



GW

© Mark Ahsmann, Wikimedia Commons, lizenziert unter
Creative Commons Lizenz by-sa-2.0-de,
URL: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/de/legalcode>

Gesellschaft-Wirtschaft-Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Demokratie · Vertrauen in die Politik · Autokraten ·
Wirtschaftspolitik · Nachhaltige Marktwirtschaft · Staats-
bürgerschaft · Deutsch-französisches Tandem · USA Mid-
terms · Statistical Literacy

*Interview mit H.-P. Blossfeld:
Das Nationale Bildungspanel*



Verlag Barbara Budrich
72. Jahrgang · 1. Vierteljahr 2023
ISSN 16-5875 | ISSN Online: 2196-1654

1/2023

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 deren Jahrgänge 1-50 an.

Ehrenherausgeber:

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

Herausgegeben von

Edmund Budrich, Leverkusen

Prof. Dr. Dirk Lange, Universität Wien und Leibniz Universität Hannover

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

in Kooperation mit dem Institut für Didaktik der Demokratie Hannover und dem Demokratiezentrum Wien

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. Stefan Liebig, Ber-

lin; Prof. Dr. Michael May, Jena; Prof. Dr. Monika Oberle, Göttingen; Prof. i.R. Dr. Heinrich Pehle, Erlan-

gen; Prof. i.R. Dr. Armin Scherb, Erlangen; Prof. Dr. Josef Schmid, Tübingen; Prof. Dr. Andrea Szukala,

Augsburg; Prof. Dr. Bettina Zurstrassen, Bielefeld.

Redaktion:

Prof. Dr. Dirk Lange

Redakteurin:

Theresa Bechtel

Leibniz Universität Hannover, Institut für Didaktik der Demokratie

Callinstraße 20, D-30167 Hannover

Tel.: +49 (0)511 762 17319. E-Mail: gwp-redaktion@idd.uni-hannover.de

Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sind keine Meinungsäußerungen von Herausgebern oder Verlag. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

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

Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen

Tel +49 (0)2171.79491 50 Fax +49 (0)2171.79491 69. E-Mail: info@budrich.de

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

Bezugsbedingungen:

Jährlich vier Hefte. <i>Für Privatbezieher:</i>	Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang Jahresabonnement 39,80 €; -Online-Only-Abonnement 18,00 €.
<i>für Studierende, für Referendarinnen/Referendare und Pensionäre/ Rentner/innen</i>	Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang 25,- €.. Online-Only-Abonnement 10,- €
<i>für institutionelle Bezieher:</i>	Gedruckte Ausgabe Jahresabonnement 46,00 €; Gedruckte Ausgabe einschließlich Online-Zugang 79,- €; Online-Only-Abonnement 71,00 €

Versandkosten für das Jahresabonnement: Inland 6,80 €, Ausland 16,- €.. Das Einzelheft kostet 15,- € zuzüglich Versandkosten. Alle Preise und Versandkosten unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

© Edmund Budrich. 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

Zu diesem Heft

Gefährdungen der Demokratie stehen im thematischen Zentrum dieses Heftes. Ein Thema, dem sich die GWP häufig widmen muss (s. ONLINE ARCHIV). Der Anteil der in „freien“ Staaten lebenden Menschen scheint unaufhaltsam zu sinken, so *Uwe Backes*. Doch vielleicht ist ein Wendepunkt zum Positiven in Sicht? Auch Autokratien benötigen, wie *Backes* ebenfalls zeigt, gewisse Formen der Legitimität. Und hier zeigt sich, dass es mit deren Organisations- und Steuerungsfähigkeit zuletzt nicht weit her ist.

Von der „Autokratisierungswelle“ (*Schmidt*) blieb Deutschland glücklicherweise verschont. Es hätte schlimmer kommen können. Die vom Thüringer Verfassungspräsidenten Stephan J. Kramer für möglich gehaltenen, massiven, gewalttätigen Straßenproteste im Herbst und Winter sind jedenfalls ausgeblieben (taz vom 27.01.2023). Trotz einer Jahrhundertpandemie und „trotz eines – vorsichtig ausgedrückt – nicht immer optimalen Krisenmanagements“ ist, so *Sebastian Jäckle* und *Uwe Wagschal*, das generalisierte Politikvertrauen, welches als Grundstock für den gesellschaftspolitischen Zusammenhalt gelten kann, doch weitestgehend stabil geblieben. *Manfred G. Schmidt* seziert in seiner Klaus von Beyme Memorial Lecture gewissenhaft den Zustand der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Seine Diagnose lautet: bisschen blutleer, aber sonst gesund. Für die USA konstatiert *Patrick Horst*, dass sich die Spaltung des Landes in den *Midterms* zumindest nicht weiter verschärft habe: „Ein knapper Etappensieg der Demokratie“. Selbst *Colin Crouch* hat sein (post-)demokratisches Niedergangsszenario moderat revidiert, wie *Helmar Schöne* in seinem Buchessay ausführt.

Beschaffung von Gesundheitsgütern, Eingriffe in die Energiemärkte, Prozesse der Entflechtung von Produktionsnetzwerken – das Krisenmanagement der letzten Jahre hat zu einer neuen Rolle des Staates geführt. Der Klimawandel erfordert die Mobilisierung gewaltiger Investitionen (*Sara Holzmann* und *Thieß Petersen*). *Andreas*

Nölke hofft, dass die Tendenz zur Re-Nationalisierung progressiv gestaltet werden kann – so wie einst beim *New Deal* der 1930er Jahre in den USA. *Jens van Scherpenberg* hingegen befürchtet, dass nationale Stützungsprogramme die europäische Gemeinschaft untergraben könnten. Zumal auch das deutsch-französische Tandem derzeit etwas unrund läuft (*Roland Sturm*).

Wie die (vergebliche) Evaluation der Corona-Maßnahmen deutlich machte, gibt es in Deutschland nicht nur Funk- sondern auch viele Datenlöcher. Zumindest im Bereich der Bildung existiert eine große Langzeitstudie. Ihr langjähriger Direktor, *Hans-Peter Blossfeld*, erläutert Grenzen und Nutzen des Datenschatzes im Interview.

Wer Staatsbürgerin bzw. Staatsbürger werden darf (und soll) ist nicht erst seit heute umstritten (*Edmund Budrich*). Was aber nicht unumstritten sein sollte ist das Ziel des datenkundigen und datenkritischen Bürgers. *Florian Weber-Stein* und *Joachim Engel* geben didaktische Hinweise für den Weg dorthin.

Wir hoffen, geneigte Leserschaft, dieses Heft möge einige nützliche Hinweise für Sie enthalten!

Die Herausgeber

Ab diesem Jahrgang hat GWP einen weiteren Herausgeber: Prof. Dr. *Dirk Lange*. Er steht an der Leibniz-Universität Hannover dem Institut für Didaktik der Demokratie vor und leitet das Demokratiezentrum Wien seit 2018, wo er Universitätsprofessor für Didaktik der Politischen Bildung an der Universität Wien ist. Dirk Lange wurde als Honorary Professor der University of Sydney ausgezeichnet und ist wissenschaftlicher Berater der Gesamtkonzeption „Demokratiebildung im Österreichischen Parlament“.

Mit seinem Eintritt in den Herausgeberkreis von GWP verantwortet er auch die Redaktion der Zeitschrift. *Theresa Bechtel*, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hannoveraner Universität, übernimmt als Redakteurin Aufgaben von Mitherausgeber und Verleger Edmund Budrich, der die Funktion einige Jahrzehnte innehatte.

Professor Lange führt deutlich die Didaktik im Wappen. Bedeutet das eine Verstärkung dieser Komponente im GWP-Programm, gar eine veränderte Orientierung? Nein, das bedeutet es nicht, denn „didaktisch“ gemeint ist der gesamte Inhalt von GWP schon immer und wird es auch bleiben. Dagegen spricht nicht, dass es im Heft eine besondere Rubrik „Didaktik der Sozialwissenschaften“ gibt. Aber wenn es hier darum geht, die Vermittlungsaufgabe der Sozialwissenschaften direkt zu operationalisieren, etwa in Form von Unterrichtsbeispielen, so stehen die anderen Beiträge im Heft, rund dreiviertel des Gesamtinhalts, unter dem Gebot, ihre Inhalte didaktisch erschließbar und möglichst anwendbar zu machen.

Wie ist das zu verstehen? Bedeutet denn nicht „Sozialwissenschaften für politische Bildung“ – so heißt ja GWP im Untertitel – genau die Aufgabe, sorgfältige Darstellungen gesellschaftlicher, politischer, ökonomischer Zustände bzw. Prozesse zu liefern?

Gewiss: Das ist in der Tat unsere Aufgabe, und unser ständiges Bemühen besteht darin, der Wissenschaft solche sorgfältigen Darstellungen abzurufen – trotz des Unbehagens, das manche Autor:innen verspüren –, sich von der gewohnten innerfachlichen Diktion verabschieden und dennoch wissenschaftlich „exakt“ schreiben zu sollen. Genügt das nicht? Warum sollten diese Darstellungen auch noch didaktisch sein, und auf welche Weise?

Das Schlüsselwort lautet „Fragestellung“. Der mündige Bürger, die mündige Bürgerin, Zielgestalten der politischen Bildung, sind „mündig“, wenn und weil sie fragen. Sie fragen: „warum geschieht dies und das?“ und gegebenenfalls: „wessen Interessen dient es?“, ehe sie sich politisch eine Meinung bilden, sich politisch entscheiden. Und wenn diese mündigen Bürgerinnen und Bürger zugleich Lehrerinnen und Lehrer sind, dann wollen sie diese Fragehaltung weitergeben an Schülerinnen und Schüler. Kurz, die Darstellung eines gesellschaftlichen Sachverhalts bedeutet politische Bildung nur dann wirklich, wenn sie mit einer klaren Fragestellung verbunden ist. Dies ist der didaktische Kern von Beiträgen, wie wir sie uns von den Autorinnen und Autoren wünschen, und in diesem Sinne ist GWP von der ersten bis zur letzten Seite „didaktisch“ (wenn es denn gelingt.)

Die Herausgeber

Jahrgang 72, 2023, Heft 1 – Inhalt

EDITORIAL	1
HAUSMITTEILUNG	3
ONLINE ARCHIV Gefährdung der demokratischen Gesellschaft	6
INTERVIEW <i>Stefan Immerfall</i> im Interview mit <i>Hans-Peter Blossfeld</i> Bildungswege beobachten. Vom Nutzen eines sozialwissenschaftlichen Langzeitprojekts	7
AKTUELLE ANALYSEN <i>Roland Sturm</i> Kommt der deutsch-französische Motor der europäischen Integration wieder in Gang?	17
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE <i>Jens van Scherpenberg</i> Re-Nationalisierung und Versicherheitlichung der Wirtschaftspolitik: Zerreißprobe für die EU und die internationale Handelsordnung	23
FACHAUFSÄTZE <i>Andreas Nölke</i> Kapitalismus nach der Corona-Krise: Das Revival des Staates	31
<i>Uwe Backes</i> Gehört die Zukunft den Autokratien?	41
<i>Sara Holzmann</i> und <i>Thieß Petersen</i> Nachhaltiger Wohlstand für alle – Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte in der ökologischen Transformation	52
<i>Sebastian Jäckle</i> und <i>Uwe Wagschal</i> Politisches Vertrauen in Zeiten der Corona-Pandemie	63

<i>Patrick Horst</i>	
Die Halbzeitwahlen 2022 in den USA Ein Referendum gegen Trump und das Abtreibungsurteil des Obersten Gerichts	78
ESSAY	
<i>Manfred G. Schmidt</i>	
Zur Lage der Demokratie in Deutschland	91
KONTROVERS DOKUMENTIERT	
<i>Edmund Budrich</i>	
Streit um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts	103
DIDAKTIK DER SOZIALWISSENSCHAFTEN	
<i>Florian Weber-Stein und Joachim Engel</i>	
Digitale tools zum Einsatz von Statistiken im Politikunterricht. Exploration, Analyse und Visualisierung von sozialwissenschaftlichen Daten	111
DAS BESONDERE BUCH	
<i>Helmar Schöne</i>	
Vom Niedergangsszenario zu hoffnungsvollen Perspektiven. Über die Entwicklung der (Post)Demokratie in der letzten Dekade. Über Colin Crouchs „Postdemokratie revisited“	125
REZENSIONEN	
<i>Sibylle Reinhardt</i>	
Christian Fischer/Sandra Tänzer: Heimatkunde in der DDR. Didaktische Ansätze und Spannungsfelder. Bad Heilbrunn: 2021	130
<i>Sibylle Reinhardt</i>	
Steve Kenner: Politische Bildung in Aktion. Eine qualitative Studie zur Rekonstruktion von selbstbestimmten Bildungserfahrungen in politischen Jugendinitiativen. Wiesbaden: 2021	131
Autorinnen und Autoren	132

Gefährdungen der demokratischen Gesellschaft

Eine Auswahl aus GWP-Texten zum Thema. Für Abonnent:innen zum Download.

Manfred G. Schmidt, Zur Lage der Demokratie in Deutschland **1-2023**

Sebastian Jäckle, Uwe Wagschal, Politisches Vertrauen in Zeiten der Corona-Pandemie **1-2023**

Helmar Schöne, Über die Entwicklung der (Post)Demokratie in der letzten Dekade **1-2023**

Axel Salheiser, Janine Patz, Demokratie in Gefahr? Sozialwissenschaftliche Befunde und Impulse für die Politische Bildung **2-2022**

Thomas Demmelhuber, Erik Vollmann, Die Verlockung des Autoritären **4-2021**

Lisa Bachmann, Versammlungsfreiheit vs. Recht auf körperliche Unversehrtheit – Ist die Einschränkung von Grundrechten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie angemessen? **3-2021**

Andreas Petrik, Corona-Verschwörungstheorien im Faktencheck. Entwurf einer wissenschaftspropädeutischen Problemstudie **2-2021**

Hans-Joachim von Olberg, Identitäre gegen Demokratie. Kritik der Erziehung zum Ethnopluralismus **2-2020**

Die Redaktion, Rechtsextremismus in der Bundeswehr. Fragen von GWP an den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages Dr. Hans-Peter Bartels **1-2020**

Sebastian Fischer, Was denken angehende Politiklehrerinnen und Politiklehrer über Rechtsextremismus? **3-2019**

Anja Besand, Vom Nutzen (neuerer) Populismusforschung für die politische Bildung Sachsen als Labor **3-2019**

Thorsten Winkelmann, Rechtsextremismus in Deutschland: Gefährdungspotentiale, Ideologie, Erscheinungsformen **4-2018**

Lukas Paul Meya, Oliver Schmiedl, Populismus in der Mediendemokratie. Eine Talkshowsimulation zu Flucht und Migration **4-2018**

Oscar W. Gabriel, Politikverdrossenheit in Deutschland **4-2017**

Frank Decker, Rechtspopulismus und Rechtsextremismus als Herausforderungen der Demokratie in der Bundesrepublik **3-2017**

Edmund Budrich, Streitbare oder naive Demokratie? War es richtig, die NPD nicht zu verbieten? **1-2017**

Tom Mannewitz, „Schandfleck“ Sachsen? Über Vorurteile und Forschungsdesiderate **3-2016**

Dierk Borstel, Die rechte Mobilisierung – eine Gefahr für die Demokratie? **2-2016**

Christian Fischer, Was kann man an der PEGIDA-Bewegung (immer noch) lernen – und wie? Politikdidaktische Reflexionen mit einer Problemstudie als Beispiel **4-2015**

Frank Decker, Die andere Seite der Zivilgesellschaft – Sozialwissenschaftliche Erkundungen der Dresdner Pegida-Bewegung **2-2015**

Sebastian Fischer, Ansatzpunkte einer adressatenorientierten Bildung gegen Rechtsextremismus **2-2014**

Florian Hartleb, Rechtspopulisten als Krisengewinnler in West- und Osteuropa? **1-2013**

Thomas Stimpel, Thomas Olk, Zivilgesellschaft gegen Rechtsextremismus in ländlichen Räumen **1-2012**

Michael May, Andreas Dietz, Thema „Rechtsextremismus“ im Unterricht: Verstehen vs. Moralisieren. Soziologische Reflexionen im Lernfeld Soziologie der gymnasialen Oberstufe **2-2005**

Bildungswege beobachten. Vom Nutzen eines sozialwissenschaftlichen Langzeitprojekts

Stefan Immerfall im Interview mit Hans-Peter Blossfeld

Das in Bamberg angesiedelte Nationale Bildungspanel (NEPS; <https://www.neps-data.de/>) ist die größte Langzeit-Bildungsstudie in Europa. Seit über zwölf Jahren untersucht es Bildungsverläufe vom Säuglings- bis ins Rentenalter. Stefan Immerfall sprach mit dem Soziologen Hans-Peter Blossfeld, dem Gründer und langjährigem Leiter des NEPS, über Entstehung und Ertrag des sozialwissenschaftlichen Großforschungsprojekts.

