsen Institute (CMI Reports).
- Zimmermann, Niklas (2021): Zwischenschritte für den Balkan. In: *F.A.Z.*, 21.07.2021, S. 6. Online verfügbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-christian-schmidt-bosnien-voranbringen-will-17446168.html>.

Der Klimawandel, die Politik und die Gewerkschaften

Vom „industriellen Klassenkonflikt“ zum „sozial-ökologischen Transformationskonflikt“

Edmund Budrich

Die Lage

Der Schutz der Umwelt, der Kampf gegen den Klimawandel führen zu großen Umstrukturierungen in der Industrie. Besonders wichtig:

- der Kohleausstieg (Bergbau und Energie)
- das CO₂-Management (Verkehr, Automobil)

Umstrukturierungen bedeuten nicht zuletzt Abbau von Arbeitsplätzen. Das ruft die Gewerkschaften, besonders die der betroffenen Branchen auf den Plan (Metall, BCE) und die Dachorganisation DGB. Diese setzen sich mit der Politik auseinander, um die Interessen ihrer Mitglieder zu verteidigen.

Die politischen Parteien in Regierung und in Opposition, die bei allen Aktivitäten ihre Wählerinnen und Wähler im Blick haben, treten als Unterstützer (arbeiternah), aber auch als Bremser (wirtschaftsnah) der gewerkschaftlichen Positionen auf. Die rechtsextreme AfD macht sich zur sozial kompetenten Sprecherin der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und versucht, auf diese Weise – durchaus mit Erfolg – politischen Einfluss zu gewinnen.

Nachdem die Gewerkschaften, insbesondere die IGBCE und Metall deutlich zu einem Verständnis für die Umweltpolitik der Regierung neigen, scheint es, als gebe es keine Kontroverse mehr. Allerdings finden sich durchaus Sollbruchstellen in den Forderungen an die alte (bis 2021) und die neue (ab 2022) Regierung, in der gewerkschaftsinternen Kritik von Links und in der Konterkarierung gewerkschaftlicher Aktivitäten durch Rechtsextreme.



Edmund Budrich
Mitherausgeber und Redakteur von GWP

Die Politik der Bundesregierung (vor der Bundestagswahl 2021)

Das entscheidende Stichwort lautet „Strukturwandel“. Die Regierung verspricht das Einsetzen einer Kommission (der sog. „Kohlekommission“).

Mit Bezug auf die Pariser Klimakonferenz gibt die Bundesregierung die Konstituierung der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ bekannt:

Mit dem Klimaabkommen von Paris hat sich die Weltgemeinschaft das Ziel gesetzt, die Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Zur Erfüllung des Abkommens hat die Bundesregierung im November 2016 den Klimaschutzplan 2050 für Deutschland beschlossen.¹ (...)

Mit der Umsetzung des Klimaschutzplanes wird sich der Strukturwandel in vielen Regionen und Wirtschaftsbereichen (Sektoren) beschleunigen. Dies gilt insbesondere für den Wirtschaftsbereich Energieerzeugung. Die damit einhergehenden Veränderungen dürfen jedoch nicht einseitig zu Lasten der kohlestromerzeugenden Regionen und ihrer Beschäftigten gehen. Die Regierungsparteien (CDU/CSU und SPD) haben sich in ihrem Koalitionsvertrag 2018 daher darauf verständigt, die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ einzusetzen.

<https://www.bmuv.de/themen/klimaschutz-anpassung/klimaschutz/nationale-klimapolitik/kohlekommission>

Der Kommission gehörten 28 stimmberechtigte Mitglieder an: Vertreter/innen von Wirtschafts- ebenso wie Umweltverbänden, von betroffenen Regionen und von Gewerkschaften, u.a. Michael Vassiliadis, SPD-Mitglied, Vorsitzender der Industriergewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IGBCE).

Die Kommission legte im Januar 2019 ihren Abschlussbericht² vor, in dem sie sich für ein Ende der Kohleverstromung bis 2038 aussprach und ihre Ergebnisse vorstellte.

Die Gewerkschaften

Seit 1949 hat sich die Arbeitswelt grundlegend verändert. Anfang der 1950er Jahre waren gut 50 Prozent aller Erwerbstätigen Arbeiter, heute sind es nur noch rund 16 Prozent. In absoluten Zahlen: Weniger als sieben Millionen Menschen sind heute im wiedervereinigten Deutschland als Arbeiter beschäftigt, 1960 waren es allein im alten Bundesgebiet über 13 Millionen, also fast doppelt so viele. (...)

Einige Gewerkschaften haben versucht, durch sog. „Organizing“ (...) neue Mitglieder zu gewinnen. Darunter versteht man öffentlichkeitswirksame Kampagnen, die sich gegen einzelne gewerkschaftsfeindliche Unternehmen richten. (...) Zeitlich begrenzt werden auch mit Nicht-Regierungsorganisationen (NGO's) wie z. B. Attac Koalitionen eingegangen, selbst wenn diese teilweise andere Ziele verfolgen. Die bisherigen Erfahrungen damit sind nicht ermutigend.

Hermann Adam, Gewerkschaften heute, GWP 4/2021, S. 487ff.

Vor allem IG Metall, IG BCE und der Dachverband DGB vertreten Millionen von Arbeitnehmer:innen, deren Arbeitsplätze in Gefahr sind.

Pragmatismus?

Die Gewerkschaften haben in früheren Zeiten verschiedentlich erheblichen (moralischen) Pragmatismus bewiesen, was die Funktion der Arbeitsplätze angeht, so dass jetzt von verschiedenen Seiten die Frage aufkommt, ob sie die Interessen ihrer Mitglieder auch bei der Umweltproblematik gegenüber denen der Gesamtgesellschaft bevorzugen.

In einer Deutschlandfunk-Sendung (August 2021) von Caspar Dohmen heißt es:

Im Verlauf der vergangenen zehn Jahre standen Gewerkschaften häufig auf der Bremse im Kampf gegen die Klimakrise. Die IG Metall betrieb etwa eine Interessenpolitik für den Benzinmotor. Und die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie – kurz IG BCE – machte Selbiges für die Braunkohle. „Solange es keine alternative Wertschöpfung oder alternative Arbeitsplätze gibt, dann ist es die Aufgabe von Gewerkschaften, das Alte zu schützen, das muss so sein“, sagt Kajsa Borgnäs. Sie leitet die „Stiftung Arbeit und Umwelt“ der IG BCE.

<https://www.deutschlandfunk.de/schwieriger-balanceakt-die-gewerkschaften-und-der-100.html>

Und in der TAZ schreibt Thomas Gesterkamp im Dezember desselben Jahres u.a.:

(...) Ist es den Interessenvertretungen egal, womit Beschäftigte ihr Geld verdienen? Wenn es um die Existenz von Unternehmen geht, zählen in den Arbeitnehmerverbänden moralische Bedenken relativ wenig. Das gilt für den Umgang mit Waffenherstellern und erst recht im Kampf gegen die Erderwärmung. Die konservative Industriegewerkschaft Bergbau-Chemie-Energie warnt regelmäßig vor einem frühen Ausstieg aus der Braunkohleverstromung, den Klimaktivist:innen eindringlich anmahnen.

Auto-Betriebsräte versuchen das Verbot des Verbrennungsmotors auszubremsen, im ersten Corona-Lockdown verlangten sie wie in der Finanzkrise staatliche Abwrackprämien beim Kauf von Neuwagen. Als die schwarz-rote Koalition dies verweigerte und selbst die gewerkschaftsnahe Sozialdemokratie nicht mitzog, kamen scharfe Reaktionen aus der IG Metall und vom DGB-Bundesvorstand.

<https://taz.de/Gewerkschaften-und-Klimapolitik/15817314/>

Strategische Umorientierung

Unter dem Titel „Fantasievoller Kompass für die IG Metall“ bespricht Johannes Schulten ein vom Jenaer Soziologen Klaus Dörre und anderen herausgegebenes Buch³:

„... Einer der wenigen (linken) Wissenschaftler, die in den vergangenen Jahren stetig an der Entwicklung von strategischen Orientierungen für eine gewerkschaftliche Praxis in der Klimakrise gearbeitet hat, ist der Jenaer Soziologe Klaus Dörre. Ein Beispiel ist das Konzept einer IG Metall als »progressivem Akteur einer Nachhaltigkeitsrevolution«. Dörre verzichtet dabei weitgehend auf moralische Begründungen, sondern argumentiert mit dem (langfristigen) Interesse der Mitglieder. Eine »konservierende« Gewerkschaftspolitik nämlich, wie sie etwa die IG Bergbau, Chemie, Energie im Hinblick auf die Kohleverstromung praktiziert, würde die Zukunftschancen der Beschäftigten bereits mittelfristig verschlechtern. (...) Grundidee: Die »Konfliktdynamik« der modernen kapitalistischen Gesellschaften hat sich gewandelt. Angesichts der Klimaherausforderungen müssen Gewerkschaften sogar bei Kämpfen um Beschäftigungssicherung die ökologischen Folgen ihres Handelns berücksichtigen. Aus dem bisher prägenden »industriellen Klassenkonflikt« wird so ein »sozial-ökologischer Transformationskonflikt«. ...“

<https://www.nd-aktuell.de/artikel/1147081.klimakrise-fantasievoller-kompass-fuer-die-ig-metall.html>

Die sozial-ökologische Transformation

2021 wird ein neuer Bundestag gewählt, aus dem eine neue Bundesregierung hervorgeht. Beispielhaft formuliert die IG Metall im Oktober 2021 ihre Forderungen.

....In einem Aufruf zu einem Aktionstag am Freitag kommender Woche verlangt die Gewerkschaft (IG Metall) bis 2030 öffentliche Investitionen von 500 Milliarden Euro in Infrastruktur, Zukunftstechnologien und die Qualifizierung der Beschäftigten.

Die Schuldenbremsen von Bund und Ländern müssten im Sinne einer investiven Politik reformiert werden, heißt es in einem gemeinsamen Forderungspapier von IG Metall und BUND. ...

Ohne eine starke Industrie werde es keine sozial-ökologische Transformation geben, die nicht in Wohlstands- und Beschäftigungsverlusten enden werde, sagte Jörg Hofmann, Vorsitzender der IG Metall. Deutschland müsse auch in Zukunft Industrieland bleiben. Davon hingen hunderttausende Arbeitsplätze in diesem Land ab.

<https://live.vodafone.de/news/inland/gewerkschaft-und-umweltverband-ig-metall-und-bund-fuer-abbau-klimaschaedlicher-subventionen/11140013>

Das veränderte Verhalten der Gewerkschaften kommentieren z.B. Michael Bauchmüller und Thomas Hummel in der Süddeutschen Zeitung vom September 2021:

Dem DGB gehören aber die IG Bergbau, Chemie und Energie (IG BCE) oder die IG Metall an, die Tausenden Beschäftigten erklären müssen, dass die Erhaltung ihrer derzeitigen Jobs auf Dauer unrealistisch ist. Etwa in der Kohle oder in der Zulieferindustrie für Verbrennermotoren. Doch sie sehen offenbar, dass diese Entwicklung nicht mehr aufzuhalten ist...

Wie sehr sich die Stimmung gedreht hat, das beweist vielleicht keiner so wie Michael Vassiliadis, der Chef der IG BCE. In der Vergangenheit saßen hier, im Reich von Bergbau, Chemie und Energie, nicht die größten Fans von Energiewende und Klimaschutz. Kohlekumpels und Kraftwerker bangten um ihre Jobs, die Chemie sorgte sich wegen hoher Energiepreise. Vassiliadis kämpfte in der Kommission zum Kohleausstieg für ein nicht zu frühes Enddatum und Kompensationen für die Beschäftigten. „Aber das Thema ist über den Berg“, sagt Vassiliadis heute. „Im Kern ist in der ganzen Organisation klar, dass das Thema durch ist. Auch in der Kohle.“

Der Wandel ist nicht mehr aufzuhalten, also will man ihn gestalten – zumal mit den Umfragewerten der SPD derzeit ein guter Draht ins Kanzleramt in Aussicht steht. Allerdings müsse immer auch klar sein, „dass die Menschen nicht ins Bodenlose fallen“, sagt Verdi-Chef Werneke. Man müsse die Abstiegs- und Verlustängste ernst nehmen. Sein Gegenmittel: „Investitionen, Investitionen und Investitionen.“ Aus der Privatwirtschaft, aber auch aus öffentlichen Haushalten...

<https://www.sueddeutsche.de/politik/klimaschutz-arbeitsplaetze-gewerkschaften-1.5402917>

Der DGB als gewerkschaftliche Dachorganisation hatte allerdings in seinem Wahlcheck im August sehr konkrete Forderungen gestellt, die nicht leicht zu erfüllen wären.

So kann Klimaschutz sozial gerecht gestaltet werden:

- Bestehende Wirtschaftsstrukturen klimaneutral umbauen und vorhandene Wertschöpfungsnetzwerke aus Industrie und Dienstleistungen erhalten
- Ausbau einer nachhaltigen Energie-, Verkehrs- und digitalen Infrastruktur, Beschäftigte umfassend qualifizieren, gute Arbeitsbedingungen und zukunftsfähige, mitbestimmte Arbeitsplätze schaffen
- Öffentliche und private Investitionen in die Transformation ausweiten und fördern, etwa durch einen Transformationsfonds
- Klimaschutzverträge einführen
- Beschleunigter Ausbau erneuerbarer Energien und Aufbau einer Wasserstoff-Wirtschaft
- Stromkosten für Unternehmen und private Haushalte senken, etwa durch Steuerfinanzierung der EEG-Umlage
- Proaktive Strukturpolitik für die Regionen, Transformationsräte einrichten

<https://www.dgb.de/bundestagswahl-2021/wahlcheck/klima>

Die Ampel-Koalition

Aus der Bundestagswahl 2021 geht die „Ampel“-Koalition von SPD, Grünen und FDP hervor. Der Koalitionsvertrag setzt neue Akzente, z.B. Kohleausstieg schon 2030 und nicht erst 2038. Die IG Metall mahnt adäquate Arbeitsplätze an ...

Wenn die neue Regierung den Ausbau von Erneuerbaren Energien, Gaskraftwerken und Leitungen zügig genug vorantreibe, könne die in der „Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ bereits angelegte Überprüfung des Kohleausstiegs vor 2038 angegangen werden. „Wenn das allerdings nicht schnell genug erfolgt, halte ich das für illusorisch und unverantwortlich“, machte Vassiliadis deutlich. Der Koalitionsvertrag zeige aber, dass sich die „Ampel“ der Größe der Herausforderung bewusst sei. (...) Vassiliadis forderte, dass die neuen Kapazitäten – Gas, Erneuerbare, Wasserstoff-Elektrolyse und -speicher – verstärkt dort aufgebaut werden, wo heute schon Deutschlands Energie herkommt: in den Braunkohlerevieren. Nur so werde man die jungen Beschäftigten in der Kohleverstromung von Arbeit in adäquate Arbeit bringen zu können. „Das haben wir den Menschen versprochen, da steht auch die Politik im Wort“, so Vassiliadis. „Der Strukturwandel in den Kohlerevieren wird sozial und wirtschaftlich nur dann erfolgreich sein, wenn wir gute Industriearbeit durch gute Industriearbeit ersetzen. Davon ist bislang zu wenig zu sehen.“

<https://igbce.de/igbce/chance-fuer-weiterentwicklung-guter-industriearbeit-in-der-transformation-200470>

... warnt vor den (inzwischen realisierten) Taxonomieplänen (Nachhaltigkeit bestimmter Energierarten) der EU und schließt ein Comeback der Atomindustrie aus.