I: Herr Professor Blossfeld, Sie gelten als Spiritus rector hinter dem NEPS. Wie kam es dazu?

B: Ja, das kann man so sagen. Ich habe das NEPS aufgebaut und meine Netzwerke eingesetzt, um es so zu strukturieren, wie es jetzt dasteht. Aber natürlich war ich dabei nicht allein. Es war eine große Forschergruppe mit Kolleginnen und Kollegen aus unterschiedlichen Disziplinen. Man findet die wissenschaftlichen Kompetenzen, die man braucht, um Bildung im Lebenslauf zu untersuchen, nicht in einer einzigen Forschungsinstitution. Wir brauchten für das NEPS-Projekt Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die Kenntnisse im Vorschulbereich haben, das deutsche Schulsystem verstehen, die Erwachsenenbildung und berufliche Bildung kennen und die Experten der Arbeitsmarktforschung sind. Ich hatte glücklicherweise ein ausgedehntes Netzwerk von Kolleginnen und Kollegen, die ich im Laufe meiner Karriere kennen und schätzen gelernt habe.

I: Warum war Ihrer Meinung nach eine neue, noch dazu so teure Einrichtung notwendig?

B: Man muss sich zurückversetzen in die Zeit Anfang der 2000er-Jahre, als die erste PISA-Studie herauskam und großes Aufsehen in Deutschland erregte, weil die Leistungen der Schülerinnen und Schüler in PISA nicht so gut waren, wie das viele Leute



Stefan Immerfall

Professor für Soziologie an
der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd



Hans-Peter Blossfeld, Prof., Dr. rer. pol. Dr. h.c.,
seit April 2020 Emeritus of Excellence am Graduate Centre
Trimberg Research Academy (TRAc)
der Otto-Friedrich-Universität Bamberg

erwartet hatten. Deshalb war man an der Frage interessiert, warum die Schülerinnen und Schüler nicht so gut waren, wie viele erwartet hatten. Diese Frage kann man aber mit den PISA-Daten nur sehr eingeschränkt beantworten, weil PISA eine Querschnittsstudie ist und außerdem nur eine Altersgruppe, die 15-Jährigen, untersucht. Das heißt, die aufeinander folgenden PISA-Studien vergleichen zwar Personen der gleichen Altersgruppe, aber es sind immer andere Personen. Wenn sich aber die Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler über die Zeit (z.B. durch Migration) ändert oder die Umstände in der Erhebungszeit variieren (z.B. durch Corona), dann ändern sich natürlich auch die Ergebnisse von PISA und man weiß dann nicht, ob Schulreformen oder andere Umstände dafür verantwortlich sind.

Um die zeitliche Ordnung dieser verschiedenen Einflüsse besser zu verstehen und zu erklären, braucht man eine Längsschnittuntersuchung, in der man die gleichen Individuen über einen längeren Zeitraum verfolgt und immer wieder testet. Man geht damit also von verschiedenen Fotos zu einem Film über. Das war die Grundidee des NEPS.

I: Aber kann man die Kompetenzen nicht einfach mit den Schulnoten erfassen?

B: Noten sind ein sehr spezifischer Indikator für Qualifikationen von Schülerinnen und Schülern, weil sie z.B. stark von Lehrerinnen und Lehrern beeinflusst werden. Auch Schulklassenkompositionen, Schulkontexte und Bundesländer spielen eine große Rolle für die Notenvergabe, sodass man ein objektiveres Maß braucht, die Qualifikationen und ihre Veränderungen zu messen. In dieser Hinsicht hat PISA etwas Innovatives geleistet; auch weil sich PISA auf Kompetenzen für den Alltag konzentriert hat, d.h. Kenntnisse, die Bürger in einer modernen Arbeitswelt und einer demokratischen Gesellschaft brauchen. Und das ist bei PISA relativ differenziert gelungen in verschiedenen Domänen wie Lesen, Rechnen bis hin zu Kompetenzen hinsichtlich der modernen Kommunikations- und Informationstechnologien. Auch hat diese hoch standardisierte Vorgehensweise den Vorteil, dass man die Ergebnisse international vergleichen kann.

Diesen Kompetenzansatz wollten wir im NEPS aufnehmen. Aber wir wollten auch wissen, wie sich die Kompetenzen bei den Schülern und Schülerinnen über die Zeit, von einem Schuljahr zum nächsten oder dann später im Berufsleben entwickeln. Die Idee war, möglichst früh im Leben mit der Messung zu beginnen, also schon im Babyalter anzufangen und dann bis ins hohe Erwachsenenalter zu gehen, um zu sehen, wie lebenslanges Lernen abläuft (im Beruf, in der Freizeit und später, wenn man verrentet ist). Bildung wird im NEPS als lebenslanger Prozess gesehen!

Eine weitere Besonderheit von NEPS ist die Kontextualisierung. Das heißt, man schaut sich genau an, in welchen Lernumwelten die Schülerinnen und Schüler sich entwickeln. Welche Erfahrungen sie machen, die sich dann widerspiegeln in der differenzierten Kompetenzentwicklung, sodass man sehen kann, welchen Einfluss etwa die Familie, Freunde oder Stadt/Land-Unterschiede haben? Und ja, auch die historischen und institutionellen Rahmenbedingungen, in der aufeinander folgende Generationen aufwachsen, sind für Bildungsprozesse von großer Bedeutung. Das sind alles Fragen, die man damals auf der Grundlage von PISA gestellt hat, die aber vom Design her nur durch die NEPS-Studie zu beantworten sind.

I: Also historische Zeitumstände haben geholfen, NEPS auf die Schiene zu kriegen?

B: Genau! Wir haben damals so um die 20 Millionen Euro Budget pro Jahr beantragt und nach mehreren Begutachtungsrunden durch die DFG bekommen, d.h. für die ersten fünf Jahre hatten wir etwa hundert Millionen Euro vom BMBF bekommen. Ich glaube nicht, dass eine solche Bildungsstudie heute so noch einmal gestartet werden könnte, denn die Fragen im politischen Raum haben sich (z.B. durch den Klimawandel) auf andere Themen verschoben. Aber Anfang der 2000er-Jahre erhielten durch die PISA-Studie Bildungsfragen eine hohe politische Aktualität. Jeder hat sich plötzlich dafür interessiert, jeder wollte diese Bildungsprobleme lösen, doch man hatte zu wenig Informationen darüber, wie die Bildungsprozesse in modernen Gesellschaften im Längsschnitt ablaufen.

Und dann ist es so, dass man feststellt, dass vieles komplizierter ist, als man das zunächst gedacht hat. Es kommt im politischen Raum zu Desillusionierung und man wendet sich neuen Themen zu. Deswegen glaube ich nicht, dass wir heute 20 Millionen pro Jahr von der Bundesregierung bekämen, um ein neues Bildungsforschungsprojekt zu starten, obwohl Bildung natürlich nach wie vor eine wichtige Ressource für Individuen und die Gesellschaft ist. Das heißt, es gab ein historisches Zeitfenster, das sich damals für das NEPS geöffnet hat – und wir haben es genutzt.

Dass es das NEPS als Längsschnittforschungsprojekt heute immer noch gibt, verdankt es seiner Institutionalisierung als Leibniz-Institut. Da kam uns zu Hilfe, dass Professor Karl Ulrich Mayer, der damalige Präsident der Leibniz-Gemeinschaft, wusste, wie wichtig Längsschnittforschung für die Sozialwissenschaften ist. Er hat Frau Schavan (die damalige Bundesministerin für Bildung und Forschung) die grundsätzliche Bedeutung unseres Projekts gut vermitteln können. Nach mehreren Begutachtungen durch den Wissenschaftsrat ist das NEPS als wissenschaftliche Einrichtung auf Dauer finanziert worden.

I: Methodisch ist das Ganze ja eine Riesenherausforderung, aber über diese Seite reden wir ja hier nicht. Sondern: Was sind rückblickend einige der wichtigen Ergebnisse? Ergebnisse, die Sie vielleicht auch selbst überrascht haben?

B: Auf der Grundlage der NEPS-Studie sind viele Hundert Fachzeitschriftenaufsätze und zahlreiche Bücher entstanden. Ich selbst habe vier international vergleichende Bücher über die Bildungsprozesse im Lebenslauf herausgegeben.¹ Angefangen mit Fragen, wie Babys und Kleinkinder mit Erwachsenen kommunizieren und lernen, wie Mütter auf ihre Babys eingehen, wie sich die ersten Formen von Kompetenzen, Konzentrationsfähigkeit, Auffassungsgabe entwickeln. Da wurden im NEPS zunächst mit Beobachtungsverfahren die Mutter-Kind-Interaktionen auf Video aufgezeichnet. Interessant ist hier, dass die dort messbaren ersten Kompetenzformen von Kindern aus verschiedenen sozialen Herkunftsgruppen in den ersten zwei, drei Lebensjahren klein sind. Jedenfalls fallen die Unterschiede noch nicht deutlich aus. Die Unterschiede bauen sich in diesem Lebensalter wahrscheinlich größtenteils im Gehirn auf, und das war für uns zunächst nicht sehr gut messbar. Erst ab 4 Jahren, wenn die Kinder in

den Kindergarten und danach in die Schule gehen, sind die Herkunftseffekte in den Kompetenzen deutlich über Tests messbar.

Wenn man jetzt unsere NEPS-Ergebnisse mit den Ergebnissen der berühmten Perry-Preschool-Studie² vergleicht, dann kann man sagen, dass Kleinkinder aus allen Schichten von der institutionellen Förderung profitieren, sodass sich die Differenzen zwischen den Kindern aus verschiedenen sozialen Herkunftsgruppen nur geringfügig angleichen. Mit anderen Worten, den großen Optimismus, den Professor James Heckman Anfang der 2000er-Jahre auf der Grundlage der Perry-Preschool-Studie verbreitet hat, dass man alle Kinder nur frühkindlich fördern müsste, um die Bildungsungleichheit im Lebenslauf deutlich zu reduzieren, würde ich heute auf der Grundlage der NEPS-Daten nicht teilen.

Wichtig ist, dass der Ausbau der Kitas für Kleinkinder unter drei Jahren in den letzten beiden Dekaden in Deutschland oft nur eine rein quantitative Expansion darstellte. Die Förderqualität der meisten Kitas und Kindergärten wird in Deutschland von den Experten aber auch heute noch als stark verbesserungswürdig eingeschätzt. Von Institutionen mit mittlerer Förderungsqualität kann man aber auch nicht erwarten, dass sie große Änderungen der Unterschiede zwischen Kindern aus den verschiedenen sozialen Herkunftsgruppen bewirken. Förderqualität ist teuer, das Personal müsste nicht nur besser ausgebildet und entlohnt werden, sondern es müsste auch mehr Zeit für individuelle Förderung haben.

Die Kinder kommen also auch heute noch mit großen herkunftsspezifischen Leistungsunterschieden in der Grundschule an. Die Schule in Deutschland ist aber eine Institution, die sehr stark darauf baut, dass die Eltern mitarbeiten. Ausländische Kolleginnen und Kollegen, wenn sie mit Kindern nach Deutschland kommen, sind immer ganz verblüfft zu erfahren, dass ihre Kinder nach der Schule zu ihren Eltern sagen, „Ihr müsst mit uns noch Hausaufgaben machen und lernen“!

I: Es ändert sich jetzt da ein bisschen was, beginnend mit der Grundschule, mit dem Anspruch auf Ganztagsbetreuung.

B: Genau. Aber das kostet Geld – und es würde richtig Geld kosten, wenn es wirklich darum ginge, die Kinder professionell und individuell zu fördern.

I: Es gab ja sehr große Hoffnungen, die mit der Bildungsexpansion verbunden waren. Die haben sich ja häufig nicht erfüllt?

B: Ja, das ist sicherlich so mit Blick auf die sozialen Ungleichheiten in der Schule. Aber in anderer Hinsicht haben sich die Hoffnungen zum Teil erfüllt! Zum Beispiel ist es nicht mehr so wie früher, dass sich in der 4. Klasse entscheidet, ob man als Erwachsener ein Akademiker oder ein Handwerker wird. Diese frühe Festlegung des späteren Werdegangs nach der Grundschule war einer der Kritikpunkte der internationalen Bildungsforschung an Deutschland. Heute ist die Folge dieser Übergangsentscheidung nach der Grund- oder Förderschule nicht mehr so unveränderlich. Es gibt heute die unterschiedlichsten Wege, eine Hochschulzugangsberechtigung nachzuholen über die Fachoberschule, die Berufsoberschule, den Meister, Hochschulprüfungen etc.

Mit anderen Worten: Obgleich es in der Sekundarstufe auch heute kaum Mobilität zwischen der Realschule oder dem Gymnasium gibt, haben sich nach dem ersten Bildungsabschluss viele Wege zur Hochschulzugangsberechtigung geöffnet - und diese werden von den Schülerinnen und Schülern auch genutzt. Diese zunehmende Durchlässigkeit steht aber wieder unter dem Einfluss der sozialen Herkunft der Kinder. Es zeigt sich, wenn es nach der 4. oder 6. Klasse für die Kinder aus privilegierten sozialen Schichten mit dem Übergang an das Gymnasium nicht geklappt hat, dann nutzen diese Kinder später den zweiten Bildungsweg umso häufiger, um doch noch auf die Uni oder FH zu gehen. Die soziale Herkunft ist also auch für den zweiten Bildungsweg von Bedeutung.

I: Es gibt also eine Bildungsmobilität, die man nicht erkennen würde, wenn man nur mit Querschnittsdaten auf das Schulsystem gucken würde?

B: Genau. Da hat sich Deutschland in seiner starren Dreigliedrigkeit doch stark verändert. Man kann die Eltern heute deswegen beruhigen, deren Kinder es zunächst nicht schaffen, gleich nach der 4./6. Klasse an das Gymnasium zu gehen. Denn es gibt später noch weitere Chancen und die sind, glaube ich, auch ganz gut. Darüber hinaus gibt es noch eine weitere positive Entwicklung. Die betrifft die Benachteiligung von Mädchen. Mädchen sind die Gewinner der Bildungsexpansion. Sie haben heute eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf das Gymnasium und nach dem Abitur an die Uni.

I: Aber nicht im Einkommen und nicht im Beruf!

B: Ja, das ist richtig. Aber das hat zunächst nichts mit ihrer Bildung zu tun, sondern mit der Organisation der geschlechtsspezifischen Rollen in der Gesellschaft. Mütter fühlen sich heute immer noch hauptsächlich verantwortlich für Kinder und Kindererziehung. Vielleicht ein bisschen weniger als früher, aber im Vergleich zu den Vätern tendenziell immer noch viel stärker. Nicht nur in der Bildung, sondern auch beim Berufseinstieg haben die Frauen die Männer überholt. Dann aber kommt die Familienphase, also alles, was mit Kindern zu tun hat – und dann gibt es den Rückschlag für den Karriereerfolg der Frauen im Vergleich zu den Männern. Mit den Kindern kommt für viele Jahre eine Doppelbelastung vor allem auf die Mütter zu, und das führt dazu, dass Mütter beruflich eher zurückhaltend sind in diesen Lebensphasen und das führt dann zu Karrieredefiziten für die Frauen im Vergleich zu den Männern.

I: Eine andere Befürchtung ist, dass mit der Bildungsexpansion die Bildungserträge zurückgegangen sind.

B: Diese Befürchtung hat sich nicht als richtig herausgestellt, zumindest nicht für Deutschland. Wir haben das mit den NEPS-Daten untersucht. Da gibt es einen Aufsatz, den ich erst vor Kurzem mit Rolf Becker veröffentlicht habe.³ Dort haben wir die Veränderung der ökonomischen Renditen (*returns to education*) über die Geburtskohorten hinweg verglichen. Wir haben die Veränderung der Qualität beruflicher Positi-

onen und den Status beruflicher Tätigkeiten von verschiedenen Absolventengruppen verglichen. Es hat sich gezeigt, dass die These, dass der Wert höherer Bildungszertifikate in der Bildungsexpansion durch die höhere Anzahl an gebildeten Absolventen stark sinken würde, falsch ist. Die Bildungserträge für die Hochqualifizierten sind nach unserer Längsschnittuntersuchung über die Generationen im Vergleich zu den anderen Qualifikationsgruppen sogar größer geworden. Bildung rentiert sich also mehr denn je. Dagegen bekommen die Abgänger ohne Bildungsabschlüsse oder ohne Berufsabschlüsse über die Generationen immer weniger.

Das ist darauf zurückzuführen, dass sich parallel zur Bildungsexpansion auch die Berufsstruktur nach oben verschiebt. Berufspositionen mit hohen und mittleren Qualifikationsanforderungen nehmen zu. Dagegen fallen durch den Einsatz von besserer Technik und effizienteren Organisationsstrukturen in vielen Betrieben und am Arbeitsmarkt tendenziell vor allem die schlechten (unqualifizierten) Jobs weg. Die Positionen in der mittleren und oberen Berufspyramide nehmen stark zu. Insofern geht die Bildungsexpansion mit dem Berufsstrukturwandel Hand in Hand. Die Verlierer dieser Entwicklung sind klar die Absolventen ohne Qualifikation.

I: Bildung ist in Deutschland ja Ländersache. Wie gehen sie denn im NEPS mit dem Bildungsföderalismus um? Was können Sie zum Vergleich der Bildungssysteme der Länder sagen?

B: Wir haben bei der Antragsstellung des NEPS von vornherein gegenüber den Förderinstitutionen (DFG und BMBF) klar gemacht, dass Bundesländervergleiche nicht im Zentrum stehen werden. Wir wussten, dass die Kultusministerkonferenz (KMK) von Bundesländervergleichen nicht begeistert war. Sie hätte dann wahrscheinlich das NEPS-Projekt gestoppt und uns nicht in die Schulen gelassen. Die KMK wollte insbesondere nicht, dass die Bundesländer gegeneinander politisch ausgespielt werden. Deshalb haben wir von vornherein gesagt: Es gibt für das NEPS wichtigere wissenschaftliche Fragen als den Leistungsvergleich von Bundesländern. Wir haben deswegen die Frage der Ländervergleiche zunächst ausgeblendet. Wir konnten aber natürlich im NEPS untersuchen, wie sich bestimmte institutionelle Differenzen von verschiedenen Bundesländern (verpflichtende/nicht-verpflichtende Lehrerempfehlung, Förderstufe ja/nein, verschiedene Gesamtschulformen etc.) auf den Bildungs- und Berufsverlauf auswirken, aber eben ohne ein explizites Ranking der Bundesländer.

Sie müssen auch bedenken, dass beim NEPS die Schwierigkeit im Vergleich zu anderen soziologischen Studien darin besteht, dass man in die Schulen rein muss. Da benötigt man erst einmal die Erlaubnis von Schulen und Ministerien. Die Lehrerinnen und Lehrer müssen einen Tag opfern für diese Erhebungen. Und dann ist es ja nicht so, dass man wie bei PISA nur einmal in die Schule kommt. Denn beim NEPS verfolgen wir ja die gleichen Kinder über mehrere Schulklassen hinweg - und dann sind zum Teil andere Lehrerinnen und Lehrer verantwortlich, die wiederum zustimmen müssen. Das gilt auch für die 16 Bildungsministerien der Länder.

Im Übrigen kann man sagen, dass die Ranglisten der Bundesländer bei PISA die Aufmerksamkeit auf Nebenschauplätze lenken. Im Vergleich dazu kann das NEPS mehr zu den Ursachen der Bildungs- und Leistungsungleichheit sagen als PISA. Wir

konnten z.B. zeigen, dass überall dort, wo die Eltern mehr Raum für Interventionen haben, die Ungleichheit im Bildungssystem steigt. Das ist, glaube ich, eine wichtige Erkenntnis. Ein „schönes“ Beispiel sind die Übergänge von der Grundschule an die weiterführenden Schulen. Wenn die Lehrerempfehlung am Ende der Grundschulzeit stärker verbindlich ist, können die Eltern, insbesondere die Mittelschichtseltern, sich nicht ganz so leicht über (unzureichende) Schulleistung ihrer Kinder hinwegsetzen. Die verbindliche Lehrerempfehlung hält dagegen die Elternwünsche ein bisschen im Zaum und ist von daher gleichheitsfördernd, weil vor allem diejenigen Kinder, die tatsächlich gut sind, egal wo sie herkommen, die Chance zum Übergang an höhere Schulen haben. In anderen Situationen, wo der Elternwille stärker zum Tragen kommt, werden die privilegierten Eltern Strategien entwickeln, die ihren Kindern beim Übergang an das Gymnasium helfen, auch wenn deren Leistung nicht so gut ist.⁴

I: Ich habe mich immer gefragt, warum es sich bei der SPD nicht rumgesprochen hat, dass sie mit ihrer Forderung „freie Elternwahl“ Bildungsungleichheit fördern.

B: Weil die neueren Forschungsergebnisse oft nicht zur Kenntnis genommen werden. Man glaubt, wenn der Elternwille möglichst viel Raum hat, dann ist es gut für die soziale Gleichheit. Aber es ist genau umgekehrt. Dort, wo die Herkunftsfamilien in der Schule eher das Sagen haben, da werden sich diese Familien mit ihren (besseren kulturellen, sozialen und ökonomischen) Ressourcen eher durchsetzen.

I: Sie haben ja auch Beratung gemacht und waren in verschiedenen Expertengremien tätig.

B: Ja, ich war viele Jahre Mitglied im Aktionsrat Bildung, der von der vbw (Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.) unterstützt wird. Dort konnten wir frei alle Bildungsthemen ohne äußeren politischen Einfluss fachlich diskutieren und Berichte veröffentlichen. Das war sehr interessant für mich, weil wir dort versucht haben, aus der Sicht verschiedener Disziplinen die Wirkung von bestimmten Bildungsreformen im kompletten Lebenslauf durchzugehen. Dabei habe ich sehr viel von meinen Kolleginnen und Kollegen gelernt.

Was meine Erfahrungen mit der Wirkung unserer Empfehlungen bei den Bildungspolitikern sind? Ich denke, dass das eine oder andere unserer Argumente dort gewiss angekommen ist, aber ob das jetzt wirklich zu einer Veränderung der Bildungspolitik geführt hat, ist schwer zu sagen.

Was ich festgestellt habe, ist, dass je mehr die Politik in bestimmten Bildungsfragen durch Ministerien verantwortlich war, desto interessanter waren unsere Ergebnisse für sie. Damit meine ich, dass beispielsweise die Frage des lebenslangen Lernens die Politik eher wenig interessiert hat. Obwohl es ein sehr wichtiges Thema ist. Es gibt aber kein Ministerium, das direkt für lebenslanges Lernen verantwortlich wäre. Beim lebenslangen Lernen hat sich in den letzten Jahrzehnten von staatlicher Seite deswegen erstaunlich wenig getan, obwohl es schon zu meiner Studienzeit ein Top-Thema in der Wissenschaft war. Der Staat übernimmt eine reduzierte Verantwortung beim lebenslangen Lernen und überlässt deren Umsetzung den Sozialpartnern, den Gewerkschaften und großen Unternehmen. Ich finde, wie viele andere auch, dass das

duale Bildungssystem viele Vorteile hat und man die institutionellen Strukturen dieses Systems auch auf das lebenslange Lernen übertragen könnte. Insbesondere die wegweisende Kombination von Berufspraxis und theoretischem Lernen oder die kollektive Absicherung der Lohnerwartungen durch Bildungszertifikate. Das duale lebenslange Lernen wäre schon eine gute Idee, aber politisch lässt sich das lebenslange Lernen offensichtlich schwierig institutionell umsetzen.

I: Wenn Sie eine gute Fee wären und Sie hätten die Möglichkeit, eine Sache zu ändern im deutschen Bildungssystem, was würden Sie als erstes angehen?

B: Ich würde das Lernen mehr individualisieren. Aber das kostet natürlich viel Geld. Ich meine, man müsste mehr auf die individuellen Schülerinnen und Schüler eingehen und sie sozusagen dort abholen, wo sie stehen und mit der Förderung individuell ansetzen. Im Klassenverbund und bei dem Druck, unter dem die Lehrerinnen und Lehrer stehen, bestimmte Lehrpläne durchziehen zu müssen, damit sie ihre Klausuren machen können, wird über diese Unterschiedlichkeit zwischen den Schülerinnen und Schülern einfach hinweg gegangen. Und dann kommen die bekannten Mechanismen zum Tragen, die fatal sind: Einige Kinder bekommen geringe Unterstützung von zu Hause, während andere von ihren Eltern oder durch Nachhilfe eine umfassende Unterstützung erfahren. Das kann nur dazu führen, dass es zu noch ungleicheren Resultaten der Schulleistung kommt.

I: Abschließend würde ich gerne noch eine Frage zur Soziologie stellen. Weil mich das als Soziologe natürlich ganz besonders interessiert: Wie sehen Sie die aktuelle Entwicklung der Soziologie?

B: Ich habe da zwei Punkte, die mich an der gegenwärtigen Entwicklung besorgt machen. Der eine ist die in der Wissenschaft, insbesondere auch in der Soziologie zu beobachtende Tendenz, den Austausch von Argumenten zu reduzieren, zugunsten der Angriffe auf die Person, die ein Argument vorbringt. Also wenn man heute zunehmend sagt, das ist ein alter, weißer Forscher und geht dann nicht mehr auf das Argument von dieser Person ein, dann läuft etwas falsch. Stanley Lieberson, ein amerikanischer Soziologe aus Harvard, der inzwischen schon gestorben ist, hatte viel Migrationsforschung gemacht und bereits in den 1980er Jahren einen Aufsatz, in dem er die Probleme von ad hominem-Argumenten angesprochen hat⁵ Offensichtlich wurden im Amerika der 1970er- und 1980er-Jahre häufig Leute wegen ihrer persönlichen Merkmale angegriffen und nicht bezüglich ihrer inhaltlichen Aussagen. Ich habe das damals nur schwer verstanden, weil es mir aus meinem wissenschaftlichen Alltag völlig unbekannt war. Leider nimmt diese Tendenz heute aber zunehmend überhand. Also wenn ich mir das anschau, was heute in England und Amerika passiert, aber auch bei uns in Deutschland, dann finde ich diese Art des Umgangs nicht nur diskriminierend, sondern auch unprofessionell.

Der zweite Punkt ist, wenn ich mir die empirische Forschung anschau, dann nimmt das Experiment heute auch in der Soziologie eine immer größere Rolle ein. Ich habe aber die Befürchtung, dass die Bedeutsamkeit von soziologischen Ergebnissen durch

diese Methode reduziert wird. Das Problem ist, dass experimentelle Forschung randomisiert und dann bestimmte Bedingungen setzt, um die Wirkung dieser Bedingungen auf eine Outcome-Variable zu untersuchen. Das ist bei bestimmten Fragen sicherlich ein wichtiger Fortschritt. Aber was dabei vernachlässigt wird, ist, dass es in der Regel nur bestimmte Personen sind, die an Experimenten teilnehmen. Meistens sind es Studierende. Und die Frage ist, kann man diese Ergebnisse dann auch verallgemeinern. Stimmen sie für die Gesamtbevölkerung? Oder ist der Effekt spezifisch für diese besondere Population? Das ist eines der Probleme. Das andere Problem ist die Kontextabhängigkeit von Experimenten. Alles, was ein langes Panel wie das NEPS stark macht, die Einbeziehung der historischen Umstände und besonderen Gegebenheiten des Kontexts, wird im Experiment häufig vernachlässigt. Was ich aber aus den internationalen Vergleichen weiß, ist, dass soziologische Mechanismen (und Regelmäßigkeiten) sehr kontextabhängig sind. Ob Sie ein Experiment bei uns machen oder in Italien oder in Holland, das macht meist einen Unterschied für die Ergebnisse. Oder schauen wir uns die historische Zeit an: in unterschiedlichen historischen Perioden wird man jeweils andere Ergebnisse finden. Das heißt, die Idee, dass man wie in den Naturwissenschaften ein Experiment macht und dann eine Erkenntnis über den Kausalzusammenhang erhält, die überall und immer gilt, ist in der Soziologie meist nicht möglich.

Wenn man an einer sehr spezifischen Frage interessiert ist, können Experimente gut und wichtig sein! Aber die Grenzen und die Beschränkungen von Experimenten sollten gerade die Soziologinnen und Soziologen schon bei ihren Schlussfolgerungen sehen. Wir haben in den Sozialwissenschaften keine (Natur-)Gesetze wie in der Makrophysik, sondern meist historisch spezifische, sozial produzierte Regelmäßigkeiten (mit vielen Ausnahmen). Die sind meist nur kontextuell zu erklären und zu verstehen. Unzulässige Verallgemeinerungen halte ich für problematisch.

Ein großer Vorteil von NEPS ist deswegen, dass man dort die Randbedingungen, die Kontextbezogenheit dessen, was passiert, in den Daten hat. Damit kann man die soziale Realität dann besser erklären und verstehen, als wenn man nur nach abstrakten, allgemeinen Gesetzen sucht, die es vielleicht so in den Sozialwissenschaften nur selten gibt.

Interessant ist, dass sich auch allmählich Historiker mit dem NEPS beschäftigen, weil die sich natürlich für historische Konditionen und ihre Veränderung interessieren. Man muss in den Sozialwissenschaften eben längere Zeiträume im Auge haben. Deshalb hoffe ich, dass das NEPS noch viele Jahre laufen wird.

I: Das hoffen wir auch! Vielen Dank für das Gespräch, lieber Herr Blossfeld.

Anmerkungen

- 1 Blossfeld, H.-P., N. Kulic, J. Skopek, & M. Triventi (Eds.) (2017): *Childcare, early education and social inequality. An international perspective*. eduLIFE Lifelong Learning Series, Vol. 4, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Blossfeld, H.-P., S. Buchholz, J. Skopek, & M. Triventi (Eds.) (2016): *Models of secondary education and*

social inequality. An international comparison. eduLIFE Lifelong Learning Series, Vol. 3, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Blossfeld, H.-P., J. Skopek, M. Triventi, & S. Buchholz (Eds.) (2015): *Gender, education and employment. An international comparison of school-to-work transitions.* eduLIFE Lifelong Learning Series, Vol. 2, Cheltenham (UK) & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Blossfeld, H.-P., E. Kilpi-Jakonen, D. Vono de Vilhena, & S. Buchholz (Eds.) (2014): *Adult learning in modern societies: An international comparison from a life-course perspective.* eduLIFE Lifelong Learning Series, Vol. 1, Cheltenham (UK) & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- 2 Im sog. Perry Preschool-Programm wurden Kinder aus sozial stark beteiligten Familien vorschulisch durch gut ausgebildetes Fachpersonal über einen längeren Zeitraum besonders gefördert, Ihre Entwicklung wurde über viele Jahre hinweg mit ähnlichen Kindern verglichen, die diese Förderung nicht erhielten. Im Erwachsenenalter zeigt es sich, dass die Gruppe der Geförderten vergleichsweise höhere Bildungsabschlüsse und höheres Einkommen erzielten, häufiger Hausbesitzer waren und niedrigere Kriminalitäts- und Delinquenzraten aufwiesen. Vgl. Heckman, J. J. (2006): Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- 3 Becker, R. & H.-P. Blossfeld (2021): Changes in the returns to education at entry into the labour market in West Germany, *Longitudinal and Life Course Studies*, Vol 13, No 1, S. 61-86.
- 4 Blossfeld, P. N., G. J. Blossfeld, & H.-P. Blossfeld (2020): Bildungsexpansion und soziale Ungleichheit. Wie lassen sich die begrenzten Erfolge der Bildungsreformen in Deutschland erklären? *GWP-Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 69(3), 27-28.
- 5 Lieberman, L. (1988): Asking too much, Expecting Too Little, *Sociological Perspectives*, Vol. 31, No.4, S. 379-397.

Kommt der deutsch-französische Motor der europäischen Integration wieder in Gang?

Roland Sturm

Eine Frage begleitet die europäische Integration seit ihren Anfängen. Peter Graf Kielmansegg umschrieb das bis heute ungeklärte Ziel, die Finalität des europäischen Zusammenwachsens, mit der Formulierung „Wohin des Wegs, Europa?“¹. Die europäischen Verträge helfen nur begrenzt, will man dieses Rätsel lösen. In der Präambel des Lissabon-Vertrags von 2009 wird von einer „immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden“ gesprochen. Eine klare Aufgabenstellung ergibt sich aus dieser Formulierung nicht. Der Brexit und die vorausgehenden Verhandlungen des britischen Premierministers David Cameron zeigten, dass sich hier Konfliktstoff verbirgt. Wer, wie die britische Regierung, die europäische Staatlichkeit ablehnt und die europäische Integration auf die Erweiterung des Binnenmarktes beschränken möchte, lehnt die pauschale Integrationsidee ab. Um Großbritannien in der EU zu halten, wurde Cameron² bei nächster Gelegenheit eine Änderung des Lissabon-Vertrages zugesagt, die festschreiben sollte, dass die Formel von der immer

engeren Union als Ziel der EU auf das Vereinigte Königreich nicht mehr zutrifft. Das Vereinigte Königreich erhielt darüber hinaus die Zusage, dass gegen seinen Willen der Londoner City keine Regulierungseingriffe vorgeschrieben werden können und dass die EU eine Vertiefung und Entbürokratisierung des Binnenmarktes anstrebt. Nationalen Parlamenten wurde ein suspensives Veto für die EU-Gesetzgebung in Aussicht gestellt. Wie wir heute wissen, haben diese Zugeständnisse den Brexit nicht verhindert.