Scharfe Kritik übte Vassiliadis daran, dass der Ausbau der Gasverstromung durch die aktuellen Taxonomiepläne der EU torpediert werde. Die derzeit in der Endabstimmung befindlichen Richtlinien für klimagerechte Investitionen seien bei der Gaskraft nicht zu erfüllen, kritisierte er. „Damit gefährdet die EU die Energiewende, die Versorgungssicherheit und die energieintensiven Industriebranchen in Deutschland.“

Ohne einen radikalen Ausbau der Gasverstromung werde es keine erfolgreiche Energiewende und auch kein Vorziehen des Kohleausstiegs geben können, prognostizierte der Gewerkschaftschef. Er wolle nicht sagen, dass der von der Ampelkoalition ins Auge gefasste Kohleausstieg bis 2030 unmöglich sei, so Vassiliadis. „Ich halte ihn aber unter den jetzigen Bedingungen für unrealistisch.“

Einem möglichen Comeback der Atomkraft, etwa durch eine Laufzeitverlängerung der verbliebenen drei deutschen Meiler, erteilte der Gewerkschafter eine klare Absage. „Niemand will das, und es rechnet sich auch wirtschaftlich nicht“, sagte er. „Das Thema ist durch.“

<https://www.rnd.de/wirtschaft/ig-bce-pocht-auf-tarifabschluss-obenhalb-der-inflation-5WQSEXSZYWZECTA77UP45S5U2AM.html>

Die innergewerkschaftliche linke Kritik

Forderungen an die Ampelkoalition und Warnung vor blindem Vertrauen in alte Beziehungen. Im Online-Magazin Sozialismus.de, Heft 1-2022 (Mitteilungsblatt linker Gewerkschaftler) schreiben Hans-Jürgen Urban (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall) und Christoph Ehlscheid (Leiter des Funktionsbereichs Sozialpolitik beim Vorstand der IG Metall):

„Gegen den Regierungsauftrag einer sozial-ökologischen Transformation ist nichts einzuwenden. Im Gegenteil: Über die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer klimapolitischen Wende besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens. Gewerkschaften und Sozialverbände haben die ökologischen Umbauziele unterstützt und soziale Nachhaltigkeitsziele adressiert. Aber: Sozialpolitisch gibt es Leerstellen (...) Und: Die Gewerkschaften sollten sich nicht der Illusion hingeben, dass die Ampel-Koalition unter einem sozialdemokratischen Kanzler – gleichsam aus alter Verbundenheit und von sich aus – ge-

werkschaftliche Forderungen zu erfüllen bereit und in der Lage wäre. Soll sich der ökologische Wandel wirklich fair – will sagen: sozial, ökologisch und demokratisch – vollziehen, dürfen auch die Infragestellung der Profit- und Wachstumszwänge einer kapitalistischen Ökonomie kein Tabu darstellen.“

<https://www.labournet.de/category/politik/gw/zielgruppen/gew-klima/>

Tadzio Müller in ND-online: Warnung vor Affinität zu rechten Positionen.

„Genossinnen und Genossen, liebe deutsche Linke: Wir müssen reden. Und zwar über die Rolle der deutschen Industriegewerkschaften – allen voran der IG BCE und der IG Metall – im Kampf für globale Klimagerechtigkeit. (...) Wir müssen die schwierige Debatte darüber beginnen, warum die Industriegewerkschaften in den letzten Jahrzehnten zu jenen gehört haben, die aktiv sozialökologische Transformationen in Schwerindustrieregionen verhindert oder zumindest verzögert haben und wie damit in Zukunft umzugehen ist. Wir müssen darüber reden, warum es in abgehängten früheren Industrieregionen eine so hohe Affinität zu rechten Positionen gibt; ob und wie das zu ändern ist.“

<https://www.nd-aktuell.de/artikel/1138054.klimagerechtigkeit-wir-muessen-reden.html>

... und noch schärfer und konkreter zur Sache geht Christian Zeller, Professor für Wirtschaftsgeographie Universität Salzburg: Entpolitisierung der Betriebsratsgremien

„... Die Herausforderungen für die Klimabewegung und ihre Verbündeten sind riesig. Wie lässt sich das gesellschaftliche Kräfteverhältnis so stark verändern, dass sich ein industrieller Um- und Rückbau verwirklichen lässt. (...)

Die Antworten der IG Metall auf diese Herausforderungen sind unangemessen. Die IG Metall propagiert ineffiziente synthetische Treibstoffe und setzt auf Elektroautos. (...) Die Gewerkschaften in den exportorientierten Sektoren ordnen sich weitgehend den Interessen der Konzerne unter. (...) Aufgrund der langjährigen Entpolitisierung der Betriebsratsgremien gibt es kaum gesellschaftspolitische Diskussionen. (...). Befragungen deuten darauf hin, dass an der gewerkschaftlichen Basis und unter Vertrauensleuten durchaus die Bereitschaft besteht, die ökologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen in einem umfassenden Sinne anzupacken. Hierzu braucht es allerdings eigenständige gewerkschaftliche Ansätze, die von den Unternehmensstrategien unabhängig sind.“

<https://www.isw-muenchen.de/2021/12/oekosozialistische-strategie-industrieller-umbau-als-gemeinsames-projekt-von-klimabewegung-und-gewerkschaften/>

Gefahr von rechts

Mit dem Anschein sozialer Fürsorglichkeit macht sich die AfD die Gegebenheiten zunutze, dass Umweltpolitik Arbeitsplätze kostet, aber eben auch neue schafft. Auf kurze Sicht sieht man zunächst die Verluste. Damit operiert die Partei.

Der DGB beobachtet auch, dass die AfD die Strukturumbrüche in vielen Regionen und Branchen gezielt für sich nutzt – nicht nur in der Automobilindustrie, sondern zum Beispiel auch in den Kohleregionen. „Auf viele für die deutsche Wirtschaft wichtige Branchen – beispielsweise Energie und Verkehr – kommt ein riesiger Wandel zu“, sagt die DGB-Funktionärin Buntentbach: „Die Ängste vor Strukturbrüchen, Jobverlust und sozialem Abstieg versuchen die Rechtspopulisten in den Betrieben und der Arbeitnehmerschaft für sich zu nutzen. ...“

Auf das Wahlverhalten hat sich das zuletzt offenbar ausgewirkt, wie der DGB analysierte. In der Oberlausitz rund um Bautzen und Görlitz, einer von einem Aus bei der Kohleverstromung betroffenen Region, wurde besonders häufig rechts gewählt, die Debatte um einen wirksamen Klimaschutz nutzte der Partei. „Eine AfD, die den durch Menschen verursachten Klimawandel bestreitet, hat sich hier als vermeintlicher Retter von Arbeitsplätzen angeboten.“

<https://www.tagesspiegel.de/politik/dgb-contra-afd-nicht-die-partei-des-kleinen-mannes/25078640.html>

Emotionale Totschlagargumente der AfD im Internet. Beispiele:

„...Doch **Wohlstand und Natur sind heute massiv gefährdet durch eine Grüne Politik, der sich alle etablierten Parteien unterschiedslos verschrieben haben.** Auf Grundlage der nicht bewiesenen Hypothese eines allein menschengemachten Klimawandels wird unsere Industrie planwirtschaftlich umgebaut, gewachsene Kultur- und Naturlandschaften werden rücksichtslos zerstört sowie unsere Freiheiten beschnitten...“

Und gefordert wird (neben Selbstverständlichkeiten):

„Schutz unserer Landschaften und heimischen Tierarten durch die Eindämmung des Flächenverbrauchs von Solar- und Windkraft.

Kohleausstieg und CO₂-Steuer stoppen.“

<https://www.afd.de/umwelt/>

Und auf youtube erklärt Alice Weidel (stark photoshop-geschönt):

„Wir sind als einzige Partei gegen Verbote und die Vernichtung der deutschen Industriel!“

<https://www.youtube.com/watch?v=1e1PqCRkohI>

Die Praxis: Der vorgezogene Kohleausstieg: Länderbedenken

Die Ampel-Koalition will den Kohle-Ausstieg auf 2030 vorziehen und dafür den Ausbau der erneuerbaren Energien deutlich beschleunigen. Unter Berücksichtigung der Versorgungssicherheit solle das Aus des letzten Kohlekraftwerks auf 2030 vorgezogen werden, heißt es im Koalitionsvertrag von SPD, FDP und Grünen. Bisher war bis spätestens 2038 verankert. Dafür sollen Wind- oder Solarstrom massiv ausgebaut werden

Sachsen-Anhalts Ministerpräsident Reiner Haseloff (CDU) hält einen vorgezogenen Ausstieg aus der Kohlekraft für kaum machbar. „Ich sehe es kritisch, ich sehe es wirtschaftlich nicht für umsetzbar“, sagte Haseloff bei einer Pressekonferenz am Dienstag. Er reagiert damit auf Pläne von SPD, Grünen und FDP im Bund, die bei ihren Sondierungen beschlossen hatten, möglichst früher als geplant aus der Kohleverstromung auszusteigen.

Es gehe auch um politische Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit, sagte Haseloff weiter. Das Versprechen, dass für jeden weggefallenen Arbeitsplatz ein neuer entsteht, könne bei einer Halbierung der Ausstiegszeit nicht gehalten werden. Die Transformation benötige Zeit. Der Kohleausstieg bis 2038 basiere auf einem Gesetz.

<https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/landespolitik/haseloff-frueherer-kohleausstieg-wirtschaftlich-nicht-machbar-100.html>

Wie weiter?

Grundsätzlich haben sich die Gewerkschaften positiv zur Umweltpolitik der alten wie der neuen Bundesregierung eingestellt. Stichwort: sozio-ökologische Transformation. Die radikale linke Kritik wird kaum stören können, politisch gefährlich ist die Abtauber-Taktik der Rechten. Es wird darauf ankommen, wie zügig und deutlich die Politik ihre Versprechungen umsetzt, was sich am deutlichsten in den betroffenen Regionen erweisen wird.

Am 13. Januar 2021 hielt Carsten Schneider, der neue Ostbeauftragte der neuen Bundesregierung, seine erste Rede im Amt im Bundestag. Er will mehr Arbeitsplätze in Ostdeutschland schaffen und das Lohndumping beenden.

Die Union kritisiert, dass sich Schneider noch nicht zum Kohleausstieg geäußert habe.

Anmerkungen

- 1 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstumstrukturwandel-und-beschaefigung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- 2 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/klimaschutzplan-2050-728886>
- 3 „Abschied von Kohle und Auto. Sozial-ökologische Transformationskonflikte um Energie und Mobilität“, herausgegeben von Klaus Dörre, Madeleine Holzschuh, Jakob Köster, Johanna Sittel erschien November 2020 im Campus Verlag.

Wirtschaftsdidaktik – Aufgaben und Verortungen

Systematische Annäherung an den Begriffsgebrauch in drei wirtschaftsdidaktischen Zeitschriften

Felix Schreiber, Malte Ring

1. Einleitung

In wirtschaftsdidaktischer Literatur liegen unterschiedliche Vorstellungen im Hinblick auf ein Selbstverständnis der Wirtschaftsdidaktik vor. In diesem Beitrag soll daher eine systematische Analyse erfolgen, die diese verschiedenen *Auffassungen* systematisiert und quantifiziert. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es demnach, anhand einer systematischen Inhaltsanalyse fachdidaktische Auffassungen in drei zentralen Zeitschriften der (deutschsprachigen) Wirtschaftsdidaktik auszumachen und so einen Beitrag zur Klärung der Frage nach Gegenstand und Verortung der Wirtschaftsdidaktik zu leisten.

Das Selbstverständnis der Wirtschaftsdidaktik kann zunächst narrativ aus Lehrbüchern und zentralen Beiträgen abgeleitet werden. So beschäftigt sie sich auf der Ebene des Unterrichts mit Fragen zu Zielsetzung, Inhaltsauswahl und Organisationsform des unterrichtlichen Lehrens und Lernens (Kruber, 2000; Schlösser, 2001; Kaiser & Kaminski, 2003; Euler & Hahn, 2014) sowie der (empirischen) Analyse fachlicher Lehr-Lern-Prozesse und Kompetenzentwicklung von Lernenden und Lehrenden (aktuell z.B. Siegfried, 2019). Allgemeiner beschäftigt sie sich auch mit der Analyse und der Reflexion gesellschaftlicher Voraussetzungen und Wirkungen sowie der Stellung des Faches im Gesamtzusammenhang von Schule und Bildung. Darüber hinaus spielt im wirtschaftsdidaktischen Diskurs das Verhältnis von Fach und Fachwissenschaften (und damit einhergehend die Ausgestaltung der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen) eine entscheidende Rolle (Kaminski, 2017). Angesichts der Pluralität an (Modell-)Vorstellungen des Fachdidaktischen bleibt allerdings offen, in welchem Verhältnis die Fachdidaktiken zueinander und in Bezug zu den Bildungswissenschaften



Felix Schreiber
Eberhard Karls Universität Tübingen
Institut für Erziehungswissenschaft



Dr. Malte Ring
Eberhard Karls Universität Tübingen, Lehrstuhl
für Ökonomische Bildung und Wirtschaftsdidaktik

ten und den jeweils korrespondierenden Fachwissenschaften stehen (Cramer & Schreiber, 2018; Cramer, 2019) und welcher disziplinäre Status ihnen zuzusprechen ist (Tenorth & Terhart, 2004).

Die Fragestellungen des vorliegenden Artikels lauten demnach: (1) Welche Auffassungen von Wirtschaftsdidaktik finden sich in wirtschaftsdidaktischer Literatur? (2) Sind in der empirischen Auffassungsvielfalt Profile auszumachen?

2. Systematische Inhaltsanalyse

Der vorliegende Artikel greift auf eine im Verfahren der Conceptual Systematic Review (Schreiber & Cramer, in Begutachtung) entwickelte Systematik fachdidaktischer Auffassungen zurück (Schreiber et al., 2022), diese wird knapp eingeführt. Anschließend wird die Korpusentwicklung für die vorliegende systematische Inhaltsanalyse vorgestellt.

2.1 Systematik fachdidaktischer Auffassungen

Ausgangspunkt der allgemeinen Systematik fachdidaktischer Auffassungen waren zwei einschlägige Heuristiken von Fachdidaktiken: die von Bayrhuber (1995) formulierten „Richtungen der Fachdidaktik“ und das von Heitzmann (2013) formulierte „Begriffssystem der Fachdidaktik“. Diese Heuristiken wurden gemäß der Gütekriterien für Systematiken (Cramer, 2016, S. 37-45) klassifiziert und in einem deduktiv-induktiven Kodierprozess an einem Literaturkorpus systematisiert. So entstand eine Systematik, die breit und allgemein – wenn auch perspektivenspezifisch – Dimensionen fachdidaktischer Auffassungen beschreiben und als Grundlage für eine inhaltsanalytische Kodierung und Quantifizierung eines Literaturkorpus im Rahmen einer systematischen Inhaltsanalyse herangezogen werden kann.