Wohin soll sich die EU also entwickeln? Putins Krieg hat 2022 das Entstehen der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) provoziert, als Abwehrrpakt untereinander nicht immer einiger europäischer Staaten gegen die russische Aggression – eine Idee des französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Für die EU ist eine Gemeinschaft von unabhängigen Nationalstaaten keine Alternative. Zu weit ist die europäische Integration schon fortgeschritten – man denke unter vielen anderen Eckpfeilern von Staatlichkeit nur an die Gemeinschaftswährung Euro. Die EPG kann also nicht die Antwort auf die Finalitätsfrage



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

sein. Um dieser näher zu kommen, muss auf die aus historischer Erfahrung erwachsende Binsenweisheit zurückverwiesen werden, dass ohne einen funktionierenden deutsch-französischen Motor die EU-Integration ins Stottern gerät. In seinem ersten Interview nach Amtsantritt hatte Präsident Macron angekündigt mit Deutschland eine „Allianz des Vertrauens“ begründen zu wollen.³ Welche Chancen hat der deutsch-französische Schulterschluss in den 2020er Jahren? Antworten könnten zwei programmatische Reden geben, die der französische Staatspräsident am 26. September 2017 an der Sorbonne⁴ und der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz am 29. August 2022 an der Karls-Universität in Prag⁵ gehalten haben. Beide haben bewusst den Universitätsvortrag als Forum gewählt mit aller Symbolik, die dies für das Gesagte, vor allem auch seinen grundlegenden Charakter, bedeutet. Wer zuhörte (und/oder nachliest) konnte eigentlich mehr als das übliche Pressestatement erwarten.

Erstaunlicherweise nimmt Kanzler Scholz in seiner Grundsatzrede zu den vielen konkreten Vorschläge Macrons für EU-Reformen selten Stellung. Zu großen Teilen verteidigt er die deutsche Innenpolitik und wirbt um das Wohlwollen der Tschechen und der Mittel- und Osteuropäer. Von einer europäischen Vision ist, im Unterschied zu den Ausführungen von Präsident Macron, keine Rede. Den Ton der Scholz-Rede bestimmen Appelle und weniger Analysen der europäischen Integrationsprobleme. Dies führt den Redner zur impliziten Annahme, dass ja grundsätzlich alles in Ordnung sei, wie sonst wären solche Banalitäten zu erklären: „Zeitenwende, das muss für die europäische Politik heißen, Brücken zu bauen statt Gräben aufzureißen. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten eine EU, die liefert.“

1. Europäische Souveränität

Europäische „Souveränität“ ist der einzige Gedanke, der in beiden Reden vorkommt und der etwas mit der Finalität der Integration zu tun hat, obwohl sich in keiner Rede Weitergehendes – wie die Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“ oder das Gegenmodell des „Europa der Nationalstaaten“ – findet. In Macrons Rede scheint immer wieder durch, dass nationaler Souveränitäts-

verzicht prinzipiell eine Möglichkeit sein könnte, Scholz bietet dies nur als mögliche Folge einer Erweiterung des Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen im Ministerrat an. Einig sind sich beide darin: Souveränität „heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen und unsere Interessen zu verteidigen“ (Macron) bzw. „In einer Welt mit acht – künftig wohl mit zehn – Milliarden Menschen ist jeder einzelne unserer europäischen Nationalstaaten für sich genommen viel zu klein, um allein seine Interessen und Werte durchzusetzen. Umso wichtiger ist es für uns, eine geschlossen handelnde Europäische Union zu schaffen.“ (Scholz). Macron nimmt mit seiner Sichtweise auch eine globalisierungskritische Haltung ein.

Macron verbindet Souveränität mit Kontexten, bei Scholz ist der nächste Gedanke: „Umso wichtiger sind starke Partner allen voran die Vereinigten Staaten.“ Die europäische Diskussion zum Thema Eigenverantwortlichkeit des Kontinents, die Scholz ignoriert, wurde nicht zuletzt durch die Erfahrung mit dem amerikanischen Präsidenten Donald Trump und der EU-Feindlichkeit der Brexit-Entscheidung ausgelöst. Scholz fällt in alte, wenig vorausschauende Argumentationsmuster zurück: „Dass heute mit Präsident Biden ein überzeugter Transatlantiker im Weißen Haus sitzt, ist ein Glück für uns alle.“ Während Macron die Notwendigkeit europäischer Souveränität weit substantieller begründet: „Weil das, was unsere Identität ausmacht, was unsere tiefe Identität prägt, dieses Wertegleichgewicht, dieses Verhältnis zur Freiheit, zu den Menschenrechten, zur Gerechtigkeit ist etwas nie Dagewesenes auf diesem Planeten. Die Treue zur Marktwirtschaft, aber auch zur sozialen Gerechtigkeit ist ebenso wichtig.“

2. EU-Reform – Inhalte

Präsident Macron leitet aus seiner Analyse sechs „Schlüssel der Souveränität“ ab:

Erster Schlüssel der europäischen Souveränität ist laut Macron: Die *Sicherheit*, also die Bekämpfung des Terrorismus; Cybersicherheit; eigenständige Verteidigungsfähigkeit und Verteidigungsforschung in Europa; eine gemeinsame strategische Kultur, die es erlaubt „gemeinsam überzeugend zu handeln“, einen europäischen Verteidigungsfonds

zur Finanzierung der neuen Aufgaben, eine gemeinsame Einsatzgruppe der Streitkräfte der europäischen Nationen; verstärkte Zusammenarbeit der Nachrichtendienste und eine Europäische Akademie für nachrichtendienstliche Tätigkeit und eine Europäische Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität, sowie eine Europäische Zivilschutzgruppe, um auf Katastrophen reagieren zu können, die sich unter anderem dem Klimawandel verdanken. Bundeskanzler Scholz widmet naturgemäß einen großen Teil seiner Ausführungen dem Krieg in der Ukraine. Wie Macron fordert er „ein besseres Zusammenspiel unserer Verteidigungsanstrengungen“ und unterstützt den europäischen Verteidigungsfonds und die Europäische Verteidigungsagentur. Neben der „viel engeren“ Zusammenarbeit bei Rüstungsprojekten schlägt er im EU-Ministerrat einen „eigenständigen Rat der Verteidigungsministerinnen und Verteidigungsminister“ vor. Die EU soll ein „echtes“ Verteidigungshauptquartier bekommen, und in Krisenzeiten sollen militärische Einsätze einer Gruppe von Mitgliedstaaten („Koalition der Entschlossenen“) möglich sein. Europa habe Nachholbedarf bei der Verteidigung gegen Bedrohungen aus der Luft und aus dem Weltraum. Scholz will hier mit einem „gemeinsam aufgebauten Luftverteidigungssystem“ Abhilfe schaffen. Bezogen auf das Thema „Sicherheit“ für Europa gibt es deutliche deutsch-französische Gemeinsamkeiten.

Der zweite Schlüssel ist der Umgang mit *Migration*. „Nur mit Europa“, so Macron, „werden wir unsere Grenzen wirksam schützen, Asylberechtigte würdig aufnehmen, sie wirklich integrieren können und zugleich schnell diejenigen zurück-schicken, die kein Anrecht auf diesen Schutz besitzen“. Macron plädiert deshalb für eine europäische Grenzpolizei, eine Europäische Asylbehörde, vernetzte Datenbanken und sichere biometrische Ausweise, sowie eine solidarische Finanzierung von Bildungs- und Integrationsprogrammen. Er nennt Deutschland als Vorbild bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Er merkt aber auch an: „Einzig die Stabilisierung und Entwicklung der Herkunftsländer werden die Migrationsströme versiegen lassen.“ Dies führt ihn zur Afrikapolitik und dem Gedanken der Einführung einer Finanztransaktionssteuer, mit der die europäische Entwicklungspolitik finanziert werden sollte. Letztere Idee, die

im deutschen Wahlkampf 2021 durchaus eine Rolle spielte, hat es nicht in den Koalitionsvertrag der Ampel geschafft. Auch wenn Bundeskanzler Scholz wohl grundsätzlich keine Probleme mit der Initiative Macrons hätte, argumentiert er viel unverbindlicher. Er setzt sich ein für „mehr verbindliche Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten“, sowie einen „Außengrenzenschutz, der wirksam ist und unseren rechtstaatlichen Standards gerecht wird.“ Das Asylsystem Europas soll „solidarisch und krisenfest“ sein, und Schutzberechtigte sollten früher eine Arbeitserlaubnis erhalten.

Der dritte Schlüssel europäischer Souveränität ist nach Macron die *Partnerschaft mit Afrika*. Der vierte Schlüssel ist der *ökologische Wandel*. Zentral ist für den Präsidenten ein fairer CO₂-Preis als Steuerungsmittel. Hierzu gehören auch ein europäischer Energiemarkt und „kostengünstige Atomenergie“, sowie ein europäisches Infrastrukturprogramm und der Schutz der europäischen Landwirtschaft und der Verbraucher. Hier dürften die deutsch-französischen Vorstellungen nicht konvergieren. Die Differenzen in der Atom- und in der Landwirtschaftspolitik sind traditionell nicht überbrückbar.

Potential für die deutsch-französische Kooperation gibt es sicher im Bereich „Digitales“, dem fünften Schlüssel. Hier setzt Frankreich auf staatliche Industriepolitik (europäische Champions), die in der EU und auch in Deutschland zunehmend Unterstützung findet, und Urheberrechtsschutz. Der sechste Schlüssel sind die *Finanzen*. Macrons weitgehende Vorstellungen werden von Scholz nicht geteilt. Macron fordert: „einen stärkeren Haushalt im Zentrum Europas, im Zentrum der Eurozone“. „Die europäischen Abgaben im digitalen und ökologischen Bereich werden so eine echte europäische Quelle zur Finanzierung gemeinsamer Aufgaben darstellen. Darüber hinaus müssen wir darüber nachdenken, in diesen Haushalt zumindest teilweise eine Steuer einfließen zu lassen, zum Beispiel die Körperschaftsteuer.“ Hierzu gehöre ein europäischer Finanzminister. Hinzu komme eine „echte Sozialkonvergenz“ mit europäischem Mindestlohn. Für Scholz steht im Vordergrund: „hohe Schuldenstände abbauen“.

3. Erweiterung der EU und Institutionenreformen

Scholz spricht von zukünftig 30 oder 36 Mitgliedstaaten der EU („Westbalkan, Ukraine, Moldau, perspektivisch auch Georgien“). Als Vorbereitung für diese massive Ausweitung der EU empfiehlt er den auch im Koalitionsvertrag der Ampel festgehaltenen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat (auch bei der Außen- und Steuerpolitik). Über die Größe des Europaparlaments wäre neu nachzudenken. Seine Forderung nach „Beachtung auch des demokratischen Prinzips, wonach jede Wählerstimme in etwa das gleiche Gewicht haben sollte“, also die Erfolgswertgleichheit im Unterschied zur Zählwertgleichheit, dürfte bei den kleinen EU-Staaten, wie auch bei den (kleinen) Beitrittsstaaten auf massiven Widerstand stoßen.

Bei der zukünftigen Kommission möchte er an dem Grundsatz „ein Land – ein(e) Kommissar (in)“ nicht rütteln und schlägt vor, zwei Kommissionsmitglieder gemeinsam für eine Generaldirektion zuständig zu machen. Dies ist widersinnig (was, wenn zwei Kommissare die Konflikte ihrer Nationen austragen) und vertrags- und europaunfreundlich. Im Lissabon-Vertrag, Artikel 17 EUV, ist festgehalten: „Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus. Die Mitglieder der Kommission dürfen [...] Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle weder einholen noch entgegennehmen.“ Warum? Weil sie gesamteuropäisch handeln soll und nicht nur einfach die Meinungen der Mitgliedstaaten addieren kann. Für die Interessenvertretung der Staaten in der EU-Gesetzgebung ist nach EU-Vertrag der Ministerrat zuständig. In der Kommission soll laut Vertrag der „europäische Geist“ wehen, ein Gedanke, den Scholz pragmatisch verdrängt.

Der Lissabon-Vertrag hat auch eine Lösung für das Problem einer übergroßen Kommission, ein System „der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten“ bei der Bestellung des Kommissars, so dass „das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.“ Auch hier wieder die Grundidee, wenn es um das gemein-

same Europa geht, muss nicht jeder immer dabei sein. Die Zustimmung Irlands zum Lissabon-Vertrag wurde systemwidrig mit der Perpetuierung der ein Land-ein Kommissar-Regel erkaufte. Aber wenn Scholz wirklich auf Europa vertrauen wollte, hätte er sich an den ja immer noch gültigen Lissabon-Vertrag erinnern können. Macron macht es ihm beispielhaft vor: „Wir können mit einer Kommission aus fast 30 Mitgliedern nicht so weiter machen, dass jeder denkt, er müsse die Interessen seines eigenen Landes verteidigen. Das entspricht weder dem Sinn noch dem Geist Europas. Wir müssen eine Kommission mit 15 Mitgliedern anstreben. Um voranzukommen, entscheiden wir zunächst ganz einfach, dass die großen Gründerstaaten auf ihren Kommissar verzichten!“

Erweiterung, so Macron, darf nicht Stagnation bedeuten. Wenn das Fundament der EU stark ist, hält es auch Differenzen aus. Anders als Scholz, der von der „Wertegemeinschaft“ EU spricht, von dieser allerdings in erster Linie Outputzufriedenheit für EU-Bürgerinnen und Bürger fordert, hält Macron daran fest, dass auch die Entscheidungswege der EU optimiert werden müssen: „Europa geht bereits mit mehreren Geschwindigkeiten voran, wir sollten keine Angst haben, dies auch zu sagen und zu wollen!“ und: „Gehen wir also in Richtung dieser Differenzierungen, dieser Avantgarde, dieses europäischen Kerns“. Nur Macron redet in diesem Zusammenhang auch von den im Lissabon-Vertrag möglichen Wegen der Vertragsänderung bzw. über die öffentliche Meinung: „Das Unaussprechliche auf Deutsch ist der Finanztransfer, das Unaussprechliche auf Französisch ist die Vertragsänderung.“

4. Deutsch-französische Gemeinsamkeiten

Zweifelloos ist die Macron-Rede beseelt vom europäischen Geist. Sie ist ja schon mit „Initiative für Europa“ überschrieben. Kanzler Scholz zeigt pragmatisch, was er für möglich hält mit der Zurückhaltung, die ihm eine Koalitionsregierung auferlegt. Potential der deutsch-französischen Achse für weitere Integrationsschritte wird deutlich, aber dramatische Veränderungen sind nicht zu erwarten. Der Blick der EU-Mitgliedstaaten (und der

Beitrittskandidaten) ist eher auf Finanzen gerichtet. Die EU-Kommission bemüht sich, die von Scholz und Macron angemahnte Rechtsstaatlichkeit in allen EU-Ländern zu wahren und den von den Autoren ebenfalls verteidigten Charakter der EU als Demokratieprojekt zu schützen. Über konkrete nächste Schritte für eine Revision der Verträge, die die EU erst erweiterungsfähig machen würde und die damit den Fehler der Osterweiterung vermeiden könnte, institutionelle Fragen nicht vor, sondern erst nach der Erweiterung zu klären, erfahren wir nichts. Eine große Hürde für eine grundlegende Revision des Lissabon-Vertrags sind die unberechenbare Dynamik eines Verfassungskonvents im Extremfall mit vielen neuen Mitgliedern und das Erfordernis der Einstimmigkeit bei Vertragsänderungen. Der deutsch-französische Motor muss sein Leistungsvermögen dringend verbessern, wenn beide Regierungen tatsächlich an das europäische Projekt glauben.

Anmerkungen

- 1 Peter Graf Kielmansegg: *Wohin des Wegs, Europa. Beiträge zu einer überfälligen Debatte*, Baden-Baden 2015.
- 2 Vgl. Waldemar Hummer: *Konsequenzen der Zusagen an das Vereinigte Königreich zur Abwehr eines Brexit*, in: *Integration* 39 Jg. (2016), S. 144-157.
- 3 Joachim Schild: *Französische Europapolitik unter Emmanuel Macron. Ambitionen, Strategien, Erfolgsbedingungen*, in: *Integration* 40 Jg. (2017), S. 177-192, hier S.185.
- 4 [file:///C:/Users/rjstu/Downloads/macron_sorbonne_europe_integral%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rjstu/Downloads/macron_sorbonne_europe_integral%20(1).pdf)
- 5 Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag ([bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de))



Michael Becker

Einführung in das politische System der Bundesrepublik Deutschland

Grundstrukturen und Funktionen

2., überarbeitete Auflage 2022

2022 • 341 S. • Kart. • 28,00 € (D) • 28,80 € (A) • utb L

ISBN 978-3-8252-8817-4 • eISBN 978-3-8385-8817-9

Auf welchen Grundstrukturen basiert das politische System der Bundesrepublik Deutschland? Wer sind die zentralen Akteure? Wie sind die wichtigsten Prozesse und Institutionen beschaffen? Das Buch baut auf den Grundbegriffen – Staat, Verfassung, Demokratie – auf, führt über die politische Geschichte der Bundesrepublik hin zum Grundgesetz, zur gesellschaftlichen Willensbildung und schließlich zu den Grundzügen der parlamentarischen Demokratie mit den politischen Organen. Die umfassend aktualisierte Neuauflage enthält Vertiefungen zu aktuellen Problemlagen, u.a. zu den Themen EU, Meinungs- und Pressefreiheit sowie Rechtsextremismus.

www.shop.budrich.de

Re-Nationalisierung und Versicherheitlichung der Wirtschaftspolitik: Zerreißprobe für die EU und die internationale Handelsordnung

Jens van Scherpenberg

Politikwissenschaftliche Krisenforscher haben einen neuen Begriff in die Welt gesetzt, der von den Medien begierig aufgegriffen worden ist: die „Polykrise“. Was sie ausdrücken soll: das Nebeneinander mehrerer jeweils für sich schon gravierender Krisen: Ukrainekrieg, Energiekrise, globale Lieferkettenprobleme aufgrund der Covid19-Epidemie in China, Inflation und Rezession in den westlichen Industriestaaten, zunehmende Deglobalisierungstendenzen und wachsender Protektionismus wichtiger Handelspartner wie der USA – die Liste ist offen. Zugleich soll dieser Begriff aber auch die Hilflosigkeit der Politik gegenüber diesem Ansturm mehrerer Krisen ausdrücken. Hilflosigkeit äußert sich in der Politik oft allerdings nicht im Nichtstun – das manchmal besser wäre –, sondern im Rückzug in die Sphäre, die sich kontrollieren lässt, die nationale Ebene, auf der es nunmehr vor allem um nationale Souveränität und Sicherheit geht. Opfer sind die reibungslosen internationalen Wirtschaftsbeziehungen, wie wir sie in den letzten Jahrzehnten erfahren haben, und so manche bislang gut funktionierende zwischenstaatliche Strukturen und Institutionen, die diese Beziehungen regelten.

In der EU werden erneut die Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich stark von dieser Verkettung von Krisen getroffen, aber staatliche Ressourcen zur Linderung der Not für Verbraucher und Unternehmen werden derzeit nicht gemeinschaftlich aufgebracht, sondern national, je nach der gegebenen Kreditmacht und Verschuldungsfähigkeit des einzelnen Mitgliedslandes. Die Schere zwischen wirtschaftlich starken und schwachen EU-Mitgliedern wächst damit weiter.

In den transatlantischen Beziehungen kommt es statt des Versuchs, das von Trump auf Eis gelegte umfassende Handelsabkommen TTIP zu reaktivieren, zu einemverstrkten Protektionsmus der USA. Die dort mit dem „Inflation Reduction Act“ bereitgestellten mehreren hundert Milliarden Dollar an Subventionen in alle Sektoren, die irgendwie zur Abmilderung des Klimawandels beitragen, sind an strikte „buy American“-Klauseln gebunden. Importe aus der EU unterliegen damit massiven Wettbewerbsnachteilen.

Dass diese Gesetzgebung gegen die Bestimmungen der Welthandelsordnung verstößt, ist faktisch bedeutungslos, da die USA durch die Blo-



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

ckade der Appellationsinstanz des WTO-Streitbeilegungsmechanismus rechtswirksame Entscheidungen in Streitfällen verhindern. Und die umfangreichen Sanktionen vor allem der USA nicht nur gegen Russland, sondern auch gegen die Volksrepublik China tragen zusätzlich zu einem Prozess fortschreitender Deglobalisierung bei.

So sind derzeit an den verschiedensten Fronten die wachsenden Schäden der bisherigen internationalen Wirtschaftsordnung zu besichtigen.

1. Deutschland in der EU – Der Starke ist am mächtigsten allein?

Als die Corona-Krise die wirtschaftliche Aktivität in der EU lähmte, legte Deutschland sehr schnell, bereits im März 2020, einen großzügig dimensionierten „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ in Höhe von 100 Mrd. € auf, der unter Berufung auf die Ausnahmeklausel des Art. 115, Abs. 2, Satz 6 des Grundgesetzes durch eine Sonderschuldenaufnahme außerhalb des regulären Haushalts finanziert wurde. Mit seinen Mitteln wurden vor allem Hilfen an Unternehmen gezahlt, die wegen des Lockdowns und sonstigen Corona-bedingten Beschränkungen gravierende Einbußen erlitten. Die deutsche Wirtschaft kam mit diesem Programm, das bis zum 30.6.2022 lief, sowie anderen Instrumenten, wie der erweiterten Kurzarbeitsgeldregelung, vergleichsweise gut durch die Coronakrise.

Andere Mitgliedstaaten, vor allem jene mit einem hohen Anteil des Dienstleistungssektors, wurden durch die Krise jedoch sehr viel stärker getroffen. Zwar versuchten auch sie je nach ihren Möglichkeiten, mit schuldenfinanzierten staatlichen Hilfsprogrammen die Betroffenen einigermaßen zu unterstützen, doch diese Möglichkeiten fielen je nach wirtschaftlicher Stärke und Verschuldungsfähigkeit sehr unterschiedlich aus. So wurde schon in den ersten Monaten der Pandemie klar, dass die Krise zu einer wirtschaftlichen Zerreißprobe für die EU, vor allem für die Eurozone zu werden drohte. Daher stimmte letztlich auch die Bundesregierung unter Preisgabe ihrer langjährigen Vorbehalte gegen gemeinschaftliche, von der EU-Kommission emittierte „Euro-Bonds“ einem umfangreichen gemeinschaftlichen Anleihepro-

gramm in Höhe von über 800 Mrd. € zu, um den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Krise zu helfen.¹

Doch inzwischen ist die durch die Pandemie ausgelöste schwere Krise für die europäische Wirtschaft nahezu bruchlos durch ein ganzes Bündel neuer Krisen abgelöst worden, darunter als einschneidende die Energiekrise im Gefolge des Ukrainekrieges. Sie werfen erneut das Problem auf, dass die EU-Mitgliedstaaten zum einen sehr unterschiedlich von den Krisen betroffen sind, zum anderen aufgrund ihrer Finanzlage sehr unterschiedliche Fähigkeiten haben, ihre Wirtschaft durch staatliche Hilfsprogramme und ihre Verbraucher zu stützen.

Die Europäische Zentralbank hatte während der Coronakrise bis Mitte 2022 durch ihr Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP) Anleihen der Euro-Staaten aufgekauft und dabei einen Schwerpunkt auf die Anleihen der von der Krise besonders betroffenen Staaten gelegt, um einem allzu hohen „Spread“² entgegenzuwirken. So konnte sie verhindern, dass die schwächeren Staaten, denen das internationale Finanzkapital eine geringere Kreditwürdigkeit zuspricht, für ihre Verschuldung deutlich höhere Zinsen zahlen müssen und dadurch noch tiefer in die Krise geraten. Doch einer Neuauflage eines Not-Ankaufprogramms wie des PEPP steht inzwischen die dringend gewordene Notwendigkeit entgegen, die Inflation zu bekämpfen, denn dieses Ziel verträgt sich nicht mit zusätzlicher Geldschöpfung durch Anleihekäufe. Gleichwohl hat die EZB am 21.7.2022 beschlossen, nach dem Auslaufen des PEPP ein neues begrenztes geldpolitisches Instrument zu schaffen, das Transmission Protection Instrument (TPI), mit dem gezielt Anleihen solcher Euro-Staaten aufgekauft werden können, die aufgrund der aktuellen Krise, also ohne eigenes Verschulden mit einem Anstieg ihrer Kapitalmarktzinsen, des „Spread“, konfrontiert sind.

Grundsätzlich aber, so Ulrike Malmendier, eines der Mitglieder des Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der fünf „Wirtschaftsweisen“ in einem „Spiegel“-Gespräch, könne die EZB ohnehin die Europäische Währungsunion nicht alleine bewahren. Diese leide „bis heute darunter, dass es zwar eine vergemeinschaftete Geldpolitik gibt,

aber jedes Land immer noch seine eigene Haushaltspolitik betreibt. Solange das so bleibt, wird sie immer wieder davon bedroht sein auseinanderzubrechen.“ Ein neuerliches gemeinschaftliches Kreditprogramm wäre daher durchaus angezeigt, wie auch Malmendier sagt. Sie plädiert für Eurobonds als „die beste Lösung, wenn sich verhindern lässt, dass einzelne Länder sich auf Kosten der anderen verschulden.“ Dazu brauche es allerdings ein funktionsfähiges Überwachungs- und Sanktionsregime.³

Bislang allerdings fehlt vor allem in Deutschland die Bereitschaft zu einer solchen nicht nur solidarischen, sondern vor allem auch die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes sichernden Lösung.

Im Gegenteil: Mit der Neuauflage des Mitte 2022 ausgelaufenen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“, nun in verdoppeltem Umfang von 200 Mrd. € (daher der von Bundeskanzler Scholz bemüht volksnah formulierte Begriff „Doppel-Wumms“) lancierte die Bundesregierung ein eigenes Stützungsprogramm für Unternehmen und Verbraucher, das weit über die Möglichkeiten anderer Staaten hinausgeht. So mobilisiert sie die überlegene nationale Kreditmacht Deutschlands, derer sich Finanzminister Lindner ganz offensiv rühmt („Wir setzen jetzt unsere wirtschaftliche Stärke ein...“ bei Maischberger), um zum einen für die Verbraucher Gas- und Strompreisobergrenzen einzuführen und die Strom- und Gasversorger für die daraus resultierenden Erlöseinbußen zu entschädigen. Zum anderen sollen durch die bereitgestellten Mittel „Unternehmen und marktrelevante Gasimporteure, die aufgrund der Energiekrise in Schwierigkeiten geraten sind“, finanziell unterstützt werden.⁴ Die Außenwirkungen dieses „Doppel-Wumms“ sind zweierlei. Erstens wird so die faktische Zahlungsfähigkeit von Verbrauchern und Unternehmen beim Bezug von Strom und Erdgas durch Subventionierung erhöht. Das kann sich folglich auch in steigenden Marktpreisen für beides niederschlagen, zu Lasten von Verbrauchern und Unternehmen in anderen EU-Ländern. Zum anderen erhalten durch die Stützungsmaßnahmen deutsche Unternehmen einen Kosten- und damit Wettbewerbsvorteil gegenüber den Unternehmen in nicht so großzügig subventionierenden EU-Staaten. Auch die EU-Kommission will

zwar ihre Genehmigungspraxis nationaler Beihilfen, die Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt verhindern soll, etwas lockern. Aber sie ist sich der Gefahr bewusst, dass damit gerade die leistungsfähigsten EU-Mitglieder, vor allem Deutschland, einen Freibrief erhalten, ihre Wirtschaft zu Lasten ihrer schwächeren Wettbewerber auf dem Binnenmarkt weiter zu stärken. Bereits jetzt, darauf wies die Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager im Januar die EU-Finanzminister hin, entfallen 53% der von der Kommission genehmigten nationalen Beihilfen auf Deutschland, 24% auf Frankreich und nur gut 7% auf Italien.⁵

Entsprechend verärgert fiel die Reaktion in anderen EU-Staaten auf das deutsche 200-Mrd.-€-Programm aus, deren nationale Stützungsmaßnahmen damit bei weitem nicht mithalten können. Vor allem Italien, Frankreich, Spanien und Griechenland kritisierten, dass Deutschland seine überlegene Finanzstärke einsetze, um sich einseitige Vorteile gegenüber den anderen EU-Staaten zu verschaffen. Auch Belgien fürchtet um seine Industrie angesichts der Kostenvorteile durch die Subventionsprogramme des deutschen Nachbarn – aber auch Frankreichs.⁶ Die Klagen der Beschwerdeführer haben freilich ein klares Ziel: Sie sollen die Bundesregierung – vor allem Finanzminister Lindner – veranlassen, ihren Widerstand gegen eine neuerliche Emission von Gemeinschaftsanleihen analog dem Corona-Bonds-Programm aufzugeben, mit dem Verzerrungen im Binnenmarkt entgegengewirkt werden soll. Und dafür haben sie die Unterstützung der beiden zuständigen EU-Kommissare Thierry Breton (Binnenmarkt) und Paolo Gentiloni (Wirtschaft). Aber auch Kommissionspräsidentin von der Leyen plädiert für eine neue Emission von Eurobonds durch die Kommission.

Sie und Gentiloni haben dazu neben den Folgen der Energiekrise noch ein zusätzliches Argument vorgelegt: die enormen Subventionsprogramme, die in den USA 2022 in Kraft getreten sind. Der Inflation Reduction Act sieht Subventionen in Höhe von 369 Mrd. \$ für Investitionen in die Energiesicherheit, vor allem erneuerbare Energiequellen sowie die Entwicklung der dem Klimawandel entgegenwirkenden Industrie am Standort USA vor – vorausgesetzt, die entspre-

chenden Produkte werden auch dort gefertigt. Zusammen mit der Wirkung der Energiepreise, die in Europa um ein Mehrfaches höher sind als in Amerika, droht durch diese Subventionssumme der USA in einem Schlüsselbereich der europäischen Industrie eine verstärkte Abwanderung von Unternehmen und Verlagerung von Investitionen in die USA.

Und der CHIPS and Science Act mobilisiert Subventionen von 280 Mrd. \$ zur Förderung von Forschung und Produktion von Halbleitern in den USA.

Das Subventionsprogramm des Inflation Reduction Act kann auch als Reaktion auf den anspruchsvollen „Green Deal“ als Teil des großzügigen „NextGeneration EU“-Programms gelten, mit dem die EU sich eine Weltmarktführerschaft auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien und Technologien zur Bekämpfung der globalen Erwärmung verschaffen will. Mit den Milliarden-subventionen in die Chipindustrie hingegen versuchen die USA, ihren Vorsprung gegenüber dem großen Rivalen China zu bewahren. Die EU spielt auf diesem Gebiet kaum eine Rolle, sieht man von der Schlüsseltechnologie der Lithografieanlagen für die Produktion von Hochleistungs-chips ab, bei der das niederländische Unternehmen ASML die Weltmarktführerschaft hat.

Angesichts der massiven Lieferprobleme bei Chips, die unter anderem die europäische Autoindustrie stark belasteten, wurde die deutliche Stärkung der europäischen Halbleiterindustrie für die EU zu einer Frage der technologischen Souveränität. Eine erste Initiative im Jahr 2022, der European Chips Act, der im Dezember 2022 vom EU-Rat verabschiedet wurde und nun noch vom Europäischen Parlament gebilligt werden muss, soll öffentliche Investitionen in Höhe von 43 Mrd. € mobilisieren, private Investitionen in gleicher Höhe. Doch angesichts der inzwischen rechtskräftig gewordenen amerikanischen Subventionsprogramme erscheint dies als ein Tropfen auf den heißen Stein. Daher haben die EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen und Wirtschaftskommissar Gentiloni vorgeschlagen, nicht nur die Beschränkungen für nationale Industrie-Subventionen zu lockern, sondern darüber hinaus ein umfangreiches neues Gemeinschaftsanleiheprogramm vorgeschlagen, den europäischen „Souve-

ränitätsfonds“, mit dem sichergestellt werden soll, dass die Investitionen in die Technologieentwicklung erneuerbarer Energien sowie Halbleiter nicht nur auf die stärksten EU-Staaten entfallen, die sich entsprechende Subventionen aus eigener Kraft leisten können, sondern das Potential aller Mitgliedsländer genutzt wird.