Tabelle 1: Gegenstandsbezogene Perspektive

Dimension	Beschreibung
1. Forschung	Fachdidaktik erforscht Gegenstände und bearbeitet, relationiert und untersucht diese mit wissenschaftlichen Methoden. Dabei entwickelt sie z. B. fachspezifische Lehr-/Lern-Modelle oder fachwissenschaftliche Inhalte, die nicht zwingend praktische Relevanz besitzen.
2. Meta-Kommunikation	Fachdidaktik mediert Konflikte zwischen Akteuren, Disziplinen und Paradigmen. Sie setzt sich mit ihrer Disziplinarität, ihrem Gegenstand und ihrem wissenschaftlichen Nachwuchs auseinander. Fachdidaktik berät, vernetzt, diskutiert und fordert über ihre Grenzen hinweg.
3. Entwicklung	Fachdidaktik entwickelt konkrete Materialien, Unterrichtsdesigns, Lerneinheiten und unterrichtstaugliche Lerngegenstände für den konkreten schulpraktischen Unterricht.
4. Elementarisierung	Fachdidaktik wählt schulpraktisch relevantes fachwissenschaftliches Wissen aus und legt somit auch das Wissen fest, welches von Schülerinnen und Schülern beherrscht werden sollte.
5. Lehrende Performanz	Fachdidaktik ist bildende Praxis selbst, also die praktisch-methodische Umsetzung des Unterricht(en)s.
6. Professionalisierung	Fachdidaktik bereitet angehende Lehrpersonen reflexiv-universitär auf den Fachunterricht vor.
7. Anleitung	Fachdidaktik bereitet angehende Lehrpersonen im Sinne einer mimetischen Meisterlehre auf den Fachunterricht vor.

Tabelle 2: Verortende Perspektive

Dimension	Beschreibung
1. Bildungswissenschaftliche Disziplinen	Fachdidaktik weist eine Nähe zu wissenschaftlichen Disziplinen auf, welche über die eigene Fachwissenschaft hinausgehen.
2. Fachwissenschaftliche Disziplinen	Fachdidaktik weist eine Nähe zur fachwissenschaftlichen Komplementärdisziplin auf.
3. Schule und Schulfach	Fachdidaktik weist eine Nähe zum schulischen Feld auf.
4. Eigenständige Wissenschaft	Fachdidaktik befindet sich „bei sich“, als Disziplin oder Wissenschaft.
5. Andere Fachdidaktiken	Fachdidaktik weist eine Nähe zu anderen Fachdidaktiken auf.
6. Lehrerinnen- und Lehrerbildung	Fachdidaktik weist eine Nähe zur universitären Lehre und Lehrerinnen- und Lehrerbildung auf.
7. Zwischenposition	Fachdidaktik hält sich in einer Zwischenposition, in einem Spannungsfeld auf.
8. Inter-/Transdisziplinarität	Fachdidaktik als eigenständige Wissenschaft befindet sich in einem nicht weiter bestimmten interdisziplinären Feld, weist Nähe zu „Anderen“ auf.
9. Lebenswelt	Fachdidaktik weist eine Nähe zur außerschulischen Lebenswelt auf.
10. Gegenstand	Fachdidaktik weist eine Nähe zu spezifischen Gegenständen oder Gegenstandsdidaktiken auf.
11. Meta-Wissenschaft	Spezifische Fachdidaktiken weisen eine Nähe zum meta-wissenschaftlichen Fachgebiet Fachdidaktik auf.
12. Politik	Fachdidaktik weist eine Nähe zu Bildungspolitik, Reformen, und politischer Verwaltung auf.
13. Wissenschaftstheorie	Fachdidaktik weist eine Nähe zur Methodik und Wissenschaftstheorie auf.
14. Fachgesellschaften	Fachdidaktik weist eine Nähe zu (wissenschaftlichen) Fachgesellschaften auf.

2.2 Korpusauswahl

Um fachdidaktische Auffassungen zu systematisieren, wurden zuerst drei zentrale Publikationsorgane der Wirtschaftsdidaktik ausgewählt. Aufgrund des Fokus auf den aktuellen Diskurs der Wirtschaftsdidaktik, der sich insbesondere auf allgemeinbildende Schulen bezieht, wurden dabei zunächst kontrastiv die Zeitschriften *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* (GWP) und die *Zeitschrift für ökonomische Bildung* (ZföB) ausgewählt. Zusätzlich wurde noch *bwp@ Berufs und Wirtschaftspädagogik – online* als größeres Publikationsorgan der Wirtschaftspädagogik aufgenommen, um dem Umstand gerecht zu werden, dass sich der Diskurs der „allgemeinbildenden“ Wirtschaftsdidaktik auch in Veröffentlichungen der Wirtschaftspädagogik abbildet. Es wurden Artikel der Jahre 2013-2018 ausgewählt, so konnte auch ein Gleichgewicht der einbezogenen Ausgaben erreicht werden, da die ZföB erst seit 2013 besteht. Der Begriff *Wirtschaftsdidaktik* wurde für die Analyse ausgewählt, da er sich sowohl in unterschiedlichen Lehrbüchern findet (u.a. Kaiser & Kaminski, 2003; Euler & Hahn, 2014), als auch in relevanten Texten der Wirtschaftsdidaktik (u.a. Kruber, 2000; Schlösser, 2001; Hedtke, 2002) als auch in Beschreibungen beider Fachgesellschaften (DeGÖB, 2020; GSÖBW, 2020). Ebenso wurde der allgemeinere Begriff *Fachdidaktik* gewählt.

Anschließend wurden *coding units* (Krippendorff, 2019, S. 104) identifiziert. Ausschlaggebend war hierfür die Identifikation durch *categorical distinctions* (Krippendorff, 2019, S. 109-110), wonach solche Aussagen als *coding unit* dienen, die explizit und ein-

deutig als Auffassungen interpretiert werden können. Deskriptive und präskriptive Auffassungen wurden eingeschlossen, historische und hypothetische Aussagen jedoch ausgeschlossen. Ebenso wurden Sammelbegriffe (z.B. Entwicklungsforschung, Modellierungswissenschaft) und rein adjektivische Beschreibungen von Fachdidaktik (z.B. aktive oder reflexive¹ Wirtschaftsdidaktik) exkludiert.

3. Ergebnis

200 coding units (bwp@: 68; ZföB: 88; GWP: 44) wurden identifiziert und auf Grundlage der bereits vorliegenden Systematik (2.1) reliabel codiert.

Tabelle 3: Anzahl der fachdidaktischen Auffassungen pro Zeitschrift und Dimension

	bwp@	ZföB	GWP	Summe	
Gegenstandsbezogen ($\alpha^1 = 0,8653$)					
Forschung	7	38	9	54	(46,15%)
Meta-Kommunikation	5	7	10	22	(18,80%)
Entwicklung	8	11	2	21	(17,95%)
Lehrende Performanz	7	1	3	11	(9,40%)
Elementarisierung	3	4	1	8	(6,84%)
Professionalisierung	0	0	1	1	(0,85%)
Anleitung	0	0	0	0	(0%)
Verortend ($\alpha^2 = 1$)					
Schule und Schulfach	6	7	9	22	(26,51%)
Fachwissenschaftliche Disziplin	16	2	1	19	(22,89%)
Lehrerinnen- und Lehrerbildung	4	4	0	8	(9,64%)
Eigenständige Wissenschaft	1	6	0	7	(8,43%)
Lebenswelt	3	1	2	6	(7,23%)
Gegenstand	2	1	3	6	(7,23%)
Zwischenposition	1	1	3	5	(6,02%)
Bildungswissenschaftliche Disziplin	1	2	0	3	(3,61%)
Politik	2	1	0	3	(3,61%)
Andere Fachdidaktiken	1	1	0	2	(2,41%)
Meta-Wissenschaft	1	0	0	1	(1,20%)
Fachgesellschaften	0	1	0	1	(1,20%)
Inter-/Transdisziplinarität	0	0	0	0	(0%)
Wissenschaftstheorie	0	0	0	0	(0%)
Summe	68	88	44	200	

1 Krippendorff's Alpha (Hayes & Krippendorff, 2007) bei zwei Ratern über 20 Units pro Perspektive

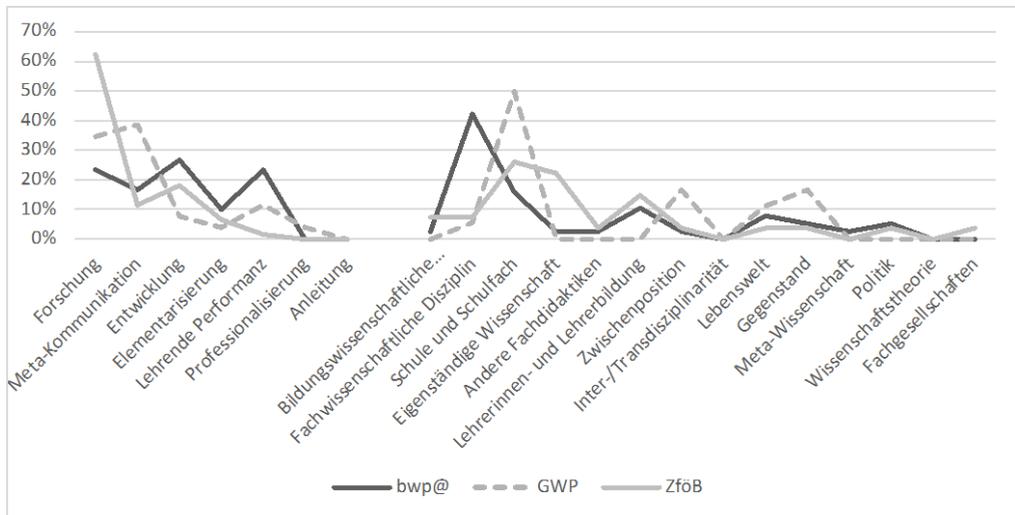
Bezüglich Forschungsfrage 1 zeigt sich in *gegenstandsbezogener Perspektive*, dass im gewählten Korpus die Dimension *Forschung* mit knapp 50% die dominanteste Auffassung des fach- bzw. wirtschaftsdidaktischen Aufgabenfeldes darstellt. Die Mehrheit der Auffassungen in gegenstandsbezogener Perspektive gehen demnach davon aus, dass der Fachdidaktik die Aufgabe zukommt, mit wissenschaftlichen Methoden Gegenstände zu erforschen („universitärer Forschung in den Fachdidaktiken“ (Schuhen et al., 2016, S. 133)), aber auch zu reflektieren („Sie reflektiert Lehrpraxis“ (Kaminski

et al., 2013, S. 1)) und in Form von bspw. Unterrichtsmodellen theoretisch zu modellieren. Diese Auffassung impliziert eine Fachdidaktik, welche schulische Praxis in Form ihres wissenschaftlichen Gegenstands und weniger als ihr genuines Handlungsfeld auffasst. Knapp 19% verteilen sich auf die Auffassungen der *Meta-Kommunikation*. Nach dieser Auffassung tritt Fachdidaktik in eine Meta-Position, von welcher aus sie die Aufgabe hat, Konflikte zwischen (Teil-)Disziplinen zu vermitteln („Kluft zwischen der Intentionalität des Lehrenden und der Individualität der Lernenden zu schließen“ (Engartner & Krisanthan, 2013, S. 245)) oder die eigenen Forschungsparadigmen, Disziplinarität oder Nachwuchs zu reflektieren („Hier ist eine selbstreflexive und selbstkritische Debatte [...] über Verstrickungen in Ökonomisierung und ihr Verhältnis dazu längst überfällig.“ (Hedtke, 2019, S. 6)). Fachdidaktische Meta-Kommunikation findet sich auch dort, wo Fachdidaktik über ihre Grenzen hinweg bspw. Empfehlungen an Politik ausspricht („Die aktive Beteiligung an bildungspolitischen Gestaltungsprozessen wird dabei als ein Aufgabenfeld der Wirtschaftsdidaktik [...] betrachtet“ (Koch, 2016, S. 26)). Knapp 18% verteilen sich auf die Auffassungen der *Entwicklung*. Nach dieser Auffassung hat Fachdidaktik die Aufgabe, durch konkrete Beiträge den Unterricht zu optimieren bzw. zu verbessern („Bildungsprozesse nicht nur zu erforschen, sondern auch zu optimieren“ (Weyland & Stommel, 2016, S. 114)). Die Aufgaben *Elementarisierung* („In der Wirtschaftsdidaktik wurden [...] Kataloge von Studienzielen und -inhalten für ein einschlägiges Studienangebot für Ökonomielehrerinnen und -lehrer vorgestellt“ (Retzmann & Bank, 2013, S. 7)) und *lebende Performanz* („Entrepreneurship Education ist [...] als Aufgabe der Wirtschaftsdidaktik zu betrachten“ (Bijedic, 2013, S. 46)) werden jeweils in ca. 7% bzw. 9% der Auffassungen gewählt. Eine bzw. keine Benennung fanden die Dimensionen *Professionalisierung* („Fachdidaktik als einen Korrekturmodus zur Nivellierung vorheriger fachspezifischer Dispositionen“ (Lenger & Buchner, 2018, S. 357)) und *Anleitung*.

In *verortender Perspektive* zeigt sich mit 26,51% eine Verortung der Fachdidaktik bei *Schule/Schulfach* als dominant. Diese Dimension beinhaltet sowohl solche Auffassungen, welche Fachdidaktik „in der Schule“ oder „bei der Praxis“ verorten, als auch solche, welche Schule/Schulfach bzw. „die Praxis“ als etwas durch die Fachdidaktik zu untersuchendes/optimierendes/erforschendes explizieren („Konzepte aus der Wirtschaftsdidaktik [...] prägen [...] das Bild von angemessenem Unterricht und beeinflussen dadurch [...] Unterrichtspraxis“ (Szoncisz et al., 2017, S. 33)). An zweiter Stelle finden sich Verortungen bei der *fachwissenschaftlichen Disziplin* mit 22,89% („gemeinsamer Nenner von Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsdidaktik“ (Wicke et al., 2018, S. 2)). Knapp 10% der verortenden Auffassungen sprechen der Fachdidaktik eine Nähe zur *Lehrerinnen- und Lehrerbildung* zu („hat die Fachdidaktik [...] vor allem in der Lehre seit jeher einen sehr hohen Stellenwert“ (Schopf & Zwischenbrugger, 2015, S. 4)). Die *Eigenständigkeit* der Fachdidaktik macht 8,43% der verortenden Auffassungen aus. Mit dieser Auffassung wird der disziplinäre Charakter, die Wissenschaftlichkeit und/oder Unabhängigkeit der Fachdidaktik betont („Alleinstellungsmerkmal der Fachdidaktik ist es, die inhalts- und die prozessbezogene Sichtweise zu verbinden“ (Mittelstädt et al., 2013, S. 28)). Eine Verortung der Fachdidaktik bei der *Lebenswelt* findet sich in 7,23% der Auffassungen. Hiermit wird die Nähe der Fachdidaktik zur

Lebenswelt/-situation der Schülerinnen und Schüler betont („Lehrerinnen und Lehrer – und hier findet sich der Bezugspunkt zur Lebenssituationsorientierung im Rahmen der Wirtschaftsdidaktik – bemühen sich [...] darum, die Inhalte [...] lebendig zu machen“ (Berg, 2014, S. 5)). Ebenso häufig findet sich die Verortung der Fachdidaktik bei dem *Gegenstand*. Hier drückt sich die Verortung der Fachdidaktik bei spezifischen (Unterrichts-)Inhalten, Themen und Zielen (z.B. Inklusion oder finanzielle Mündigkeit) und/oder bei spezifischen Bereichsdidaktiken (z.B. Finanzbildung) aus („Zuständigkeit der Wirtschaftsdidaktik für die Finanzbildung“ (Walker, 2015, S. 511)). 6,02% der verortenden Auffassung sehen Fachdidaktik in einer *Zwischenposition*, explizit als „dazwischen“, „zweibeinig“ oder in einem „Spannungsverhältnis“ („Die Fachdidaktik Wirtschaft befindet sich in einer Vermittlungsposition zwischen psychometrischen Erfordernissen und tradierten fachinhaltlich orientierten Modellen“ (Kricks et al., 2013, S. 18)). 3,61% der Verortungen entfallen auf die Kategorie *Bildungswissenschaftliche Disziplinen*. Verortungen der Fachdidaktik bei den Bildungswissenschaften zuzuordnende (Teil-)Disziplinen (z.B. Erziehungswissenschaft oder Empirische Bildungsforschung) und Arbeitsfelder (z.B. psychologische Wissensforschung) finden hier Ausdruck („Aufgabe der Fachdidaktik ist es, (lern-)psychologische Aspekte [...] für Lehr-Lernsituationen zu operationalisieren“ (von der Heyden, 2013, S. 4-5)). Marginale Nennungshäufigkeiten entfallen auf die Kategorien *Politik* und *andere Fachdidaktiken*. Vereinzelt finden Verortungen als *Meta-Wissenschaft* bzw. bei den *Fachgesellschaften* statt. Keine Nennungen finden Verortungen als *Inter-/Transdisziplinär* oder als *Wissenschaftstheorie*.

Abbildung 1: Zeitschriftenspezifische Profile fachdidaktischer Auffassungen



Bezüglich Forschungsfrage 2 lohnt ein zeitschriftenspezifischer Blick (vgl. Abb. 1). In *gegenstandsbezogener Perspektive* zeigt sich eine Dominanz einer Forschungsauffassung in der ZföB, während GWP meta-kommunikative Aufgaben in den Mittelpunkt stellt. Die bwp@ zeigt eine stärkere Streuung, mit einem Fokus auf Entwicklungsaufgaben

und die konkrete schulische Performanz. In *verortender Perspektive* ist die Dominanz der Verortung bei der fachwissenschaftlichen Disziplin eindeutig der *bwp@* zuzuordnen. Die Betonung der Eigenständigkeit der Fach- bzw. Wirtschaftsdidaktik findet sich vergleichend besonders stark in der *ZföB*, ein möglicher Hinweis auf die Dominanz der forschenden Dimension in gegenstandsbezogener Perspektive im Zeitschriftenvergleich. Die Zeitschrift *GWP* weist in *verortender Perspektive* einen eindeutigen schulischen Bezug auf.

4. Diskussion

Die Ergebnisse können nun bezüglich ihrer Relevanz für eine sich herausbildende Disziplin Wirtschaftsdidaktik diskutiert werden. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die differente Profilbildung der zentralen wirtschaftsdidaktischen Zeitschriften und den damit implizierten Profilen einer wirtschaftsdidaktischen Disziplin. Das Profil der *bwp@* impliziert eine wirtschaftsdidaktische Disziplin mit großer Nähe zur korrespondierenden Fachwissenschaft. Durch die gegenstandsbezogenen Auffassungen Entwicklung und Lehrende Performanz könnte dieses Profil *Wirtschaftsdidaktik als Transferdisziplin* implizieren, welche Erkenntnisse der fachwissenschaftlichen Disziplin im Sinne des „gelebten Faches“ für die Schule entwickelt. Das Profil der *ZföB* zeigt in gegenstandsbezogener Perspektive eine deutliche Dominanz der Forschung, in *verortender Perspektive* sticht die Betonung der Eigenständigkeit der Wirtschaftsdidaktik hervor. Dies deckt sich mit der in der ökonomischen Bildung verbreiteten Forderung nach einem eigenständigen Fach für wirtschaftliche Inhalte (z.B. in Kaminski & Eggert, 2008; Krol et al., 2011; Loerwald & Schröder, 2011; DeGÖB, 2020). Zugleich wird eine Nähe zur Schule/Schulfach und der Lehrerinnen und Lehrerbildung betont. Das Profil könnte demnach eine *Wirtschaftsdidaktik als eigenständige Erforschungen des schulischen Unterrichts* implizieren. *GWP* zeigt in gegenstandsbezogener Perspektive eine Dominanz der Forschung und Meta-Kommunikation, welche, gepaart mit der *verortenden* Dominanz der Schulfachnähe, *Wirtschaftsdidaktik als „Wissenschaft-Praxis-Kommunikation“* (Euler et al., 1989) implizieren könnte. Grundsätzlich kann die Vielfalt der Profile im wirtschaftsdidaktischen Diskurs als zu erwartende Differenzierung einer sich im Aufstieg befindenden fachdidaktischen Disziplin aufgefasst werden. Besonderer Ausdruck erhält die disziplinäre Demarkierung der Wirtschaftsdidaktik durch die geteilte Aufgabenzuschreibung „Forschung“.

Eine Limitation der vorliegenden Arbeit liegt darin, dass Auffassungen allein über lexikalische Marker erfasst wurden. Charakteristika auf anderen Ebenen konnten daher nicht miterfasst werden, die vorliegende Interpretation der Ergebnisse ist daher weiter zu überprüfen. Ebenso überrascht es wenig, dass verschiedene Zeitschriften unterschiedliche Profile aufweisen, für die die vorliegende Untersuchung erste Indizien, aufgrund der geringen Anzahl an Auffassungen insgesamt nicht aber stichhaltige empirische Beweise liefern kann. Das Herausarbeiten und Diskutieren disziplinärer Implikationen stellt allerdings bislang ein Desiderat dar. Aufbauend auf die eingangs benannten Forschungsdesiderata, wären insbesondere folgende Fragen anzuschließen:

Lassen sich vorliegende Ergebnisse auf der Grundlage eines breiteren Literaturkorpus (welches ggfs. auch graue Literatur aufnimmt) bestätigen/präzisieren? Ist das vorliegende Ergebnis (sowohl bezüglich differenter Profilbildung als auch bezüglich deren Ausprägungen) spezifisch für die Wirtschaftsdidaktik?

Anmerkung

- 1 „Reflexive Wirtschaftsdidaktik/-pädagogik“ nimmt in der vorliegenden Domäne eine besondere Stellung ein (vgl. Goldschmidt et al., 2018; Tafner, 2018), daher ein knapper Bericht der Analyse dieses lexikalischen Markers im Folgenden: „reflexive Wirtschaftsdidaktik“ erscheint im vorliegenden Korpus 10 Mal (acht Mal in GWP (alle in Goldschmidt et al. (2018)) und zwei Mal in bwp@ (beide mit Bezug auf Tafner (2018)), „reflexive Wirtschaftslehre“ erscheint ein Mal (GWP (Goldschmidt et al. (2018))), „reflexive Wirtschaftspädagogik“ erscheint 24 Mal (alle in bwp@ – hier von oder mit direktem Bezug auf Tafner (2018)). Keine Treffer in der Zeitschrift ZföB können berichtet werden.

Literatur

- Abraham, U., & Rothgangel, M. (2017). Fachdidaktik im Spannungsfeld von ‚Bildungswissenschaft‘ und ‚Fachwissenschaft‘. In H. Bayrhuber, U. Abraham, V. Frederking, W. Jank, M. Rothgangel & H. J. Vollmer (Hrsg.), *Auf dem Weg zu einer Allgemeinen Fachdidaktik* (S. 15-21). Münster: Waxmann.
- Bayrhuber, H. (1995). Dimensionen der Didaktik der Naturwissenschaften in Deutschland. *Zeitschrift für Pädagogik*, 33. Beiheft, 309-317.
- Berg, S. (2014). Zur Relevanz von Sozialisationshintergrund und sozialer Herkunft für den Wirtschaftsunterricht. Vorstellungen von Handelslehrern über die Perspektive der Lernenden. *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online*(26).
- Bijedic, T. (2013). ‚Unternehmerisch handeln macht Schule‘. Legitimation, Voraussetzungen und Ergebnisse einer Entrepreneurship Education in der Sekundarstufe II. *Zeitschrift für ökonomische Bildung*(1), 44-72.
- Cramer, C. (2016). *Forschung zum Lehrerinnen- und Lehrerberuf. Systematisierung und disziplinäre Verortung eines weiten Forschungsfeldes*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Cramer, C. (2019). Fachdidaktiken und Bildungswissenschaften. Verhältnisbestimmungen und deren Implikationen für Professionalisierung und Lehrerbildung aus bildungswissenschaftlicher Perspektive. In T. Leuders, E. Christophel, M. Hemmer, F. Korneck & P. Labudde (Hrsg.), *Fachdidaktische Forschung zur Lehrerbildung* (S. 275-292). Münster: Waxmann.
- Cramer, C., & Schreiber, F. (2018). Subject Didactics and Educational Sciences. Relationships and Their Implications for Teacher Education from the Viewpoint of Educational Sciences. *Research in Subject-matter Teaching and Learning*, 1(2), 150-164. <https://doi.org/10.23770/rt1818>
- DeGÖB (Herausgeber). (2020, 25.02.2020). Deutsche Gesellschaft für Ökonomische Bildung. *Über uns*. <https://www.degoeb.de/ueber-uns/>.
- Engartner, T., & Krisanthan, B. (2013). Ökonomische Bildung im sozialwissenschaftlichen Kontext – oder: Aspekte eines Konzepts sozio-ökonomischer Bildung. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 62(2), 243-256.
- Euler, D., Franke, J., & Retzmann, T. (1989). Wissenschaftstheoretische Fundierung des Modellversuchs: Wissenschaft - Praxis - Kommunikation als Integration von Praxisgestaltung und Theoriebildung. In M. Twardy & K.-H. Becker (Hrsg.), *Wissenschaft – Praxis – Kommunikation. Der Modellversuch „Pädagogische Beratung im Handwerk – Förderung von Lehrlingswarten und Ausbildungsberatern“* (S. 47-98). Bad Laasphe i. Westfalen: Carl.

- Euler, D., & Hahn, A. (2014). *Wirtschaftsdidaktik* (3., aktualisierte Aufl.). Bern: Haupt.
<https://doi.org/10.36198/9783838541648>
- Goldschmidt, N., Keipke, Y., Lenger, A., & Macha, K. (2018). Reflexive Wirtschaftsdidaktik: Ökonomische Handlungskompetenz, wirtschaftliches Sinn-Verstehen und moralische Urteile. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 67(1), 143-151. <https://doi.org/10.3224/gwp.v67i1.09>
- GSÖBW (Herausgeber). (2020, 25.02.2020). Gesellschaft für sozioökonomische Bildung & Wissenschaft. *Über die GSÖBW*. <https://soziooekonomie-bildung.eu/ueber-die-gsoebw/>
- Hayes, A. F., & Krippendorff, K. (2007). Answering the Call for a Standard Reliability Measure for Coding Data. *Communication Methods and Measures*, 1(1), 77-89.
<https://doi.org/10.1080/19312450709336664>
- Hedtke, R. (2002). Die Kontroversität in der Wirtschaftsdidaktik. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 51(2), 173-186.
- Hedtke, R. (2019). Ökonomisierung: Programm oder Problem? *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online*(35).
- Heitzmann, A. (2013). Entwicklung und Etablierung der Fachdidaktik in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Überlegungen zu Rolle und Bedeutung, Analyse des Ist-Zustands und Reflexionen für eine produktive Weiterentwicklung. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 31(1), 6-17.
- Kaiser, F.-J., & Kaminski, H. (2003). *Wirtschaftsdidaktik*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Kaminski, H. (2017). *Fachdidaktik der ökonomischen Bildung*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
<https://doi.org/10.36198/9783838586526>
- Kaminski, H., & Eggert, K. (2008). *Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II*. Berlin: Bundesverband deutscher Banken.
- Kaminski, H., Loerwald, D., Schlösser, H.-J., Schröder, R., & Schuhen, M. (2013). Editorial. *Zeitschrift für ökonomische Bildung*(1), 1-6. <https://doi.org/10.5603/NMR.2013.0001>
- Koch, M. (2016). Die dritte Phase der Lehrerqualifizierung. Entwicklungsaufgabe im deutschen Bildungssystem und in der ökonomischen Bildung. *Zeitschrift für ökonomische Bildung* (4), 1-35.
- Kricks, K., Mittelstädt, E., & Liening, A. (2013). Schwellenkonzepte und Phänomenografie. Explorative Studie zur Messung von Unterschieden im ökonomischen Verstehen. *Zeitschrift für ökonomische Bildung* (2), 1-25. <https://doi.org/10.7808/zfoeb.1.2.74>
- Krippendorff, K. (2019). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology* (4. Aufl.). Los Angeles: Sage.
- Krol, G.-J., Loerwald, D., & Mueller, C. (2011). Plädoyer für eine problemorientierte, lerntheoretisch fachlich fundierte ökonomische Bildung. Diskussionspapier. Centrum für Interdisziplinäre Wirtschaftsforschung, Nr. 2/2011
- Kruber, K.-P. (2000). Kategoriale Wirtschaftsdidaktik – der Zugang zur ökologischen Bildung. *Gegenwartskunde*, 49(3), 285-295.
- Lenger, A., & Buchner, M. (2018). Was denken (zukünftige) Ökonom*innen? Befunde aus dem Feld der Soziologie ökonomischen Denkens und ihre Konsequenzen für das Studium der Wirtschaftswissenschaften. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 67(3), 351-359.
<https://doi.org/10.3224/gwp.v67i3.07>
- Loerwald, D., & Schröder, R. (2011). Zur Institutionalisierung ökonomischer Bildung im allgemeinbildenden Schulwesen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 12, 9-15.
- Mittelstädt, E., Sender, T., & Liening, A. (2013). The Beauty-Contest-Game. Wirtschaftsdidaktische Lerndiagnostik mithilfe eines spieltheoretischen Unterrichtsexperimentes. *Zeitschrift für ökonomische Bildung*(1), 1-17. <https://doi.org/10.7808/zfoeb.1.1.62>
- Retzmann, T., & Bank, V. (2013). Fachkompetenz von Wirtschaftslehrerinnen und -lehrern. Untersuchungen zur Entwicklung eines bedarfsdiagnostischen Instruments. *Zeitschrift für ökonomische Bildung* (1), 6-26. <https://doi.org/10.7808/zfoeb.1.1.61>
- Schlösser, H. J. (2001). Ökonomische Bildung, Wirtschaftsdidaktik, Wirtschaftswissenschaft. *sovi-onlinejournal*, 2, 1-7.