Das Thema neuerlicher Gemeinschaftsanleihen der EU ist also nicht vom Tisch.

Die Bundesregierung wird sich entscheiden müssen, ob sie die deutsche Wirtschaftskraft zur Stärkung ihrer Position innerhalb der EU einsetzt und damit den auf nationale Souveränität pochenden Fliehkräften innerhalb der Union zusätzliche Impulse gibt, oder ob sie ihr Potential in den Dienst der Stärkung der EU als Wirtschaftsmacht in einer immer heftigeren internationalen Konkurrenz stellt, einer Konkurrenz, in der zunehmend die Staaten selbst, vor allem die USA und China, ihre Kreditmacht zur Durchsetzung gegenüber ihren Konkurrenten einsetzen.

2. USA – Die Vormacht in Technologie und Industrie sichern

Während in der EU darüber gestritten wird, ob man sich eine neuerliche Verschuldung durch Eurobonds auf dem internationalen Kapitalmarkt leisten kann, profitieren die USA bei ihren vielen Milliarden schweren schuldenfinanzierten Wachstumsprogrammen zur Reindustrialisierung des Standortes erneut von der Sonderstellung ihrer Währung, des Dollar, als *der* Weltwährung, in der sich letztlich immer noch die kapitalistische Reichtumsproduktion der ganzen Welt misst, so dass amerikanische Schuldtitel als Anlage- und Reservemedium auf nahezu unbegrenzte Nachfrage treffen.

Die US-Regierung unter Präsident Biden hat mit dem CHIPS and Science Act und dem Inflation Reduction Act (IRA) im Jahr 2022 ein überwiegend schuldenfinanziertes beispielloses Programm zur Reindustrialisierung der USA durch den Kongress gebracht. Es enthält wesentliche Elemente der dritten Säule des „Build Back Better“-Programms, des „American Jobs Plan“, mit dem Biden sein Amt angetreten hatte und das

zwischenzeitlich schon weitgehend totgesagt worden war.⁷ Die Biden-Regierung hat mit IRA den globalisierungsfeindlichen Kurs der Vorgänger-Regierung Trump nicht nur aufgegriffen, sondern überhaupt erst ernsthaft materiell unterfüttert. Sie macht ernst mit Trumps Diagnose, dass die Globalisierung aufgehört hat, den USA wirtschaftlich zu nutzen, sondern im Gegenteil wesentlich dafür gesorgt hat, dass andere Mächte, vor allem China, aber auch die EU, zu Lasten der USA an Gewicht in der Weltwirtschaft gewannen. Das amerikanische „Rette sich wer kann“ findet also sehr offensiv statt, als Kampfansage an die großen Wettbewerber der USA.

Mit den Subventionsprogrammen der beiden Gesetze von zusammen gut 650 Mrd. \$ sollen nicht nur Industriearbeitsplätze zurück an den Standort USA geholt werden. Es geht darum, in den Schlüsselindustrien der kommenden Jahrzehnte, der „grünen Industrie“ und der Produktion von Hochleistungs-Halbleitern die Spitzenposition für die USA zu sichern bzw. wo nötig zurückzugewinnen. Die Programme verstehen sich als Wachstumsimpuls für den USA-Standort. Anders als bisherige Konjunkturprogramme, die zwar die Inlandsnachfrage förderten, deren Nachfrageimpuls aber zu einem großen Teil durch steigende Importe gedeckt wurde statt durch inländisches Angebot, so dass die Beschäftigungseffekte gering blieben, sollen die IRA- und CHIPS Act-Subventionen ausschließlich der Steigerung des inländischen Angebots zugute kommen. Daher sind die umfangreichen staatlichen Zuschüsse, etwa für Elektroautos und deren Komponenten, vor allem Batterien, für Solar- und Windenergieanlagen oder für Wasserstofftechnologien ausschließlich inländischen Anbietern vorbehalten und solchen aus Staaten, mit denen die USA ein Handelsabkommen haben, also vor allem Kanada und Mexiko, nicht aber Importeuren aus anderen Staaten. Das erbittert europäische Industrieunternehmen, die mit ihren Exporten in die USA einem gewichtigen Wettbewerbsnachteil gegenüber den dortigen subventionsbegünstigten inländischen Konkurrenten ausgesetzt sind, so dass viele sich genötigt sehen – aus amerikanischer Sicht hochwillkommen – ihre Investitionen in den USA auszubauen, zu Lasten von Investitionsvorhaben in Europa. Angesichts der offensichtlichen Absage der USA an

den Multilateralismus wird auch gefordert, als handelspolitische Vergeltung Importe aus den USA mit Strafzöllen zu belasten.⁸

IRA und CHIPS Act zielen vor allem auf China, das mit seinem 2015 aufgelegten Programm „Made in China 2025“ anstrebte, in wichtigen Schlüsselindustrien die Weltmarktführerschaft zu übernehmen, wodurch sich die USA nicht nur in ihrer globalen Technologieführerschaft, sondern zunehmend auch in ihrer Stellung als die weltweit überlegene Militärmacht bedroht sehen. Die europäische Industrie wird insoweit aus amerikanischer Sicht als – allerdings nicht übermäßig bedauerter – Kollateralschaden hingenommen. Die beiden Gesetze sind im übrigen das binnenwirtschaftliche Pendant zu den weitreichenden Exportverboten vor allem für leistungsfähige elektronische Bauteile und die Anlagen zu ihrer Herstellung, die die Regierung Biden gegen China verhängt hat. Und hier fordern die USA sehr nachdrücklich von den EU-Staaten und den europäischen Produzenten, dass sie sich diesen Exportbeschränkungen anschließen.

Eines der wichtigsten Verhandlungsforen hierfür ist der von EU-Kommission und US-Regierung auf ihrem Gipfeltreffen von Juni 2021 vereinbarte Trade and Technology Council (TTC). Er ist ein schwaches Substitut für das unter der Präsidentschaft von Barack Obama nahezu fertig verhandelte, dann aber unter Trump auf Eis gelegte weitreichende Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen TTIP. Während TTIP beide Seiten verbindlichen Regeln unterworfen hätte, geht es im TTC vor allem darum, die EU auf die gemeinsame Verteidigung der westlichen = amerikanischen technisch-industriellen Führungsposition gegenüber China einzuschwören.

3. Die WTO – Das scharfe Schwert der Globalisierung ist stumpf geworden

Die an inländische Produktion gebundenen Subventionsprogramme der Regierung Biden, darin sich alle anderen großen Exporteure einig, verstoßen offen gegen die Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) von 1994, über das die Welthandelsorganisation

(WTO) in Genf wacht. Sie ist eine der großen Institutionen der Weltwirtschaftsordnung, wie sie die USA nach dem Zweiten Weltkrieg ins Leben gerufen haben und hinter denen sie als Garantiemacht dieser Ordnung stehen. Allein, es zeigt sich, dass die Garantiemacht der Weltwirtschaftsordnung eben als solche über der von ihr gesetzten Ordnung steht.

Formal besteht die WTO weiterhin. Ihr wichtigstes Instrumentarium, 1994 in der Hochphase der Globalisierung beschlossen, ist der verrechtlichte, also entpolitisierte Streitbeilegungsmechanismus. Dessen höchste Instanz, der Appellate Body, bestand aus sieben professionellen Richtern, die zwar von den Mitgliedstaaten nominiert und vom Allgemeinen Rat der WTO einstimmig für maximal zweimal vier Jahre ernannt wurden, aber in ihrem Urteilsspruch unabhängig, allein dem Abkommenstext verpflichtet waren. Erkannten sie auf eine Verletzung des WTO/GATT-Abkommens durch einen beklagten Mitgliedstaat und ermächtigt den Kläger zu handelspolitischen Retorsionen, also Vergeltungsmaßnahmen, so war dagegen keine Gegenmaßnahme mehr zulässig.

Seit 2019 ist der Appellate Body jedoch nicht mehr beschlussfähig, da die USA Neuernennungen seit der Trump-Präsidentschaft blockieren. Und 2020 lief auch das Mandat des letzten Mitglieds des Appellate Body ab. Damit ist die WTO als Streitschlichtungsinstanz in zwischenstaatlichen Außenwirtschaftskonflikten der internationalen Wirtschaftsbeziehungen Handelsfragen gelähmt – und zunehmend irrelevant geworden. Zwar werden inzwischen Reformvorschläge für den Appellate Body diskutiert, aber die Regierung Biden verhält sich dazu weiterhin hinhaltend.

Eine mögliche Klage gegen die USA wegen der diskriminierenden Ausgestaltung ihres IRA-Subventionsprogramms, die nach den Buchstaben des GATT gerechtfertigt wäre, bliebe daher ohne verbindliches Ergebnis.

Ohnehin aber wird die Welthandelsordnung durch eine weitere Entwicklung gegenwärtig zunehmend ausgehebelt: die „Versicherheitlichung“ der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Was 1995 als Konzept einer politikwissenschaftlichen Schule (der „Kopenhagener Schule“) unter dem Begriff der „Securitization“ vorgestellt

wurde,⁹ dass Staaten die verschiedensten Politikfelder zwischenstaatlicher Beziehungen zu Angelegenheiten der nationalen Sicherheit erklären, das dominiert inzwischen sehr konkret die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Staaten, die unter Berufung auf ihre nationale Sicherheit Handelsbeschränkungen einführen – ob Zölle oder Subventionen für inländische Unternehmen, ob Exportkontrollen, ob „buy national“ bei öffentlichen Beschaffungen, von umfangreichen Wirtschafts- und Finanzsanktionen und Embargos ganz abgesehen – können sich dabei auf die Ausnahmeklausel des Artikels 21 des GATT berufen. Dessen Absatz b gestattet es, „Maßnahmen zu treffen, die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind, ... in Kriegszeiten oder bei sonstigen ernsten Krisen in den internationalen Beziehungen.“ Die unbestimmte Formulierung „nach ihrer Auffassung“ entzieht sich jeglicher Überprüfung, jedem Einspruch durch andere WTO-Staaten.

Die USA nehmen, als bislang einziges WTO-Mitglied, schon seit langem diese Ausnahmeklausel für sich in Anspruch vor allem mit ihrer Sanktionspolitik gegenüber Kuba und Iran. Und jetzt erst recht steht es für sie außer Frage, dass der Aufstieg Chinas und dessen mögliche künftige Gleichrangigkeit als Handels-, Technologie- und womöglich auch Militärmacht aus ihrer Sicht eine „ernste Krise in den internationalen Beziehungen“ darstellt, von der Eindämmung Russlands ganz zu schweigen. Daher erübrigt sich jede Klage anderer Staaten gegen die von den USA praktizierten GATT-widrigen Handelsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der amerikanischen Industrie.

Diese faktische Sonderstellung der USA im WTO-System, mit der sie sich über die für die anderen Staaten geltenden Regeln erhebt, hat allerdings ihre Logik, auf die etwa die Financial Times (FT) zur Verteidigung des gegenwärtigen disruptiven Verhaltens der USA in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen hinweist. Gegen die Kritiker an den zahlreichen handelspolitischen Maßnahmen der USA, die um des eigenen Nutzens, der Sicherung der eigenen Vormachtstellung in der Welt willen die Weltwirtschaftsordnung unterminieren, erinnert die FT an „die gelegentliche Notwendigkeit roher Militärmacht, um den Frie-

den zu sichern, den Handel braucht. In dieser Hinsicht der Globalisierung bleiben die USA der Fels, auf dem ein großer Teil der Superstruktur des Welthandels ruht,“ nicht zuletzt als der „bei weitem größte Beschützer des Seeverkehrs“. ¹⁰

So wird in aller wünschenswerten Klarheit ausgesprochen, dass nicht etwa der weltweite Handel, in dem Deutschland so brillant, friedliche Beziehungen zwischen den Staaten sichert, wie die außenpolitische Lebenslüge der „Handelsmacht“ Deutschland lautet, sondern dass umgekehrt die Militärmacht der USA den Welthandel in seiner jetzigen Gestalt ermöglicht, von dem nicht nur die USA selbst, sondern auch Deutschland und die EU am meisten profitieren. Und gegenwärtig hat die große Garantiemacht der Welthandelsordnung beschlossen, dass die Prinzipien dieser Ordnung hinter der akuten Notwendigkeit zurücktreten müssen, ihre militärische Dominanz gegen die Herausforderung durch rivalisierende Großmächte zu sichern.

Dagegen geriert sich Deutschland auch jetzt, da alle internationalen Wirtschaftsbeziehungen aus sicherheitspolitischem Blickwinkel betrachtet werden, weiterhin als letzter standhafter Verfechter der globalisierten internationalen Wirtschaftsordnung. Das leuchtet zwar ein, denn Deutschland hat von der Re-Nationalisierung der Wirtschaftspolitik unter allen großen Handelsnationen wohl am meisten zu verlieren. Aber es heißt, die eigene Garantiemacht für diese Ordnung gewaltig zu überschätzen. Umso dringender erscheint es im deutschen Interesse, dass die Bundesregierung auch innerhalb der EU allen Re-Nationalisierungstendenzen entgegentritt, statt sich zu ihrem Vorreiter zu machen. Dazu gehört es, sich den Maßnahmen nicht zu verschließen, mit denen die EU-Kommission und andere Mitgliedstaaten die Europäische Union als ganze krisenfester machen und so als gewichtigen Akteur in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen stärken wollen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu: Jens van Scherpenberg, Das Corona-Kreditprogramm der EU: eine neue Dimension europäischer Integration, GWP, 71. Jg, Nr. 1/2022, S. 29-36.
- 2 Der sogenannte „Spread“ bezeichnet die Differenz zwischen dem für Bundesanleihen fälligen Zinssatz und den auf ihre Staatsanleihen zu zahlenden Zinsen der jeweiligen übrigen Euro-Staaten.
- 3 Der Spiegel, 12. 11.2022. Die Verteilung der Mittel aus der Emission der Corona-Eurobonds ist immerhin mit einem rudimentären Überwachungs- und Sanktionsregime verbunden worden. S. van Scherpenberg, Das Corona-Kreditprogramm, S. 34f.
- 4 Bundesregierung, „Finanzierung des 200-Milliarden-Euro-Abweherschirms gesichert“, Pressemitteilung 28.10.2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/entlastung-fuer-deutschland/ws-f-kreditermaechtigung-2132830>.
- 5 „Brüssel reagiert auf Bidens Subventionspaket“, Süddeutsche Zeitung, 16.1.2023, S. 13.
- 6 Vgl. „Belgien zittert vor dem deutschen Doppelwumms“, Die Welt, 23.12.2022, S.11.
- 7 Vgl. dazu: Jens van Scherpenberg, Präsident Bidens „New Deal“, GWP 70. Jg, Nr. 3/2021, S. 335-343.
- 8 „L'affaiblissement du multilatéralisme fait le bonheur des Américains“, Les Echos, 5.1.2023, S. 10.
- 9 Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde: Security. A New Framework for Analysis, Boulder 1998.
- 10 „Trade sometimes needs American weapons more than European values“, Financial Times (FT.com), 12.1.2023 (Übersetzung JvS).

utb.

Ulrich von Alemann
Nina Basedahl
Gernot Graeßner
Sabrina Kovacs

Politische Ideen im Wandel der Zeit



U. von Alemann / N. Basedahl
G. Graeßner / S. Kovacs

Politische Ideen im Wandel der Zeit

Von den Klassikern zu
aktuellen Diskursen

2022 • 279 Seiten • kart. • 29,00 € (D) • 29,90 € (A) • utb M

ISBN 978-3-8252-5943-3 • eISBN 978-3-8385-5943-8

Von Sokrates bis Chantal Mouffe: Dieses Buch bietet eine umfangreiche Übersicht politischer Ideen aus verschiedenen Epochen von der Antike bis hin zur Gegenwart. Im Einklang mit dem Lebensweg der Denker*innen werden ihre Theorien ebenso wie ihre Wirkung in ihrem ideengeschichtlichen Kontext aufgezeigt und miteinander verglichen. Zudem werden Bezüge zu aktuellen politischen Diskursen hergestellt: Demokratietheorie, Identitätspolitik, Freiheit und Gerechtigkeit sowie Toleranz und Streitkultur. Durch die didaktische Aufbereitung des Materials mit Kästen, Übungen und Reflexionsfragen ist dieses Buch ein optimaler Begleiter für den Einstieg in die politische Theorie.

www.shop.budrich.de

Kapitalismus nach der Corona-Krise: Das Revival des Staates

Andreas Nölke

Zusammenfassung:

Die Corona-Krise hat zu einer deutlichen Zunahme staatlicher Interventionen in die Wirtschaft geführt, sowohl in der nationalen Wirtschaftspolitik, als auch in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Diese Tendenz – und die damit verbundene Hinwendung zum organisierten Kapitalismus – setzt sich auch nach der Corona-Krise fort, insbesondere aufgrund der russischen Invasion der Ukraine und der Entkopplung zwischen den Wirtschaftsräumen Chinas und der USA.