- Schopf, C., & Zwischenbrugger, A. (2015). Verständliche Erklärungen im Wirtschaftsunterricht. Eine Heuristik basierend auf dem Verständnis der Fachdidaktiker/innen des Wiener Lehrstuhls für Wirtschaftspädagogik. *Zeitschrift für ökonomische Bildung*(3), 1-31.
- Schreiber, F., & Cramer, C. (in Begutachtung). Towards a Conceptual Systematic Review: Proposing a Methodological Framework.
- Schreiber, F., Cramer, C., & Randak, M. (2022). Aufgaben und Verortungen der Fachdidaktik in wissenschaftlicher Literatur. Systematische Annäherung an den Begriffsgebrauch. *Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung*, 40(1).
- Schuhlen, M., Weyland, M., Schürkmann, S., & Schlösser, H. J. (2016). Wirtschaftsdidaktische Wirkungsforschung. Materialien zur ökonomischen Grundbildung im Praxistest. *Zeitschrift für ökonomische Bildung*(4), 110-135. <https://doi.org/10.7808/8087.8>
- Siegfried, C. (2019). Wirtschaftswissenschaftliche Lerngelegenheiten als notwendiger Bestandteil der universitären Ausbildung von allgemeinbildenden Lehramtsstudierenden in der Domäne Wirtschaft. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 22(3), 593-616. <https://doi.org/10.1007/s11618-019-00873-5>
- Szoncitz, J., Günther, A., Greimel-Fuhrmann, B., & Bank, V. (2017). Sind wir Naina? Vorstellungen, Wahrnehmungen und Erwartungen von Schülerinnen und Schülern der gymnasialen Oberstufe zur ökonomischen Bildung. *Zeitschrift für ökonomische Bildung*(6), 29-61.
- Tafner, G. (2018). Reflexive Wirtschaftspädagogik und sozioökonomische Didaktik. Basale Grundlagen und ein Unterrichtsdesign in Diskussion. *bmp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online*(35), 1-26.
- Tenorth, H.-E., & Terhart, E. (2004). Fachdidaktiken. In KMK (Hrsg.), *Standards für die Lehrerbildung. Bericht der Arbeitsgruppe* (S. 10-14). Bonn: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.
- von der Heyden, R. (2013). Berufliche Schlüsselprobleme als Grundlage einer kompetenzorientierten Fachdidaktik Ergotherapie. *bmp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online*(24), 1-20.
- Walker, E.-M. (2015). Finanzbildung als Teilbereich der ökonomischen Bildung? Plädoyer für eine multidisziplinäre finanzielle Bildung. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 64(4), 505-514. <https://doi.org/10.3224/gwp.v64i4.21150>
- Weyland, M., & Stommel, P. (2016). Kompetenzorientierung 2.0 – Domänenspezifische Lernaufgaben für die ökonomische Bildung. *Zeitschrift für ökonomische Bildung*(5), 94-118.
- Wicke, C., Kiepe, K., & Schlömer, T. (2018). Geschäftsmodelle und Wertschöpfungsprozesse für nachhaltiges Wirtschaften – Lerngegenstände einer wirtschaftsberuflichen Bildung im Spannungsfeld von Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsdidaktik. *bmp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online*(35), 1-26.

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

Entwurf und Reflexion¹

Christian Fischer

1. Zukunftsorientierung als Bildungspotenzial der Krise?!

Die Corona-Krise ist nicht nur eine medizinische Herausforderung, sondern auch eine gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche. Je länger die Corona-Krise andauert, umso mehr tritt die Frage hervor, ob/inwieweit sie unser gesellschaftliches Zusammenleben verändert. In der Frage nach möglichen Veränderungen und Kontinuitäten drückt sich zudem eine Form der Verarbeitung der Krise aus, denn Krisen sind Momente, in denen Vertrautes infrage gestellt wird (vgl. Schedlich 2020; Zurek 2020). Das Abschätzen möglicher Konsequenzen für das zukünftige Zusammenleben und die Kommunikation darüber resultieren aus dem unmittelbaren Bedürfnis der Menschen nach Orientierung in Zeiten der Unsicherheit.

In einer zukunftsbezogenen Auseinandersetzung mit der Corona-Krise liegt auch ein großes Potenzial für politisches Lernen, weil diese den Blick auf Zustände und Entwicklungstendenzen innerhalb unserer Gesellschaft lenkt, die bereits vor der Krise vorhanden waren, aber erst durch sie in den Vordergrund treten. Genau hier knüpft das Prinzip der Zukunftsorientierung an. Es richtet das Lehren und Lernen im Politikunterricht an der Zukunftsbedeutung aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen aus (vgl. Weinbrenner 1997: 128-132).

Unter Bezug auf diesen Ansatz wird im vorliegenden Beitrag die Szenario-Technik „Unsere Zukunft nach der Corona-Krise“ als Unterrichtsreihe vorgestellt und didaktisch begründet. Die Unterrichtsreihe sieht eine Analyse aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen und Spannungsfelder im Kontext der Corona-Krise vor, auf deren Grundlage die Schülerinnen und Schüler verschiedene Zukunftsszenarien entwerfen



Dr. Christian Fischer

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

sowie politische Gestaltungsmöglichkeiten für eine wünschenswerte Zukunft entwickeln und diskutieren. Im vorliegenden Beitrag werden außerdem die ersten Unterrichtserfahrungen mit der entwickelten Szenario-Technik reflektiert.

2. Corona-Krise und Zukunft: Eine Analyse von Einflussfaktoren, Spannungsfeldern und möglichen Entwicklungen

Wie bereits erwähnt lässt die Corona-Krise Faktoren, Spannungsfelder und Entwicklungstendenzen hervortreten, die in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft bereits vor ihrem Auftreten angelegt waren, durch die Krise aber eine Dynamisierung erfahren. Im Folgenden soll beispielgebend auf eine Auswahl von ihnen eingegangen werden:

a) Gesellschaft

Die Corona-Krise berührt das gesellschaftliche Spannungsfeld „*Selbstverwirklichung und Vielfalt der sozialen Interessen vs. gesellschaftlicher Zusammenhalt und Solidarität*“. Der Zukunftsforscher Matthias Horx (2020) geht davon aus, dass sich die von den Menschen in der Corona-Krise gezeigte soziale Rücksichtnahme und Hilfsbereitschaft auch zukünftig in ein sozialeres Miteinander im gesellschaftlichen Zusammenleben übertragen wird. Andere Sozialwissenschaftler/-innen bezweifeln das und verweisen auf die mögliche Zunahme sozialer Konflikte im Zuge der Krise, vor allem in Bezug auf die Verteilung der Kosten und Risiken (vgl. Koopmans 2020; Kübler 2020).

Des Weiteren dynamisiert die Krise die Digitalisierung im Privatbereich, im Bildungsbereich und in der Arbeitswelt. Dabei ist noch offen, welche möglichen Folgeeffekte sich hieraus ergeben (z.B. Veränderung sozialer Standards des Miteinanders, Zunahme von Freiräumen, Ausbau soziale Kontrollmöglichkeiten, Zunahme der Vereinsamung; vgl. Bandelow 2020: 35).

b) Demokratie und Politik

Es gehört zum Wesen der Grundrechte, dass einzelne Grundrechtsgehalte in ein Spannungsverhältnis zueinander treten können. Solche Spannungsverhältnisse zeigen sich auch in der Corona-Krise. So dienen die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie dem Schutz des Lebens und schränken dabei Freiheits- und Persönlichkeitsrechte ein (vgl. Weber 2020). Im Rahmen von Lockerungen wird das Verhältnis dann wieder mehr zu Gunsten der Persönlichkeits- und Freiheitsrechte justiert. Die Frage, in welchem Umfang Persönlichkeits- und Freiheitsrechte zugunsten des Schutzes des Lebens und der Gesundheit eingeschränkt werden dürfen, stellt eine prinzipielle Frage dar, bei der spannend ist, wie sie zukünftig entschieden wird.

Aus demokratietheoretischer Sicht ist weiterhin der folgende Gedanke von Bedeutung: Eine Krise gilt stets als „Stunde der Exekutive“. Die zunehmende Stärkung der Exekutive im politischen System westlicher Demokratie ist allerdings eine Entwicklungstendenz, die sich bereits vor der Corona-Krise zeigte. So wie der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel (2020) kann man hierin die Gefahr einer langsamen

Entwertung des Parlaments und damit des Kerns der repräsentativen Demokratie sehen, die, wenn man diese Entwicklung als fortschreitend denkt, substantziell problematisch für die Demokratie werden könnte. Gleichzeitig hat die Corona-Krise aber auch die Debatte um Demokratie und Grundrechte belebt, was die Demokratie als Ganzes stärken kann.

Die Corona-Krise berührt außerdem das bereits seit langem bestehende Spannungsfeld zwischen nationalstaatlichen und multilateralen Strukturen. Die Krise hat vor allem den Nationalstaat als Entscheidungs-, Gestaltungs- und vor allem als Hilfsinstanz gestärkt. Wie sich diese Entwicklung auf die Zukunft der EU sowie auf das Feld der internationalen Zusammenarbeit im Allgemeinen auswirkt, bleibt abzuwarten.

c) Wirtschaft und Klima

In der aktuellen Krise hat sich gezeigt, dass die intensive Verlagerung von Produktionskapazitäten von Europa nach Asien im Krisenfall zu massiven Problemen führen kann. Der Zukunftsforscher Matthias Horx (2020) vertritt daher die Meinung, dass die Globalisierung zwar nicht beendet, aber sich verändern wird und zwar zugunsten einer Stärkung regionaler und lokaler Wirtschaftskreisläufe. Konträr dazu artikuliert der Sozialwissenschaftler Martin Krzywdzinski (2020) die Vermutung, dass die aktuelle Krise die Globalisierung intensivieren werde, weil die durch die Krise ökonomisch angeschlagenen Industrieunternehmen Produktionskapazitäten verstärkt nach Asien verlagern werden, um Kosten zu sparen. Insgesamt stellt die Krise für Unternehmen eine große Belastung dar. Unternehmensschließungen und Arbeitsplatzverluste sind trotz der staatlichen Hilfsmaßnahmen zu erwarten.

Auch die Klimakrise lässt sich im Zusammenhang mit der Corona-Krise betrachten. Durch die Einbrüche der globalen Wirtschaft und des globalen Verkehrs hat sich die Emission von klimaschädlichen Treibhausgasen reduziert. Um diese positiven Effekte für das Klima langfristig zu sichern, wird die Idee diskutiert, die staatlichen Hilfsleistungen und Investitionsprogramme mit der Förderung des ökologischen Umbaus der Wirtschaft zu verbinden. Trifft jedoch die Annahme von Martin Krzywdzinski (2020) zu, dann könnte durch die Verlagerung von Produktionskapazitäten von Europa nach Asien die globale Klimabilanz zukünftig verschlechtert werden, weil in den ostasiatischen Ländern geringere Umwelt- und Klimauflagen gelten als in Deutschland oder in der EU. Die Krise wirft auch die grundsätzliche Frage auf, wie stark das in unserer Gesellschaft zugenommene ökologische Bewusstsein an das Vorhandensein eines hohen und breiten Wohlstandsniveaus rückgekoppelt ist. Es bleibt abzuwarten, ob/inwieweit ökonomische Existenzängste und -nöte bei Bürgerinnen und Bürgern dazu führen, dass sie die Klimafrage als weniger relevant einordnen.

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

Die Szenario-Technik ist eine Unterrichtsmethode der Zukunftsorientierung, in deren Rahmen die Lernenden zu einem bestimmten Problembereich mögliche Zukunftsszenarien entwickeln (vgl. Weinbrenner 1999: 373-375). Ausgangspunkt ist die Analyse von Einflussfaktoren und ihrer Zusammenhänge. Erst auf der Grundlage dieser Analyse erfolgt der Entwurf von „zwei Grundtypen von Szenarien“, nämlich von Positiv-Szenarien und Negativ-Szenarien (Weinbrenner 1999: 373). Ein Positiv-Szenario ist ein Zukunftsentwurf, bei dem von einer ausschließlich positiven, wünschenswerten Entwicklung ausgegangen wird; ein Negativ-Szenario beschreibt eine allein negative Entwicklung. Im Anschluss an den Entwurf ihrer Szenarien überlegen die Lernenden, welche Maßnahmen politisch ergriffen werden müssten, um eine positive Entwicklung zu realisieren und eine negative Entwicklung zu verhindern.

Die vorliegende Szenario-Technik „Unsere Zukunft nach der Corona-Krise“ wurde für den Politikunterricht der Klassenstufe 10 und 11 an Gemeinschaftsschulen und Gymnasien entwickelt. Ihre didaktische Zielsetzung liegt in einer Analyse aktueller Entwicklungen in den Bereichen a) „Gesellschaft“, b) „Demokratie und Politik“ sowie c) „Wirtschaft und Klima“ vor dem Hintergrund der Corona-Krise. Auf diese Weise soll nicht nur eine Analyse aktueller Entwicklungen, sondern auch ihre zukunftsorientierte Beurteilung erfolgen. Die Auswahl der Einflussbereiche zeigt, dass sich die vorliegende Szenario-Technik am Anspruch einer sozialwissenschaftlich integrierten politischen Bildung ausrichtet. Ihre Intention ist es, das vernetzte Denken in den Feldern Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Umwelt zu fördern.

Übersicht 1 zeigt die Verlaufsstruktur der entwickelten Szenario-Technik. Die Unterrichtsmaterialien sind in der Übersicht fett gedruckt. Sie sind in der Online-Fassung des Beitrags auf der GWP-Website und auch im Didaktischen Koffer (2022) enthalten. Für die gesamte Durchführung sind drei Doppelstunden einzuplanen.

Die Materialien 2, 3 und 4, auf deren Grundlage die Analyse der Einflussfaktoren und ihrer Zusammenhänge erfolgt, bestehen aus von mir geschriebenen Sachtext-Bausteinen und aus längeren Experten-Zitaten. Mit Blick auf die bestehende Vielzahl von Einflussfaktoren und Spannungsfeldern im Kontext der Corona-Krise können die Texte keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie basieren auf einer Auswahl, die im Wesentlichen der Sachanalyse aus Kapitel 2 meines Beitrags entspricht. Die Aufgabenstellungen der Materialien enthalten allerdings die Aufforderung an die Lernenden, Fakten und Zusammenhänge, die in den Texten ihrer Meinung nach fehlen, zu ergänzen; und/oder Fakten und Zusammenhänge aus den Texten, die sie anders gehört haben und/oder anders darstellen würden (Textkritik), deutlich zu machen. Damit wird versucht, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Unterrichtsmaterialien (zwangsläufig) einen selektiven Konstruktionscharakter aufweisen.

Übersicht 1: Methodische Verlaufsstruktur der Szenario-Technik „Unsere Zukunft nach der Corona-Krise“

I. Eingrenzung des Gegenstandes / Problembeschreibung
Einführend werden die Lernenden mit einem Bild des Corona-Virus und dem folgenden Zitat des Zukunftsforschers Matthias Horx konfrontiert (Material 1): „Es gibt Momente, in denen die Zukunft ihre Richtung ändert. Wir nennen sie [...] Tiefenkrisen. Diese Zeiten sind jetzt. Die Welt as we know it löst sich gerade auf. Aber dahinter fügt sich eine neue Welt zusammen, deren Formung wir zumindest erahnen können“ (Horx 2020). Die Lernenden beziehen Stellung zu dem Zitat; sie entwickeln erste Vermutungen darüber, ob sich unsere Zukunft aufgrund des Corona-Virus maßgeblich ändern wird oder nicht und worin die Veränderungen gegebenenfalls bestehen könnten. Diese ersten Vermutungen umreißen das Problem, nämlich: Die Corona-Krise bringt große Einschnitte mit sich und es ist offen, welchen Einfluss sie auf unser zukünftiges gesamtgesellschaftliches Zusammenleben hat. Auf dieser Basis wird in die Idee der Szenario-Technik eingeführt, gemeinsam darüber nachzudenken, wie unsere Zukunft nach der Corona-Krise sein wird/sein kann.
II. Bestimmung der Einflussbereiche und Einflussfaktoren
Es werden die drei folgenden Einflussbereiche festgelegt, die in thematischen Gruppen bearbeitet werden: Material 2: „Gesellschaft“, Material 3: „Demokratie und Politik“ sowie Material 4: „Wirtschaft und Klima“. Die Lernenden analysieren die Einflussfaktoren sowie die bestehenden Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen den Einflussfaktoren ihres jeweils übernommenen Einflussbereichs. Anschließend werden die Arbeitsergebnisse im Plenum vorgestellt. Es ist wichtig, dabei die einzelnen Einflussbereiche auch untereinander in Beziehung zu setzen.
III. Entwicklung von Szenarien
Jede/-r Lernende entwickelt ein Szenario, entweder ein Positiv-Szenario (Material 5) oder ein Negativ-Szenario (Material 6). Es geht um eine schriftliche Entwicklung des Szenarios, also um das kreative Ausschreiben einer konkreten Vision darüber, wie unser Leben aufgrund der Corona-Krise in fünf oder zehn Jahren sein wird. Die Lernenden haben auch die Möglichkeit, passende Bilder zu gestalten. Den Hauptbezugspunkt stellt dabei unsere Gesellschaft dar, die aber in ihren europäischen und globalen Interdependenzen zu betrachten ist. Anschließend werden mindestens zwei Szenarien aus jeder Kategorie (positiv und negativ) vorgelesen und gemeinsam reflektiert.
IV. Strategieplanung
Ausgehend von den entwickelten Szenarien tritt die Frage in den Mittelpunkt, was politisch getan werden muss, um eine möglichst positive Entwicklung zu fördern und negative Entwicklungen zu verhindern (Material 7). Die Lernenden konzipieren und diskutieren hierzu Ideen und Vorschläge.
Die Übersicht wurde unter Bezug auf Weinbrenner (1999: 375-378) und Reinhardt (2018: 151-152) erstellt.

Die Materialien führen ferner für die einzelnen Einflussfaktoren keine Deskriptoren, also Kennziffern oder Messgrößen, an, so wie es beispielsweise Weinbrenner (1999: 376) für die Methode „Szenario-Technik“ vorsieht. Für viele der Einflussfaktoren in den Materialien 3, 4 und 5 sind auch keine quantitativen Größen vorhanden. Die entwickelten Materialien konzentrieren sich daher darauf, dass die Lernenden die Einflussfaktoren und die zwischen ihnen bestehenden Zusammenhänge und Spannungsfelder im Grundsatz erkennen, was auch der Idee der Methode „Szenario-Technik“ entspricht (vgl. Weinbrenner 1999: 373).

Und noch ein Hinweis: Die Frage, was man als Positiv-Szenario und was man als Negativ-Szenario konzipiert, ist maßgeblich perspektivenabhängig. Man kann beispielsweise die Erwartung, dass die Corona-Krise der Digitalisierung umfassend zum Durchbruch ver helfe und dadurch räumliche Grenzen weitgehend überwunden würden, als Positiv-Szenario entwerfen. Umgekehrt kann aber auch die Vorstellung, dass die Menschen aufgrund der aktuellen Intensivierung der Digitalisierung ihrer überdrüssig würden und die in ihr angelegten Entfremdungstendenzen erkannten, als positives Zukunftsbild gezeichnet werden.

4. Erste Praxiserfahrungen und Reflexion

Die erste Erprobung der Szenario-Technik „Unsere Zukunft nach der Corona-Krise“ erfolgte in einer Lerngruppe der Klassenstufe 11 an einer freien Gemeinschaftsschule in Halle (Saale). Die Lerngruppe wurde aufgrund der Anti-Corona-Maßnahmen in zwei Untergruppen unterteilt. Für die Erprobung in jeder Untergruppe stand jeweils ein Schultag mit drei Doppelstunden zur Verfügung. Die Erprobung in der ersten Untergruppe fand Mitte Mai 2020 und die in der zweiten Untergruppe Anfang Juni 2020 statt. Beispielgebend wird im Folgenden das Negativ-Szenario des Schülers Roho und das Positiv-Szenario der Schülerin Lenya aufgeführt:

Negativ-Szenario des Schülers Roho

(anonymisierende Namensgebung, Rechtschreibung angepasst)

Wir schreiben das Jahr 2027. Obwohl die Corona-Krise schon seit vier Jahren offiziell zu Ende ist, sind die Folgen noch stark zu spüren. Große Teile der Bevölkerung sind noch immer arbeitslos. Außerdem leiden viele Deutsche, auch durch den Mangel an „realen“ Kontakten, an extremen psychischen und sozialen Problemen. Digitale Kontaktformen können die Vereinsamung nicht verhindern. Zwar ist es keineswegs mehr verboten, sich zu treffen, aber nach drei Jahren Abschottung finden viele einfach nicht mehr in ihren alten Lebensstil. Die großflächige Beseitigung von gemeinsamen Lernen und Arbeiten hat das ihre getan.

Nicht zu vergessen sind auch die Änderungen am Grundgesetz. So ist zum Beispiel ein freier Verkehr zwischen den Bundesländern aufgrund von Schutzmaßnahmen nicht mehr gestattet.

Nicht nur Deutschland, sondern auch andere europäische und nicht-europäische Länder nutzten die Krise, um zu einer nationaleren Politik und mehr Kontrolle zurückzukehren. Die EU, die zwar noch existiert, ist kaum mehr ein Schatten dessen, was sie einmal war. Gleichzeitig konnte die Regierung die enorme Spaltung der Gesellschaft ausnutzen, um am Parlament vorbei die Interessen gut bezahlender Lobbygruppen durchsetzen und die geschwächte globale Wirtschaft sehr auf Kosten des Klimas, der Umwelt, des Arbeitsschutzes und der Steuergelder wieder anzufeuern.

Die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten funktioniert nur schlecht und ist gereizt. Besonders abhängig sind sie von China, das einen enormen Aufschwung erlebte.

Während das alles schrecklich wirkt, haben sich die meisten schon daran gewöhnt und damit abgefunden. Es ist schwer zu sagen, [...] ob sich Gesellschaft, Demokratie und Umwelt wieder davon erholen können.

Positiv-Szenario der Schülerin Lenya (anonymisierende Namensgebung, Rechtschreibung angepasst)

Alles besser durch Corona.

Durch die Corona-Krise gab es für viele Menschen mehr Zeit. Viele hatten einen entschleunigten Alltag und somit Zeit, sich zu ordnen und nachzudenken. Niemand hatte es erwartet, aber das Ergebnis von dieser Möglichkeit, nachzudenken und sein eigenes Handeln zu reflektieren, führte zu einer erheblichen Steigerung des Guten im Menschen. Das Miteinander war nun mehr und mehr von Freundlichkeit, Rücksicht, Mitgefühl und Respekt geprägt.

Natürlich warf die Corona-Krise auch Probleme auf. Aber mit der Grundlage, dieses menschlichen Wandels gab es keine größeren Schwierigkeiten jene zu lösen. Die Kosten, die entstanden, wurden mit dem Geld der Reichen bezahlt. Somit verringerte sich die Spanne zwischen arm und reich. Denn die Reichen haben erkannt, dass die Verteilung des Reichtums nicht fair ist. Auch wurde erkannt, wie wichtig bestimmte Berufe sind, und ab diesem Zeitpunkt wurden auch soziale Berufe so bezahlt, dass ein Mensch davon leben kann.

Die weitere Digitalisierung des Lernens und der Arbeit wurde ausprobiert, jedoch wurde schnell erkannt, wie wichtig es eigentlich allen ist, wirklichen Kontakt zu Menschen zu haben, vor allem nachdem die Menschen respektvoll miteinander umgehen.

Durch diesen Respekt wurde auch ein sehr viel höheres Maß an Freiheit möglich (und dadurch, dass niemand diese Freiheiten missen möchte, steigt der respektvolle Umgang). Auch kommt die Rücksichtnahme daher, dass jeder gemerkt hat, wie angenehm es ist, diese selbst zu erfahren und diesen Zustand möchte jeder weiterhin so.

Da die Menschen nun vernünftig sind, wurde ein weiterer Schritt in Richtung Demokratie gegangen. Über viele Fragen wird nun ganz direkt abgestimmt und das funktioniert gut.

Durch zunehmende Lokalisierung von Betrieben [...] gibt es kaum noch Arbeitslose in Deutschland, außerdem müssen Produkte nicht mehr durch die ganze Welt gekarrt werden.

[...]

Beide Zukunftsentwürfe verdeutlichen, dass die entwickelte Szenario-Technik die Verknüpfung unterschiedlicher Einflussbereiche und unterschiedlicher Einflussfaktoren zu einem „Gesamtbild“ gefördert hat.

Übersicht 2 zeigt ebenfalls beispielgebend eine Auswahl der politischen Ideen und Vorschläge, die die Lernenden im Rahmen der Erprobung in der Phase der Strategieplanung (Phase IV der Szenario-Technik) entwickelt und diskutiert haben.

Die ersten Erfahrungen geben einen Hinweis darauf, dass ein verknüpfendes, zukunftsorientiertes Denken auch ohne das Operieren mit konkreten Deskriptoren im Rahmen der Methode „Szenario-Technik“ gefördert werden kann.

Zu reflektieren wäre jedoch, ob nicht eine thematische Fokussierung der vorliegenden Unterrichtsreihe notwendig wäre – zum Beispiel auf die Zukunft der EU nach Corona oder die Zukunft der Globalisierung nach Corona oder die Zukunft der Grundrechte nach Corona –, um insbesondere in der Klassenstufe 11 ein tiefergehendes politisches Lernen zu fördern. Ohne Zweifel ist die entwickelte Szenario-Technik mit den Einflussbereichen „Gesellschaft“, „Demokratie und Politik“ und „Wirtschaft und Klima“ thematisch sehr breit konzipiert, was auf Kosten der Tiefe in den einzelnen Einflussbereichen geht. Mit Blick auf das anzunehmende Bedürfnis der Jugendlichen, sich vor dem Hintergrund der aktuellen Krise zunächst politisch allgemein zu orientieren und einen Überblick über mögliche Veränderungen und Kontinuitäten zu

erlangen, erscheint diese breite thematische Konzeption der Szenario-Technik aber als angemessen. Vertiefungen können im Anschluss an die Unterrichtsreihe vorgenommen werden.

Übersicht 2: Auswahl politischer Ideen und Vorschläge der Lernenden aus der Strategieplanung (Phase IV der Szenario-Technik)

Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • weitere Lockerungen der Kontaktbeschränkungen • soziale Gemeinschaftsprojekte fördern • Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens, Existenzängste verhindern • Verlagerung sozialer Kontakte in den digitalen Raum nicht so sehr fördern
Demokratie und Politik	<ul style="list-style-type: none"> • möglichst vermehrte Einbindung des Parlaments / der Landesparlamente • transparenterer Diskurs zwischen Bürgern und Politikern • Diskussionen über soziale Konflikte führen / Aufarbeitung sozialer Konflikte • Gewöhnung der Menschen an die Einschränkungen entgegenwirken / Sicherstellen, dass sie ihren freien Willen behalten • politische Unterstützung für Pflegekräfte und Sozialberufe
Wirtschaft und Klima	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaschutz im Auge behalten • Bedrohte Unternehmen müssen unterstützt werden. • Produktionsverlagerung in andere Länder verhindern • in bestimmten Bereichen Abkopplung von Globalisierung, z.B. Medikamente • Inlandsflüge verbieten • bessere Unterstützung von Kleinbetrieben, lokale Wirtschaft fördern • Anreize für ökologische Produktion • Hilfspakete mit Bedingungen (klimafreundlich), ökologischer Umbau der Industrie
Die Ideen und Vorschläge sind zum Teil sprachlich gekürzt und angepasst.	

Insgesamt verlief die Durchführung der entwickelten Szenario-Technik in beiden Untergruppen produktiv. Allerdings sind aufgrund der Corona-bedingten Abstands- und Vorsichtsmaßnahmen die Aufgabenstellungen durchgehend als Einzelarbeit konzipiert, was im Ergebnis mit einem Interaktionsverlust im Unterricht verbunden war. Sobald es die rechtlichen Vorgaben zulassen, sollten die Aufgabenstellungen in Phase II „Bestimmung der Einflussbereiche und Einflussfaktoren“ sowie in Phase IV „Strategieplanung“ kooperativ nach dem Ich-Du-Wir-Prinzip organisiert werden, um kooperative Austauschprozesse innerhalb von Arbeitsgruppen zu ermöglichen. Prinzipiell kann ein kooperativer Austausch innerhalb von Arbeitsgruppen die Verstehens- und Urteilsprozesse der Schülerinnen und Schüler unterstützen. Die Arbeitsmaterialien 2, 3, 4 und 7 enthalten hierfür konkrete Vorschläge.

Anmerkung

1 Stand: 07/2020

Literatur

- Bandelow, Borwin (2020): Menschliches Miteinander. In: Cicero, Heft 5/2020, S. 35.
- Didaktischer Koffer (2022). In: <https://www.zsb.uni-halle.de/download/didaktischer-koffer/> [18.01.2022].
- Horx, Matthias (2020): Die Corona-Rückwärts-Prognose: Wie wir uns wundern werden, wenn die Krise „vorbei“ ist. In: <https://www.horx.com/48-die-welt-nach-corona> [08.05.2020].
- Koopmans, Ruud (2020): Das kosmopolitische Virus – Vor Corona sind nicht alle gleich. Beitrag vom 04.04.2020. In: <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/das-kosmopolitische-virus-vor-corona-sind-nicht-alle-gleich> [08.05.2020].
- Krzywdzinski, Martin (2020): Die COVID-19-Krise beschleunigt den Strukturwandel in der Arbeitswelt. Beitrag vom 29.04.2020. In: <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/die-covid-19-krise-beschleunigt-den-strukturwandel-in-der-arbeitswelt> [08.05.2020].
- Kübler, Dorothea (2020): Alt gegen Jung: Was Klima- und Corona-Krise gemeinsam haben. Beitrag vom 31.03.2020. In: <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/alt-gegen-jung-was-klima-und-corona-krise-gemeinsam-haben> [08.05.2020].
- Merkel, Wolfgang (2020): Wer ist der Souverän? Beitrag vom 01.04.2020. In: <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/wer-ist-der-souveraen> [08.05.2020].
- Reinhardt, Sibylle (20187): Politik Didaktik. Handbuch für Sekundarstufe I und II. Berlin.
- Schedlich, Claudia (2020): Psychosoziale Herausforderungen in der COVID-19-Pandemie. In: Bering, Robert/Eichenberg, Christiane (Hrsg.): Die Psyche in Zeiten der Corona-Krise. Herausforderungen und Lösungsansätze für Psychotherapeuten und soziale Helfer. Stuttgart, S. 15-27.
- Weber, Reinhold (2020): Grundgesetz & Grundrechte in Zeiten der Corona-Pandemie. Beitrag vom 20. Mai 2020. In: <https://www.lpb-bw.de/grundrechte-und-corona> [12.07.2020].
- Weinbrenner, Peter (1997): Zukunftsorientierung. In: Sander, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch politische Bildung. Schwalbach/Ts., S. 128-140.
- Weinbrenner, Peter (1999): Szenario-Technik. In: Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.): Handbuch zur politischen Bildung. Grundlagen, Methoden, Aktionsformen. Schwalbach/Ts., S. 373-378.
- Zurek, Gisela (2020): Psychoinformation – Wissen reduziert Befürchtungen. In: Bering, Robert/Eichenberg, Christiane (Hrsg.): Die Psyche in Zeiten der Corona-Krise. Herausforderungen und Lösungsansätze für Psychotherapeuten und soziale Helfer. Stuttgart, S. 113-126.



Hans-Peter Burth
Volker Reinhardt (Hrsg.)