Die Gesundheitskrise ist zwar auch 2023 noch nicht vollkommen ausgestanden, aber inzwischen sind wir in der Lage, eine Bilanz der Auswirkungen der Krise – und der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung – auf unser Wirtschaftssystem zu ziehen.¹ Eine solche Bilanz fällt angesichts der Komplexität der Corona-Pandemie – gleichzeitig eine Gesundheits-, Wirtschafts-, Sozial- und Politikkrise – nicht leicht. Ein Aspekt fällt allerdings bei der Analyse auf, da er sich durch eine Vielfalt von Politikfeldern zieht, nämlich die im Kontext der Pandemie stark zunehmende Rolle des Staates in der Wirtschaft. Nachfolgend werde ich diese Veränderung in vier Schritten dokumentieren. Zunächst demonstriere ich die zunehmende Intensität von Staatseingriffen im Bereich der nationalen Wirtschaftspolitik, bevor ich mich in einem zweiten Schritt mit den internationalen Wirtschaftsbeziehungen beschäftige. In einem dritten Schritt werde ich zeigen, dass sich diese Tendenz in jüngster Zeit nochmals intensiviert hat, im Kontext des Ukraine-Kriegs und dem „Decoupling“ zwischen China und den USA, um diese Entwicklungen schließlich in den Kontext einer zunehmenden Herausforde-



Prof. Dr. Andreas Nölke

Professur für Politikwissenschaft, insbesondere internationale Beziehungen
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

nung der liberalen Wirtschaftsordnung und dem Übergang von einer liberalen zu einer organisierten Kapitalismusphase zu stellen.

Die Corona-Krise hat zum schwersten wirtschaftlichen Einbruch seit vielen Jahrzehnten geführt, weit gravierender noch als Eurokrise und Globale Finanzkrise. Viel wichtiger als die Frage nach den unmittelbaren Wirkungen der wirtschaftlichen Krise ist allerdings jene nach den strukturellen Veränderungen, die diese längerfristig auslösen wird. Schwere Wirtschaftskrisen waren in der Vergangenheit regelmäßig Katalysatoren für weitreichende Umwälzungen. So führte die Große Depression der späten 1920er Jahre in den USA zum New Deal, aber andernorts auch zum Aufstieg des Faschismus. Die Ölkrise der 1970er Jahre und die folgende Stagflationsperiode hatten einen nicht geringen Beitrag am Aufstieg des Neoliberalismus ab den 1980er Jahren. Wahrscheinlich wird auch die Große Rezession, die auf die ursprüngliche Gesundheitskrise folgte, zu fundamentalen Veränderungen im globalen Kapitalismus führen.

Viele politische Optionen, die in „normalen Zeiten“ vollkommen undenkbar erscheinen, werden in einer Krisensituation einfach umgesetzt. Wir machten diese Erfahrung bereits kurz nach Anbruch der neuen Krise, als viele Regierungen des Globalen Nordens zuvor utopische Maßnahmen wie die garantierte Weiterzahlung bisheriger Löhne und Gehälter ermöglichten. Während solche Maßnahmen in Form des Kurzarbeitergeldes in Deutschland bereits seit längerem etabliert sind und beispielsweise auch zur Abfederung der globalen Finanzkrise eingesetzt wurden, waren sie in Ländern wie Großbritannien bisher präzedenzlos. Die Einführung des „Coronavirus Job Retention Schemes“ – umgangssprachlich als „furlough“, also als „Zwangsururlaub“ bezeichnet – sicherte in der Krise dort den Lebensstandard vieler Arbeitnehmer: innen mit mittleren Einkommen.

1 Veränderungen in der nationalen Wirtschaftspolitik

Ein zweiter Bereich neben der Kompensation von Einnahmeausfällen bei Arbeitnehmer: innen sind staatliche Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen während der Corona-Krise, wieder insbesondere im Globalen Norden. Hier hatten einige EU-Mitgliedsstaaten wie beispielsweise Deutschland oder Österreich die gesundheitliche Krise zunächst besser überstanden als andere. Allerdings bedrohte in der Folge die globale Rezession ihre stark exportgestützten Volkswirtschaften sehr. Um den wirtschaftlichen Schaden zu reduzieren, nutzen sie nun ihre vergleichsweise solide fiskalische Situation für sehr große Unterstützungsprogramme zugunsten der einheimischen Industrie, toleriert von einer in Wettbewerbsfragen ausnahmsweise vergleichsweise großzügigen Europäischen Kommission. Bis Mitte Mai 2020 beispielsweise stammten etwa 50 Prozent aller Staatshilfen in der Europäischen Union aus Deutschland (Finke 2020). Vielen süd- und osteuropäischen Ökonomien fehlten für diese Strategie die fiskalischen Mittel.

Die Corona-Krise führte – ohne größere Kontroverse – zu einer Wiederentdeckung der Industriepolitik. Diese Entwicklung ist besonders deswegen bemerkenswert, weil diese Form von Intervention für einige Jahrzehnte völlig verpönt war – der

Internationale Währungsfonds sprach in diesem Kontext sogar (in Anlehnung an Harry Potter) vom „...return of the policy that shall not be named“ (Cherif und Hasanov 2019). Im Rahmen des Revivals der Industriepolitik während der Corona-Krise beteiligte sich der Staat auch zunehmend an Unternehmen, in Deutschland häufig über die nationale Entwicklungsbank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Im Vordergrund steht dabei zum einen das Interesse, den Verkauf von potentiell zukunfts-trächtigen Unternehmen an ausländische Unternehmen zu verhindern, wie beispielsweise bei der staatlichen Beteiligung am Tübinger Impfstoffhersteller Curevac. (Zum anderen ging es darum, Unternehmen, die von den Auswirkungen der Pandemie – und den staatlichen Maßnahmen zu deren Bekämpfung – besonders betroffen waren, jedoch grundsätzlich überlebensfähig sind, durch staatliche Beteiligungen zu stabilisieren, wie beispielsweise bei der Lufthansa.

Zur Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen für Privathaushalte und Unternehmen haben die Staaten des Globalen Nordens auch ihre Kreditaufnahme deutlich ausgeweitet. Die fiskalischen Kriseninterventionen haben in diesen Ländern das Volumen der in der Globalen Finanzkrise aufgewendeten Finanzmittel deutlich überstiegen, um das Doppelte bis Dreifache (Makin und Layton 2021: 343). Hinzuzufügen zu dieser Aufzählung zunehmender staatlicher Eingriffe in die nationale Wirtschaft wäre im Prinzip noch die deutliche Intensivierung nichttraditioneller Interventionen durch die jeweiligen Zentralbanken. Auch wenn fast alle Zentralbanken von den Regierungen unabhängig sind, sind sie doch Teil des Staates. Während der Corona-Krise haben die Zentralbanken das Arsenal unkonventioneller Maßnahmen – also insbesondere die quantitative Lockerung durch Ankaufprogramme – sowie ihre Niedrigzinspolitik nochmals ausgeweitet. Diese Maßnahmen existierten schon seit der Globalen Finanzkrise und wurden nun nochmals intensiviert.

2 Veränderungen in der internationalen Wirtschaftspolitik

Der Fokus des zweiten Teils dieses Beitrags liegt nicht auf Fragen der nationalen Wirtschaftspolitik, sondern auf dem Strukturwandel in der globalen politischen Ökonomie, die von der Krise angeschoben werden. Beginnen wir mit jenen Bereichen, die unmittelbar von der Krise berührt werden. Zu den offensichtlichsten Konsequenzen der Corona-Krise gehört die Tendenz, die Verletzbarkeit der eigenen Volkswirtschaft gegenüber globalen Produktionsnetzwerken nach Möglichkeit zu verringern. Gerade bezogen auf medizinische Produkte – zum Beispiel Beatmungsgeräte oder Mundschutzmasken – wurde diese Fragilität auch für die breite Öffentlichkeit deutlich. Amerikanische Unternehmen hatten beispielsweise in weniger als einer Dekade 90 Prozent ihrer Produktion von Mundschutzmasken ins Ausland verlagert, mit nun tragischen Konsequenzen (Gereffi 2020: 292-296). Sehr schnell nach Ausbruch der Krise mussten zudem in vielen ökonomischen Sektoren wegen Fehlens entsprechender Vorerzeugnisse Produktionsprozesse eingestellt werden. Dieses Problem hält bis heute an, insbesondere wegen der Bedeutung Chinas für Vorerzeugnisse und der speziellen Form der Bekämpfung der Gesundheitskrise in diesem Land („Zero-Covid“), die

weiterhin für Restriktionen in der Produktion sorgen kann, während diese Restriktionen in den meisten Ökonomien des Nordens aufgrund erfolgreicher Impfprogramme inzwischen der Vergangenheit angehören.

In globalen Produktionsnetzwerken werden Güter nicht im eigenen Land produziert und dann als Ganzes in einem anderen Land verkauft, sondern der Produktionsprozess der Güter findet grenzüberschreitend statt, wobei einzelne Teile in einem bestimmten Land produziert werden, weitere Teile in einem anderen Land, um dann häufig in einem dritten zusammengebaut zu werden. In der Corona-Krise hat diese Aufgabenverteilung nicht nur die schnelle Herstellung essenzieller medizinischer Produkte sehr erschwert, sondern auch viele andere Produktionsprozesse umgehend zum Stillstand gebracht – beispielsweise, weil ein essentielles Zwischenprodukt in der chinesischen Wuhan-Provinz produziert wurde. In Reaktion auf diese Erfahrungen haben inzwischen viele Produzenten damit begonnen, ihre Abhängigkeit von diesen Netzwerken durch Rückverlagerung von Produktion substantiell reduzieren (als „on-shoring“ oder „re-shoring“ bezeichnet) oder zumindest jene von Vor- und Zwischenprodukten aus nur einem einzigen Land vermeiden. Im Fall von vitalen Produkten verlassen sich Regierungen allerdings nicht nur auf unternehmerische Entscheidungen. Eine Reihe von Regierungen – etwa jene Japans, Südkoreas und der USA – haben inzwischen finanzielle Programme aufgelegt, die das re-shoring finanziell belohnen (UNCTAD 2020: 6).

Grundlage globaler Produktionsnetzwerke sind zumeist ausländische Direktinvestitionen. Auch hier hat es seit Ausbruch der Pandemie eine Welle neuer staatlicher Maßnahmen gegeben, die Investitionen in die eigene Ökonomie restriktiv prüfen. Diese Maßnahmen richten sich vor allem gegen multinationale Unternehmen aus China. Der spezifische Hintergrund dieser Maßnahmen war eine frühe Phase der Pandemie, bei der sich China schneller von deren ursprünglichen wirtschaftlichen Folgen erholte, aufgrund seiner Zero-Covid-Strategie (auch wenn letztere inzwischen nachteilig wirkt). In der Folge versuchten viele chinesische Unternehmen die wirtschaftliche Schwächung in den Ökonomien des Nordens und in großen Schwellenländern für die Übernahme dortiger Unternehmen zu nutzen, um entsprechende Technologien oder einen besseren Marktzugang zu erwerben. Auf diese „Einkaufstour“ reagierten viele Regierungen – beispielsweise jene Australiens, Indiens, Kanadas sowie einiger EU-Mitgliedsstaaten sowie die EU selbst – mit der Einführung von Investitionsrestriktionen (UNCTAD 2020: 8). Die Einführung entsprechender Prüfverfahren vertiefte eine Tendenz, die bereits vor der Pandemie begonnen hatte, insbesondere im Verhältnis zwischen den USA und China. Die Trump-Regierung führte für Unternehmen wie Huawei Restriktionen ein, worauf China mit entsprechenden Unternehmen gegen amerikanische Unternehmen reagierte.

Ein weiteres Feld, bei dem die Corona-Pandemie zur Einführung neuer staatlicher Restriktionen geführt hat, ist die Regulierung des internationalen Handels. Selbst in einer Welt globaler Produktionsnetzwerke bleibt die Handelspolitik für Regierungen ein zentrales Instrument. Sie reguliert die Bedingungen, unter denen Güter und Dienstleistungen Grenzen überschreiten dürfen, beispielsweise durch Zölle oder regulatorische Normen. In der Geschichte der Weltwirtschaft haben sich eher liberale mit

eher protektionistischen Phasen der Handelspolitik abgewechselt. Seit den 1980er Jahren hatten zunächst Liberalisierungstendenzen dominiert. Allerdings gerieten sie in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich ins Stocken, wenn auch in historischer Perspektive noch auf einem hohen Niveau an Liberalisierung. Zuletzt hat sich das Volumen des Handels in Relation zur Wirtschaftsleistung global jedoch verringert, in der Handelspolitik dominieren seit einigen Jahren zudem restriktive über liberalisierende Maßnahmen (Nölke 2022b).

Die Coronavirus-Krise hat diese Hinwendung zum Protektionismus noch weiter intensiviert. Zunächst hat sie zu einer Vielzahl von Exporteinschränkungen geführt, insbesondere bei medizinischen Gütern, aber auch bei Nahrungsmitteln. Regierungen führten diese Einschränkungen ein, weil sie um die Versorgung ihrer Bevölkerung fürchteten. Bereits im März 2020 hatten 54 Regierungen solche Exporteinschränkungen eingeführt (Evenett 2020: 830). Auch wenn es nicht um klassischen Protektionismus handelt – bei dem es um Einschränkung von Importen geht – zeigt sich hier sehr deutlich die Fragilität der liberalen globalen Handelsregimes. Dessen Schwäche lässt sich auch daran ablesen, dass bereits kurz nach Ausbruch der Krise mehr Maßnahmen eingeführt wurden, die mit den WTO-Regeln nicht vereinbar sind, als jemals zuvor nach einer wirtschaftlichen Krise (Curran et al. 2021: 12) – und das in einem Kontext, der bereits vor der Krise bereits zum Protektionismus neigte, wie sich an der inzwischen fünf Jahre andauernden Blockade des WTO-Streitschlichtungsmechanismus durch die USA zeigt. Es darf in diesem Kontext auch nicht verwundern, dass der öffentliche Diskurs in den Industrieländern im Kontext der Corona-Krise zunehmend zum Protektionismus neigte, wie umfangreiche Meinungsumfragen demonstrieren (Mansfield und Solodoch 2022). Gravierend sind schließlich auch die Wechselwirkungen zwischen einer protektionistischen Handelspolitik und globalen Produktionsnetzwerken. Zum einen verhindern Exporteinschränkungen in Bezug auf Vorprodukte mitunter, dass Endprodukte überhaupt hergestellt werden können. Zum anderen basieren viele globale Produktionsnetzwerke auf der Annahme eines weiteren graduellen Abbaus von Handelsrestriktionen – eine Annahme, die zunehmend anachronistisch wirkt (Curran et al. 2021: 7).

3 Intensivierung der staatlichen Eingriffe durch den Ukraine-Krieg, China-US-„Decoupling“ und Klimapolitik

Obwohl die Corona-Krise noch nicht völlig ausgestanden ist, hat seit Februar 2022 die russische Invasion der Ukraine nicht nur die öffentliche Wahrnehmung dominiert, sondern auch viele der Tendenzen zu stärkeren staatlichen Eingriffen in die Ökonomie weiter intensiviert. Russische und westliche Unternehmen sind hier zunächst von Sanktionen betroffen und mussten ihre Operationen im Westen beziehungsweise in Russland häufig einstellen. Jene Unternehmen, die nicht direkt solchen staatlichen Zwängen ausgesetzt waren, haben häufig aus der Sorge von Reputationsschäden mehr oder weniger freiwillig ihre Operationen im jeweils anderen Land eingestellt. Zu dieser Entscheidung beigetragen haben nicht zuletzt Sanktionen, die die meisten russischen

Banken aus dem SWIFT-System für die reibungslose Übertragung von Informationen im internationalen Zahlungsverkehr ausgeschlossen haben (Nölke 2022c). Besonders umfangreich waren aber die späteren staatlichen Eingriffe in die Energiemärkte (insbesondere Gas und Strom), die beispielsweise durch umfangreiche Subventionen energieintensive Unternehmen unterstützen, damit allerdings auch den Wettbewerb in der EU erheblich beeinflussen, zuungunsten von Staaten, die nicht über entsprechende fiskalische Ressourcen verfügen (Höpner 2022). Auch hier greift der deutsche Staat wiederum zum Instrument der Beteiligung an Unternehmen – 2022 beispielsweise wurden die Gasimporteure Uniper und Sefo (vormals Gazprom Germania) übernommen, zudem beteiligt sich die KfW auf Weisung der Bundesregierung mit 500 Millionen Euro am Aufbau des Flüssiggasterminals in Brunsbüttel.