Wirkungsanalyse von Demokratie-Lernen

Empirische und theoretische Untersuchungen zur Demokratiedidaktik in Schule und Hochschule

Freiburger Studien zur Politikdidaktik, Band 3

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

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

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

www.shop.budrich.de

Den linken Zeitgeist im Visier

Barbara Zehnpfennig

Wenn das Buch einer prominenten Parteipolitikerin Parteimitglieder dazu animiert, umgehend ihren Parteiausschluss zu betreiben, dann hat dies Buch offenbar einen Nerv getroffen. Sarah Wagenknechts Schrift „Die Selbstgerechten. Mein Gegenprogramm – für Gemeinsinn und Zusammenhalt“ ist eine schonungslose Abrechnung mit einem linksliberalen Milieu, das die soziale Frage aus den Augen verloren hat und sich stattdessen mittels Identitätspolitik und grünen Lifestyle-Projekten der eigenen moralischen Überlegenheit versichert. Obwohl die Autorin ihre Partei nur im Vorwort, nicht aber bei der Analyse erwähnt, fühlte diese sich offenbar gemeint – eine unbeabsichtigte Bestätigung der Diagnose, dass die politische Linke insgesamt einen Kurswechsel vollzogen hat, mit dem sie ihren traditionellen „Geschäftsbereich“ verlassen und sich auf ein Nebengleis begeben hat, auf dem man elegant an der Mehrheitsgesellschaft vorbeirauschen kann.

Das Parteiausschlussverfahren ist zwar vorerst gescheitert, aber das Ärgernis Wagenknecht besteht für die Linke fort, ebenso wie die Versuche, sie aus anderen Gründen aus der Partei hinauszukomplimentieren. Dazu mögen ihre Eigenwilligkeit und ihre Schwierigkeiten, im Team zu spielen, beigetragen haben. Vielleicht ist es aber auch ihre intellektuelle Überlegenheit, die so manchem in der Partei ein Dorn im Auge ist und von dem ihr provokantes, aber auch scharfsinniges Buch beredtes Zeugnis ablegt.



Prof. Dr. Barbara Zehnpfennig
Universität Passau, Professur für Politische Theorie und
Ideengeschichte

Sarah Wagenknecht, Die Selbstgerechten.
Mein Gegenprogramm – für Gemeinsinn und Zusammenhalt,
Campus 2021



Eine vernichtende Diagnose

In Sarah Wagenknechts Buch imponiert einiges: ihr Wille, aktuelle Entwicklungen aus dem großen Zusammenhang heraus zu erklären; ihre Unerschrockenheit, sich tabuisierten Themen zu stellen und sich damit der Gefahr der Ächtung auszusetzen; ihre geistige Unabhängigkeit in puncto Diagnose wie Therapie. Zweifellos gibt es auch Kritikwürdiges; das wird noch zu thematisieren sein. Zu großer Form läuft sie jedenfalls auf, wenn sie sich, was sie im ersten Teil ihres Buches unternimmt, mit dem linken Zeitgeist auseinandersetzt und diesen als Ausdruck der Selbstverliebtheit einer primär akademisch geprägten Schicht dekuviert, der es gar nicht um gesellschaftliche Veränderung, sondern um die Wahrung des Status quo geht, von dem vor allem sie selbst profitiert. Ihre zentrale These ist, dass diejenigen, die sich als Linksliberale verstehen – obwohl sie nach Meinung der Autorin höchst illiberal und auch nicht wirklich links sind –, keine Gegner, sondern tatsächlich Nutznießer des Neoliberalismus sind. Wie begründet sie diese, gelinde gesagt, unkonventionelle Sicht?

In den Augen von Wagenknecht haben die politischen und ökonomischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, die man unter den Stichworten Liberalisierung, Privatisierung und Globalisierung zusammenfassen kann, desaströse gesellschaftliche Folgen gehabt: Durch die Arbeitsmarktreformen wurden zunehmend prekäre Arbeitsverhältnisse geschaffen, große Teile der Produktion wurden ins Ausland verlagert, während man im Inland zunehmend auf (z.T. schlecht bezahlte) Dienstleistungen setzte, unreglementierte Finanzmärkte haben Staaten-destabilisierende Finanzspekulationen nie gekanntem Ausmaßes ermöglicht, global agierende Großkonzerne konnten Oligopole bilden und entziehen sich erfolgreich ihrer Pflicht, dort Steuern zu zahlen, wo sie Gewinne erwirtschaften, bzw. überhaupt Steuern zu zahlen. Das alles hat eine tiefgreifende gesellschaftliche Umstrukturierung bewirkt. Die bisherige Mittelschicht, zu denen Wagenknecht auch die Industriearbeiter zählt, hat einen signifikanten Abstieg erlebt, während die Inhaber großer Finanz- und Betriebsvermögen überproportional zugewonnen haben. Profitiert hat in der neuen Dienstleistungsgesellschaft aber auch die zunehmende Zahl akademisch Gebildeter, die im Marketing, der IT-Branche, in Bildungseinrichtungen, Medien und im Kulturbereich tätig sind. Sie vor allem sind es, die einen neuen linken Lifestyle pflegen, wie ihn die Grünen in Reinkultur vorführen.

Was Wagenknecht dieser gesellschaftlich immer mehr den Ton angehenden Schicht vorwirft, ist, dass sie unter dem Deckmantel des Linksliberalen ganz illiberal der Mehrheitsgesellschaft bestimmte Denk- und Sprechweisen vorschreibt und sich damit auf Fragen des Lebensstils kapriziert, statt sich um die eigentlich linken Themen wie die Sorge um die sozial Abgehängten und die gesellschaftliche Verteilung des Eigentums zu kümmern. Ganz im Gegenteil: Diese „Lifestyle-Linken“ würde ihre eigenen Privilegien gefährden, würde sie ernsthaft an der sozialen Frage rühren. Insofern arbeiten nach Ansicht der Autorin Neoliberalismus und angeblicher Linksliberalismus Hand in Hand, was nichts anderes bedeutet, als dass diese neuen „Linken“ ein politisches Etikett für sich reklamieren, das nichts mit den von ihnen vertretenen Inhalten zu tun hat.

Wie sehr Wagenknecht dieser vermeintliche Etikettenschwindel in Rage bringt, zeigt sich an den scharfen, aber auch treffenden Formulierungen, mit denen sie das dem Postkolonialismus, der Gendertheorie, dem Anti-Rassismus etc. huldigende Milieu vorführt. So feiert sie ironisch den Sieg über die Zigeunersoße, die die Firma Knorr aufgrund der Intervention linksliberaler Sprachwächter umbenannt hat, was das Unternehmen nicht daran hinderte, zur selben Zeit eine Verschlechterung des Tarifvertrags für seine Mitarbeiter durchzudrücken. Begeistert ist sie auch von dem Prinzip „Shoppen für eine besser Welt“, dem Konsum politisch korrekter, aber teurer Produkte, mit dem die mit dem richtigen Bewusstsein gesegneten und begüterten neuen Schichten nicht nur ihre moralische Integrität beweisen, sondern auch soziale Distinktion betreiben können: Wer das nicht bezahlen kann, gehört nicht dazu. Ein Freund gekonnter Polemik kommt bei solchen Beobachtungen zweifellos auf seine Kosten.

Ins Nachdenken aber gerät der Leser, wenn er den Perspektivwechsel mitvollzieht, den Wagenknecht vorführt, sobald sie dasselbe Phänomen nicht mehr aus dem Blickwinkel der schicken Akademiker, sondern aus dem der einfachen Leute betrachtet, kurz: sobald sie statt der Kategorie des Lifestyle die alte linke der ökonomischen Verhältnisse anwendet. Dann bedeutet die Liberalisierung nicht Zugewinn an Freiheit, sondern Zunahme an existentieller Unsicherheit, die Migration nicht Zuwachs an Diversität, sondern neue Konkurrenz um billigen Wohnraum und eine Verschlechterung der Schulbildung der Kinder, die Klimapolitik nicht Ausweis des richtigen ökologischen Bewusstseins, sondern drohende Absenkung des ohnehin niedrigen Lebensstandards. Aber diese andere Perspektive, die der kleinen Leute, interessiert die Lifestyle-Linke nicht, und wenn sie sich artikuliert, wird sie sofort als diversitätsfeindlich, rassistisch oder Ähnliches abqualifiziert.

Damit kommt Wagenknecht zu einer noch gewagteren, weil zuverlässig Empörung hervorrufenden These, dass nämlich die linke Identitätspolitik verantwortlich für das Erstarken der Rechten ist. Denn Identitätspolitik spalte die Gesellschaft in ethnisch, sexuell o. ä. definierte Kollektive, deren Interessen als denen der Mehrheitsgesellschaft entgegengesetzt behauptet werden, wodurch sich die Mehrheit irgendwann veranlasst sehe, den Schuh umzukehren und sich ihrerseits gegen diese Kollektive zu wehren. Dass das eine Steilvorlage für Rechtspopulisten ist, die sich zum Sprachrohr derer machen, die andere Sorgen als eine gendergerechte Sprache haben und sich dafür noch als sexistisch beschimpfen lassen müssen, liegt für Wagenknecht auf der Hand. Das ist nun aber in der Tat eine andere Erklärung für den Aufstieg rechtspopulistischer Bewegungen, als sie das linksliberale Milieu zu geben pflegt, und die Autorin deshalb als Renegatin zu betrachten, ist eine naheliegende, wenn auch nicht deshalb schon gerechtfertigte Reaktion.

Eine erfolversprechende Therapie?

Der erste Teil des Buches ist also ein fulminanter Rundumschlag, eine Gesamtdeutung der Lage, die Wagenknecht als Rückschritt gegenüber den 80iger Jahren, dem

Aufkommen des Neoliberalismus, wahrnimmt: in ökonomischer Hinsicht wegen einer zunehmenden Ungleichverteilung des Eigentums und immer prekärer werdenden Lebensverhältnissen, in gesellschaftlicher Hinsicht wegen Entsolidarisierung, sozialer Spaltung und einer narzisstischen Linken, die sich um ihre eigentliche Klientel nicht mehr kümmert und damit dem Rechtspopulismus Auftrieb gibt. Was setzt sie all dem im zweiten Teil des Buches entgegen?

In diesem entwickelt sie ihr eigenes Programm, eine erstaunliche Mischung aus Wertkonservatismus, republikanischem Bürgertum, Staatsermächtigung, Anti-Kapitalismus und EU-Kritik. Die Darstellung aktueller Mängel dominiert zwar auch in diesem Teil, aber sie dient hier dem Zweck, die von der Autorin vorgeschlagenen Änderungen zu begründen. Diese zentrieren sich um die ‚teuflische Trias‘ Liberalisierung, Privatisierung und Globalisierung und zielen konsequent darauf ab, rückgängig zu machen, was nach Meinung Wagenknechts ursächlich für den generellen Niedergang der letzten Jahrzehnte war. Das setzt natürlich voraus, dass ihre Lageanalyse insgesamt zutrifft und dass sich Prozesse wie die Globalisierung tatsächlich rückgängig machen lassen – zweifelhafte Prämissen, die dann auch das Gegenprogramm zumindest in Teilen fraglich werden lassen.

Grundlage für den Neuanfang soll eine Wiederbelebung des Gemeinsinns sein, was nach Ansicht der Autorin nur auf Basis geteilter Werte und eines Zurückdrängens kapitalistischer Verwertungslogik gelingt. Offen bekennt sich zu konservativen Idealen wie der Bewahrung kultureller Traditionen, der Rückbesinnung auf die Nation inklusive Leitkultur, einer Begrenzung der Zuwanderung und der Achtung vor Sekundärtugenden wie Mäßigung, Zuverlässigkeit und Treue als Voraussetzung eines solidarisches Miteinander. Damit fordert sie eine Rehabilitierung jener Denkmuster, deren Verächtlichmachung sie dem Linkliberalismus vorwirft, die ihrer Meinung nach aber die Mentalität der Mehrheitsgesellschaft widerspiegeln oder zumindest widergespiegelt haben, bevor der Neoliberalismus die soziale Lage entgleisen ließ.

In der Logik ihres Kampfes gegen die erwähnte ‚teuflische Trias‘ liegt dann eine Ermächtigung des Nationalstaates, der die heimische Wirtschaft vor globaler Konkurrenz schützt, Privatisierungen rückabwickelt, Kompetenzen von der EU zurückgewinnt, den Sozialstaat umbaut, die Macht globaler Konzerne bricht usw. Diese Forderung nach einem starken Staat lässt beim Leser den Wunsch nach einem vergleichenden Blick auf einen anderen starken Staat, nämlich dem der DDR aufkommen, aus der die Autorin stammt. Doch die DDR findet im gesamten Buch nicht einmal Erwähnung. Das erscheint als ein merkwürdiger blinder Fleck, zumal die ganze Vorgeschichte der Gegenwart aus rein bundesrepublikanischer Perspektive erzählt wurde.

Fazit

So scharfsinnig Wagenknecht die Defizite des Linkliberalismus auch analysiert, nicht zuletzt dessen Abkehr von den ökonomisch relevanten Fragen, so wenig registriert sie die Defizite, die aus ihrer eigenen, primär ökonomischen Betrachtung der allgemeinen Lage resultieren: Es lässt sich eben nicht alles aus den ökonomischen Verhältnissen

erklären, und die Ökonomie ist auch nicht das große Therapeutikum für alle gesellschaftlichen und politischen Probleme. Obwohl die Autorin immer wieder auf die Bedeutung von Denkmustern und Einstellungen hinweist – im Negativen (Identitätspolitik) wie im Positiven (Gemeinsinn) –, zieht sie daraus nicht die Konsequenz, ihren ökonomischen Determinismus zu hinterfragen und den Gedanken zuzulassen, dass dem Nicht-Materiellen vielleicht doch eine eigenständige Wirklichkeit zukommen könnte. Damit folgt sie ungewollt doch wieder den Spuren des Wirtschaftsliberalismus. Denn auch dieser sucht das Heil in der Ökonomie – nur individuell und nicht kollektiv, wie es der linken Tradition entspricht.



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

Rechte Verhältnisse in Hochschule und Gesellschaft

Rassismus, Rechtspopulismus und extreme Rechte zum Thema machen

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

Schriften der Katho NRW, Band 35

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



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

Inszenieren und Mobilisieren: Rechte und islamistische Akteure digital und analog

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

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



Rico Behrens, Anja Besand, Stefan Breuer: *Politische Bildung in reaktionären Zeiten. Plädoyer für eine standhafte Schule.* Frankfurt/M. 2021, 367 Seiten, ISBN: 978-3-7344-1135-9 (auch als Open Access).

Mit welchen Begriffen man die aktuelle gesellschaftliche Situation auch beschreiben mag: Die anhaltende, v.a. mit dem Rechtsextremismus verwobene Polarisierung der Gesellschaft setzt auch Schulen zunehmend unter Druck. Vor diesem Hintergrund haben die drei Autor*innen (alle im Kontext der Professur für Didaktik der politischen Bildung an der TU Dresden tätig) ein Werk vorgelegt, das an dieser Stelle ansetzt und dem es „ein Anliegen“ ist, Schulen in dieser Lage zu helfen.

Das Buch ist pädagogischer Ratgeber im besten Sinne. Es richtet sich vornehmlich an Lehrpersonen, enthält aber ebenso Anregungen für politische Bildner*innen außerhalb von Schule. Grundlage sind die vielfältigen Erfahrungen, die die Autor*innen über viele Jahre hinweg und konkret mit dem Projekt „Starke Lehrer – Starke Schüler“ an Schulen vor allem in Sachsen gemacht haben. Nach einer knappen Abhandlung zu theoretischen Grundlagen werden insgesamt 31 konkrete Situationen präsentiert. Die Fälle sind nach Aussagen der Autor*innen authentisch, von ihnen selbst oder von mit ihnen verbundenen Personen so erlebt worden. Die Fälle sind anonymisiert und werden nicht in Form von Primärdaten präsentiert, sondern reformuliert und verdichtet wiedergegeben. Sie eignen sich damit vorrangig als Reflexions- und Diskussionsimpuls an Schulen oder in der Lehrer*innenbildung.

Die gesammelten Fälle werden knapp beschrieben und verdeutlichen die Spannweite der Erscheinungsformen politisch herausfordernder Situationen an Schulen. Hier liegt m.E. einer der größten Gewinne in der Lektüre dieses Buches: Demokratisch grenzwertige Situationen sind keinesfalls nur ein Problem, das von Schüler*innen ausgeht. Nicht selten und nicht weniger provokativ können die eigenen Kolleg*innen sein, wenn bspw. die Deutschlehrerin in ihrem Unterricht ohne kritische Distanz Mobilisierungsvideos von

Pegida zeigt. Es können die Eltern einiger Schüler*innen sein, wie bspw. der Vater, der mit einem „Consdaple-Shirt“ beim Elternabend auftaucht und sich damit öffentlich als Anhänger der neonazistischen Szene markiert. Und auch die Schulbehörde kann Lehrpersonen „nachts wach halten“, wenn sich deren Mitarbeiter als „verlängerter Arm der AfD“ aufspielen.

Die gleichzeitig spannenden wie beunruhigenden Fälle werden mit einer Problemdefinition und sich ergebenden Fragen aspekthaft aufgeschlossen. Zu jedem Fall werden unterschiedlich differenziert Handlungsmöglichkeiten angeboten, die eine Mischung aus pädagogischen, didaktischen oder auch rechtlichen Interventionen darstellen. Leider erfährt man nichts darüber, wie sich die 32 beunruhigenden Fälle weiterentwickelt haben, oder auch, welche Effekte die von den Autor*innen vorgeschlagenen Interventionen haben. Insgesamt wird das Buch von einer klaren Prämisse getragen: Das wichtigste Mittel gegen politisch herausfordernde Situationen an Schule sind eine Organisation und die in ihr arbeitenden Menschen, mit einer klaren demokratischen Haltung, einem Blick für die Probleme und dem nötigen Mut, diese öffentlich zu adressieren. Neben den Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Fällen finden sich im Buch zahlreiche Verweise auf externe Handreichungen, Dossiers und Unterstützungsmöglichkeiten. Weiter hilfreich ist das vierte Kapitel, das unterschiedliche Handlungsrezepte (z.B. Argumentationshilfen, Tools zur Schulentwicklung) aus der Literatur zusammenfasst und mit den Praxis-Erfahrungen der Autor*innen bereichert.

Das Buch zeichnet sich durch eine grafisch sehr ansprechende Gestaltung aus. Auch die durchgehenden Leseführungen erleichtern den Zugang und das lässt hoffen, dass sich möglichst viele Lehrpersonen und politische Bildner*innen mit dem, hier schulpraktisch konkret werdenden, Phänomen Rechtsextremismus befassen, sich weniger machtlos fühlen und aktiv werden können.

David Jahr



Stefanie Kessler: Demokratielehre in Politikunterricht und Schule. Eine qualitativ-rekonstruktive Studie zu Lehrerorientierungen von Politiklehrern/innen. Weinheim, Basel: Beltz Juventa 2021

Diese empirische Studie wendet sich der Professionalisierung von Politiklehrern/innen zu und fokussiert mit der Rolle der Lehrkräfte im Prozess des Demokratielearnens und -lehrens ein Desiderat. Diese Forschungslücke versucht die Autorin, durch die Beantwortung der Frage, „welche Orientierungen Politiklehrer/innen zu Demokratielehren und Demokratie in Politikunterricht und Schule haben“ (S. 16 f.), zu füllen

Die Orientierungen zum Demokratielehren sind in Abgrenzung zu direkt abfragbaren, expliziten Vorstellungen der Lehrer/innen als implizites, handlungsleitendes Erfahrungswissen zu verstehen, das die Praxis anleitet und sich deswegen nur aus derselben oder Erzählungen und Beschreibungen praktischen Handelns rekonstruieren lässt. Folglich orientiert sich die Autorin an den methodologischen Grundsätzen rekonstruktiver Sozialforschung. Letztere werden transparent und sehr gelungen mit dem Gegenstand Orientierungen zum Demokratielehren und den Bedingungen des Forschungsfeldes zu einem stringenten Forschungsdesign verknüpft. Besonders hervorzuheben ist die Reflexivität der Autorin im Forschungsprozess, die sich neben der Konstruktion des Designs vor allem auf die Kontrolle der eigenen Demokratieorientierungen im Interpretationsprozess bezieht.

Durch die Erhebung 24 offener, leitfadengestützter Interviews mit Politiklehrern/innen, die sich hinsichtlich Alter, Herkunft und Schulform unterscheiden, deckt die Studie ein breites Sample ab. Daraus konnte die Autorin mit Hilfe der dokumentarischen Methode verschiedene Orientierungen zu Demokratielehren und Demokratie, zum Selbstbild der Lehrer/innen und zum Umgang mit externen Anforderungen an den eigenen Unterricht rekonstruieren, die sie jeweils zu Typen verdichtet.

Innerhalb dieser Typen markiert die Studie, fachdidaktischen und demokratiepädagogischen Standards folgend, besonders diejenigen Politiklehrer/innen als problematisch, die das Selbstbild eines/einer Demokratieexperten/in verinnerlicht haben und vor allem an einem Sachwissen vermittelnden Unterricht orientiert sind. Dazu zählen Lehrer/innen, deren Modi des Demokratielehrens auf ein unpolitisches Einüben demokratischer Verfahren oder das Vorleben einer anderen Demokratie hinauslaufen. Bei Letzteren stellt die Autorin auch eine Tendenz zur Überwältigung fest. Die Studie zeigt damit ebenfalls, dass ein bestimmtes Selbstbild als Politiklehrer/in mit bestimmten Lehrerorientierungen einhergeht.

Die anderen typisierten Modi des Demokratielehrens wie das Auseinandersetzen mit politischen Positionen, das Befähigen zur Selbstbestimmung und das Aushandeln von Werten und Normen im Zusammenleben, die im Zusammenhang mit dem Selbstbild eines/einer Demokratielearnbegleiters/in stehen, sind weniger problematisch. Sie weisen laut Studie aber Defizite bei der Bearbeitung des Brückenproblems auf, weil sie entweder die Herrschaftsebene oder die lebensweltliche Ebene von Demokratie fokussieren.

Insgesamt bietet die empirische Studie wertvolle Impulse für all diejenigen, die in der Lehrer/innenbildung tätig sind und könnte, wie die Autorin selbst als Schlussfolgerung fordert, der Verankerung reflexiver Elemente in allen Phasen der Ausbildung dienlich sein. Dafür bedarf es allerdings der Weiterentwicklung der Typiken zu einem konkret anwendbaren Reflexionsinstrument.

Erwähnenswert ist abschließend ein Lesehinweis für das doch recht umfangreiche Buch, der allerdings transparenter gemacht werden könnte. Die Einleitung, die knappen Einführungen in die jeweiligen Kapitel, die häufig auch die zentralen Grundannahmen der Studie wiederholen, und die prägnanten Zusammenfassungen am Ende größerer Kapitel bieten einen guten Überblick über alle wesentlichen Grundlagen, Ergebnisse und Schlussfolgerungen. Auf dieser Basis lässt sich die Auswahl der Kapitel für die intensive Lektüre gut planen.

Benjamin Moritz

Autorinnen und Autoren

Christof Arens
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19. 42103 Wuppertal
E-Mail: christof.arenis@wupperinst.org

Christiane Beuermann
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19. 42103 Wuppertal
E-Mail: christiane.beuermann@wupperinst.org

Victoria Brandemann
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19. 42103 Wuppertal
E-Mail: victoria.brandemann@wupperinst.org

Edmund Budrich
Sürderstr. 22a, 51375 Leverkusen
E-Mail: redaktion@gwp-pb.de

Dr. Christian Fischer
Universität Erfurt, Erziehungswissenschaftliche Fakultät
Nordhäuser Straße 63. 99089 Erfurt
E-Mail: christian.fischer@uni-erfurt.de

Prof. Dr. Rolf G. Heinze
Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Universitätsstr. 150. 44801 Bochum
E-Mail: Rolf.Heinze@ruhr-uni-bochum.de

Dr. Lukas Hermwille
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19. 42103 Wuppertal
E-Mail: lukas.hermwille@wupperinst.org

Dr. David Jahr
Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Friedemann-Bach-Platz 6, 06108 Halle (Saale)
E-Mail: david.jahr@politik.uni-halle.de

Oliver Kannenberg, M.A.
Institut für Parlamentarismusforschung (IParl)
Mauerstr. 83-84. 10117 Berlin
E-Mail: kannenberg@iparl.de

Nicolas Kreibich
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19. 42103 Wuppertal
E-Mail: nico.kreibich@wupperinst.org

Benjamin Moritz
Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften
Ulmenstraße 69, Haus 1, 18051 Rostock
E-Mail: Benjamin.Moritz@uni-rostock.de

Wolfgang Obergassel
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19. 42103 Wuppertal
E-Mail: wolfgang.obergassel@wupperinst.org

Prof. Dr. Hermann E. Ott
ClientEarth Deutschland
Albrechtstraße 22.10117 Berlin
E-Mail: HOtt@clientearth.org

Dr. Malte Ring
Eberhard Karls Universität Tübingen
Lehrstuhl für Ökonomische Bildung
und Wirtschaftsdidaktik
Melanchthonstr. 30. 72074 Tübingen
E-Mail: malte.ring@uni-tuebingen.de

Prof. Dr. Josef Schmid
Universität Tübingen
Geschwister Scholl Platz, 72074 Tübingen
E-Mail: josef.schmid@uni-tuebingen.de

Felix Schreiber
Eberhard Karls Universität Tübingen
Institut für Erziehungswissenschaft
Wilhelmstr. 31. 72074 Tübingen
E-Mail: felix.schreiber@uni-tuebingen.de

Max Schulze-Steinen
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19. 42103 Wuppertal
E-Mail: max.schulze-steinen@wupperinst.org

Prof. Dr. Jürgen Schupp
DIW Berlin
Mohrenstraße 58. 10117 Berlin
E-Mail: jschupp@diw.de

Meike Spitzner
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19. 42103 Wuppertal
E-Mail: meike.spitzner@wuppertalist.org

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

Prof. Dr. Andrea Szukala
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Fachdidaktik der Sozialwissenschaften am
Institut für Politikwissenschaft (IfPol)
Scharnhorststr. 100 (R.206). 48151 Münster
E-Mail: andrea.szukala@uni-muenster.de

Hendrik Träger
Universität Leipzig
Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig
04081 Leipzig
E-Mail: hendrik.traeeger@uni-leipzig.de

Henrik Uterwedde
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Str. 34. 71634 Ludwigsburg
E-Mail: uterwedde@dfi.de

Dr. Jens van Scherpenberg
Steinhauserstr. 27, 81677 München
E-Mail: Jens.vanScherpenberg@gsi.uni-muenchen.de

Prof. Dr. Barbara Zehnpfennig
Universität Passau
Innstraße 41. 94030 Passau
E-Mail: Barbara.Zehnpfennig@Uni-Passau.DE



Kari Palonen

Politik als parlamentarischer Begriff

Perspektiven aus den
Plenardebatten des Deutschen
Bundestags in Deutschland

2021 • 406 Seiten • Hc. • 69,90 € (D) • 71,90 € (A)

ISBN 978-3-8474-2545-8 • eISBN 978-3-8474-1691-3

Das vorliegende Buch analysiert die Verwendung des Begriffs „Politik“ in den Plenardebatten des Deutschen Bundestags für den Zeitraum von 1949 bis 2017. Wie thematisieren und problematisieren Parlamentarier*innen den Politikbegriff? Welche Schlüsse für Begriffsgeschichte, Rhetorik und Politiktheorie lassen sich daraus ableiten? Der Untersuchung liegen die digitalisierten Parlamentsdebatten zugrunde, die neue Chancen bieten, den Begriffsgebrauch aus der Sicht der Parlamentarier*innen als Schachzüge in Debatten zu analysieren.

„Gewinnertitel der Publikumsabstimmung zum Budrich-Lieblingsbuch des DVPW-Kongresses 2021“

www.shop.budrich.de



Andreas Heinemann-Grüder
Claudia Crawford
Tim B. Peters (Hrsg.)

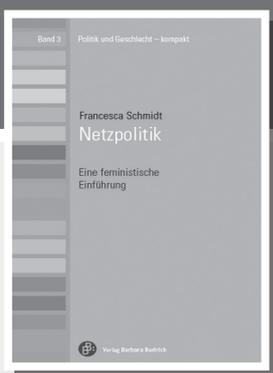
Lehren aus dem Ukrainekonflikt

Krisen vorbeugen, Gewalt verhindern

2022 • 249 Seiten • Kart. • 34,90 € (D) • 35,90 € (A)
ISBN 978-3-8474-2555-7 • eISBN 978-3-8474-1702-6

Der Euro-Maidan in der Ukraine, die Annexion der Krim und der von Moskau unterstützte Separatismus im Donbass haben die schärfste Krise der Ost-West-Beziehungen seit 1989/90 ausgelöst. Die Deutung des Ukrainekonfliktes ist umkämpft. Was haben die Akteure gelernt? Die Konfrontation mit Russland gründet in fundamentalen Werte- und Interessenkonflikten, welche die Aussicht auf eine Rückkehr zu vertrauensvollen Beziehungen überschatten. Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Sicherheitspolitik, die Konfliktprävention und das Krisenmanagement ziehen?

www.shop.budrich.de



Francesca Schmidt

Netzpolitik

Eine feministische Einführung

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

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



Johanna Leinius, Heike Mauer
(Hrsg.)

Intersektionalität und Postkolonialität

Kritische feministische Perspektiven auf Politik und Macht

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

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

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.



NEU AB
2021

ISSN: 2701-9624 | ISSN Online: 2701-9632
1. Jahrgang 2021 | 2 x jährlich (Juni, Dez.)
ca. 200 S. pro Heft | Deutsch, Englisch
alle Ausgaben im Open Access verfügbar

Einzelbeiträge unter:
<https://zrex.budrich-journals.de>

ZRex – Zeitschrift für Rechtsextremismusforschung

Herausgegeben von: Prof. Dr. Ursula Birsl, Prof. Dr. Gideon Botsch, Priv.-Doz. Dr. Oliver Decker, Prof. Dr. Gudrun Hentges, Helmut Kellershohn, Prof. Dr. Michaela Köttig, Prof. Dr. Christoph Kopke, Juliane Lang, Prof. Dr. Esther Lehnert, Prof. Dr. Matthias Quent, Prof. Dr. Heike Radvan, Prof. Dr. Samuel Salzborn, Prof. Dr. Birgit Sauer, Dr. Johanna Sigl, Prof. Dr. Fabian Virchow, Dr. Sebastian Winter

Ziel der neuen ZRex ist es, der wissenschaftlichen Forschung zur illiberalen, populistischen bzw. extremen Rechten ein Forum zu geben und damit das strukturelle Defizit einer fehlenden wissenschaftlichen Plattform für kritische Rechtsextremismusforschung zu beheben.