Noch weiter intensiviert werden die staatlichen Eingriffe in die Ökonomie durch den bereits vor der Pandemie angelaufenen Prozess der Entflechtung („Decoupling“) der chinesischen und US-amerikanischen Wirtschaftsräume. Im Hintergrund steht die Befürchtung eines umfassenden – auch militärischen – Konflikts zwischen den beiden Großmächten. Beide Seiten bereiten sich auf einen potentiellen Konflikt vor, indem sie die Abhängigkeit ihrer eigenen Unternehmen von der jeweils anderen Ökonomie zu reduzieren suchen. China hat zu diesem Zweck bereits 2015 die „Made in China 2025-“ Strategie verabschiedet, die allerdings nicht nur geopolitisch motiviert ist, sondern auch vom Interesse, chinesische Unternehmen in den höherwertigen Positionen globaler Produktionsnetzwerke zu positionieren (Levine 2020). Die USA haben in den letzten Jahren hier nachgezogen, einerseits mit Restriktionen für chinesische Unternehmen – zunächst mit Fokus auf Huawei, inzwischen aber auch in Bezug auf andere Firmen in Branchen wie IT und Telekommunikation – und andererseits mit sehr umfassenden Subventionen zum Aufbau einer Mikrochip-Produktion in den USA, insbesondere vor dem Hintergrund der führenden Rolle Taiwans in der Produktion besonders fortgeschrittener Mikrochips. In dieser Situation müssen dritte Ökonomien mit staatlichen Eingriffen nachziehen, beispielsweise mit der Organisation des nationalen „Rapidus“-Konsortium zur Produktion von Mikrochips in Japan und die EU mit ihrem Konzept einer „Open Strategic Autonomy“ und einem möglichen „EU Chips Act“. Auch Deutschland wird in diesen Konflikt involviert. So hat die Bundesregierung unlängst nicht nur chinesischen Unternehmen den Erwerb von zwei deutschen IT-Unternehmen untersagt, sondern auch dafür gesorgt, dass der chinesische Hafenbetreiber COSCO nur eine Beteiligung von unter 25 Prozent am Terminal Tollerort im Hamburger Hafen erwerben durfte, statt der ursprünglich angestrebte 35 Prozent. Bereits 2018 hatte die KfW zudem bereits 2018 auf Weisung der Bundesregierung 20 Prozent am Stromnetzbetreiber 50 Hertz übernommen, um eine Beteiligung eines chinesischen Konzerns abzuwehren.

Zu einer dritten Quelle verstärkter staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft mutiert die Klimapolitik. Hier sorgte 2022 beispielsweise die Verabschiedung des US „Inflation Reduction Acts“ (de facto ein großangelegtes Subventionsprogramm für klimafreundliche Technologien) für transatlantische Irritationen, da dieses Programm auch umfangreiche Anforderungen in Bezug auf den Erwerb von (Vor-)Produkten amerikanischer Herkunft stellt. Europäische Regierungen befürchten eine Verlagerung von

Produktionsprozessen in die USA, unterstützt auch durch die dort deutlich niedrigeren Energiekosten. Mittelfristig ist mit einem noch größeren staatlichen Eingriff in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu rechnen, in Form eines CO²-Grenzausgleichssystems („Carbon Border Adjustment Mechanism“/CBAM), über den die EU im März 2022 eine grundlegende Verständigung erzielt hat. Der CBAM soll verhindern, dass CO²-intensive Produktionsprozesse aufgrund erhöhter Steuern für entsprechende Emissionen in außereuropäische Regionen ohne solche Steuern verlagert werden. Exporte aus diesen Regionen sollen mit einem CBAM-Importzoll belegt werden, was von den Handelspartnern der EU allerdings als protektionistische Maßnahme interpretiert wird und zu Gegenmaßnahmen führen könnte.

4 Die Schwächung der liberalen internationalen Ordnung und der Aufstieg Chinas

Die Entwicklungen im Bereich der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik verweisen auf den andauernden Prozess der Schwächung der Wirtschaftsinstitutionen der liberalen internationalen Ordnung – zu jener gehören zum Beispiel die Prinzipien des Multilateralismus, stabiler internationaler Regeln und der Koordinationsrolle internationaler Organisationen, aber auch eine liberale Organisation des Kapitalismus auf nationaler Ebene (Lake et al. 2021) – der in der Corona Virus-Krise noch weiter zugenommen hat. Als konkrete Entscheidung während der ersten Phase der Krise ist hier zudem an die Entscheidung von US-Präsident Trump zu denken, die Finanzierung der globalen Gesundheitsorganisation (WHO) einzustellen, begründet damit, jene sei gegenüber der chinesischen Regierung zu freundlich eingestellt und hätte daher den ursprünglichen Ausbruch der Pandemie in Wuhan nicht intensiv genug untersucht (Gostin et al 2020a: 379). In eine ähnliche Richtung weist das Versagen internationaler Institutionen, eine halbwegs faire Verteilung von Impfstoffen unter Einbeziehungen des Globalen Südens sicherzustellen (Gostin et al. 2020b: 1617). Zu der Erosion der Rolle multilateraler Institutionen in der Corona-Krise kommt noch ein eher indirekter Mechanismus hinzu: die Corona-Krise hat Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ökonomien vertieft. Da diese Ungleichheiten eine nicht geringe Rolle beim Aufstieg des Rechtspopulismus spielen und letzterer der liberalen Wirtschaftsordnung skeptisch gegenübersteht, sollte sich diese Erosion daher mittelfristig weiter intensivieren.

Die hier skizzierten Änderungen in verschiedenen zentralen Politikfeldern wirtschaftlicher Regulierung sprechen also dafür, dass sich der Erosionsprozess der globalen liberalen Ordnung weiter fortsetzen wird (Norrlöf 2020). Liberale Grundwerte spielen im Post-Corona-Kapitalismus eine geringere Rolle. Zentrale Institutionen der liberalen globalen Ordnung existieren zwar weiter, zumal sie auch für die chinesische und die amerikanische Ökonomie wichtig sind – wie die Grundfunktionen der WTO. Andere internationale Institutionen aber, beispielsweise die zentralen Denkfabriken der westlichen Ordnung G7 und OECD, werden in globaler Perspektive eher marginalisiert, zugunsten der weniger vom Norden dominierten G20. Die Aufteilung in

zwei getrennte globale Wirtschaftsblöcke – ähnlich wie im Kalten Krieg – wurde durch die Corona-Krise noch weiter beschleunigt. Diese Entwicklung stellt für besonders exportorientierte Ökonomien wie jene Deutschlands ein erhebliches Problem dar.

Die USA haben ihre multilaterale Führungsrolle in den letzten Jahrzehnten reduziert, zugunsten von Versuchen, den Aufstieg Chinas aufzuhalten und die eigene Wirtschaft zu stärken. Ebenso wenig vorstellbar ist allerdings, dass China in absehbarer Zeit den Ausfall einer multilateralen Führungsrolle auf Seiten der USA durch den Aufbau einer „sinozentrierten“ Ordnung kompensieren kann. Eine solche globale Führungsrolle hat politische und ökonomische Stabilität zur zentralen Voraussetzung. Beide Aspekte sind eng verbunden, da politische Stabilität in einem autoritären Regime wie dem Chinas vor allem von kontinuierlicher Verbesserung des Lebensstandards durch die Regierung abhängt. Kurz- bis mittelfristig ist allerdings von China keine starke wirtschaftliche Dynamik zu erwarten. Vielmehr wird China an der Lockerung globaler Produktionsnetzwerke und der verringerten Abhängigkeit von seiner Wirtschaft leiden. Auch werden andere Staaten den Erwerb von Firmen und damit verbundener Technologien durch chinesische Unternehmen in absehbarer Zeit restriktiver handhaben, im Sinne der beschriebenen protektionistischen Tendenz. Schließlich werden chinesische Exporte unter der globalen wirtschaftlichen Eintrübung leiden.

Die internationale Führungsrolle Chinas hat in jüngerer Zeit zudem einige Rückschläge erlitten, beispielsweise durch das schlechte Image als Herkunftsland des Corona-Virus oder zuletzt durch die mit vielen Einschränkungen verbundene „Zero Covid“-Politik. Allerdings konnte die chinesische Regierung diese Rückschläge durch diplomatische Bemühungen in Form von Hilfsprogrammen für besonders Pandemie-betroffene Länder teilweise kompensieren (Gauttam et al. 2020). Diese Hilfsprogramme – etwa die Lieferung von Gesundheitsgütern – wurden von umfangreicher Propaganda begleitet. Zudem hat China in Form der „Belt and Road Initiative“ und verschiedenen Formen der chinazentrierten Konnektivitätspolitik (d. h. „Infrastrukturinvestitionen und internationale Kreditvergabe, die Ausweitung der Kooperation mit und die Einflussnahme auf Institutionen in Forschung, Finanzen und Politik, der Erwerb internationaler Medienhäuser sowie die Verbreitung eigener technischer und regulativer Standards“, Kohlenberg und Godehardt 2018: 1) seinen internationalen Einfluss in den letzten Jahren bereits deutlich konsolidiert, zuungunsten der liberalen internationalen Ordnung.

5 Implikation: Eine zunehmende Hinwendung zum organisierten Kapitalismus

Während der Coronavirus-Krise können wir also eine generelle Hinwendung zum Nationalstaat sowie staatlichen Wirtschaftsinterventionen und eine Abwendung von einer liberalen internationalen Wirtschaftsordnung feststellen, in den Ökonomien des Nordens wie denen des Südens. Viele Beobachter:innen meinen darin den Beginn ei-

ner neuen Dominanz des Staatskapitalismus zu erkennen, eine Behauptung mit allerdings etwas unscharfen Konturen (Alami und Dixon 2020). Gehaltvoller werden diese Thesen im Kontext von Debatten über liberale und organisierte Phasen des Kapitalismus (Nölke und May 2019). Dort wird ein Abwechseln dieser beiden grundlegenden Formen des Kapitalismus angenommen. Beide Phasen dauern einige Dekaden, sind aber inhärent instabil. Liberale Phasen (wie zwischen den beiden Weltkriegen und nach 1980) enden in turbulenten Krisen, Phasen des organisierten Kapitalismus (wie zwischen 1945 und 1975) wegen ihrer geringeren Fähigkeit zur effizienten Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen in Stagnationsperioden. Nach dieser Logik befinden wir uns derzeit im Übergang von einer liberalen zu einer organisierten Periode, bei der die Corona-Pandemie einen mehr oder weniger zufälligen Beschleunigungsfaktor darstellt.

Der Kernunterschied zwischen liberalen und organisierten Kapitalismusphasen wird daran deutlich, ob Unternehmen der privaten Verfügung ihrer Eigner dienen, oder aber als öffentlich-private Infrastrukturen. Im letzteren Fall werden die Eigner in ihren wirtschaftlichen Entscheidungen durch kollektive Interessen begrenzt. Kollektive Interessen im organisierten Kapitalismus können allerdings sehr unterschiedliche Formen annehmen, von Brancheninteressen wie in Kartellen, über gemeinsame Klasseninteressen, bis hin zu geopolitischen Interessen, beispielsweise die Unterstützung einer Kriegsökonomie. Die oben skizzierten Tendenzen seit Ausbruch der Coronavirus-Krise sprechen sehr stark für eine erneute Hinwendung zum organisierten Kapitalismus, in diesem Fall unter dem Patronat des Nationalstaats. Diese Hinwendung hatte sich bereits vor Beginn der Krise angedeutet, beispielsweise in Form des Aufstiegs des Rechtspopulismus oder auch der Brexit-Entscheidung (Nölke 2017). Für die unmittelbare Zukunft lautet daher die Kernfrage, ob die aktuelle Tendenz zum organisierten Kapitalismus progressiv gestaltet werden kann – wie beim New Deal der 1930er Jahre – oder nicht, wie im Faschismus. Sicher ist jedoch, dass die Tendenz zum organisierten Kapitalismus für manche Ökonomien eine größere Herausforderung bedeutet als für andere. Im Vergleich zu den großen, relativ stark auf ihre jeweiligen Binnenmärkte fokussierten Ökonomien Chinas und der USA wird die Erosion der liberalen Ordnung insbesondere für die exportorientierte Ökonomie Deutschlands eine gravierende Bedrohung darstellen. Eine Ausbalancierung unserer Ökonomie zugunsten einer stärkeren Rolle der Binnennachfrage – über höhere Löhne und staatliche Investitionen – ist daher geboten (Nölke 2021).

Anmerkung

- 1 Dieser Beitrag beruht in großen Teilen auf Nölke (2022a), einer umfassenden Bestandaufnahme der Auswirkungen der Corona-Krise auf 31 Bereiche der Internationalen und Vergleichenden Politischen Ökonomie sowie der dort nun anstehenden Weichenstellungen. Dort finden sich auch umfassende Literaturhinweise zu diesem Beitrag.

Literatur

- Alami, Ilias und Dixon, A. (2020) 'State capitalism(s) redux? Theories, tensions, controversies', *Competition & Change* 24: 1, 70-94.
- Cherif, R. und Hasanov, F. (2019) *The Return of The Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy* (IMF Working Paper 19/74). Washington: International Monetary Fund.
- Curran, L., Eckhardt, J. und Lee, J. (2021) 'The trade policy response to COVID-19 and its implications for international business', *Critical Perspectives on International Business* 17: 2, 252-320.
- Evenett, S. J. (2020) 'Sicken thy neighbor: The initial trade policy response to COVID-19', *The World Economy* 43: 828-839.
- Finke, B. (2020): 'Vestager sieht Bevorzugung Deutschlands bei Staatshilfen', *Süddeutsche Zeitung*, 17. Mai.
- Gauttam, P., Singh, B. and Kaur, J. (2020) 'COVID-19 and Chinese global health diplomacy: Geopolitical opportunity for China's hegemony?' *Millennial Asia* 11; 3, 318-340.
- Geretti, G. (2020) 'What does the COVID-19 pandemic teach US about global value chains? The case of medical supplies', *Journal of International Business Policy* 3: 3, 287-301.
- Gostin, L.O., Habibi, R. and Meier, B. M. (2020a) 'Has global health law risen to meet the COVID-19 challenge? Revising the international health regulations to prepare for future threats', *Journal of Law, Medicine & Ethics* 48: 376-381.
- Gostin, L. O., Moon, S. und Meier, B. M. (2020b) 'Reimagining global health governance in the age of COVID-19', *American Journal of Public Health* 110(11): 1615-1619.
- Höpner, M. (2022) 'Ein Lehrstück in europäischer Solidarität', *Merkur* 883: 63-70.
- Kohlenberg, P. und Godehardt, N. (2018) 'Chinas globale Konnektivitätspolitik: Zum selbstbewussten Umgang mit chinesischen Initiativen', *SWP-Aktuell* 18: 1-4.
- Lake D., Martin L. und Risse, T. (2021) Challenges to the liberal order: Reflections on international organization. *International Organization* 75: 2, 225-257.
- Levine, D.A. (2020) 'Made in China 2025: China's strategy for becoming a global high-tech superpower and its implications for the U.S. economy, national security, and free trade', *Journal of Strategic Security* 13: 3, 1-16.
- Makin, A.J. und Layton, A. (2021) 'The global fiscal response to COVID-19: Risks and repercussions', *Economic Analysis and Policy* 69, 340-349.
- Mansfield, E.D. und Solodoch, O. (2022) 'Pandemic protectionism: COVID-19 and the rise of public opposition to trade', SSRN (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4128046>)
- Nölke, A. (2017): 'Brexit: Towards a new global phase of organized capitalism?' *Competition & Change* 21: 3, 230-241.
- Nölke, A. (2021) *Exportismus: Die deutsche Droge*, Frankfurt: Westend Verlag.
- Nölke, A. (2022a) *Post-Corona Capitalism: The Alternatives Ahead*. Bristol: Bristol University Press.
- Nölke, A. (2022b) 'Nationale Kapitalismusmodelle und wirtschaftliche De-Globalisierung', in: S. Schirm, A. Busch, S. Lütz, S. Walter und H. Zimmermann (Hrsg.) *De-Globalisierung: Forschungsstand und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, 19-38.
- Nölke, A. (2022c) 'Goeconomic infrastructures: Building Chinese-Russian alternatives to SWIFT', in: B. Braun und K. Koddembrock (Hrsg.) *Capital Claims: The Political Economy of Global Finance*, London: Routledge, 147-166.
- Nölke, A. und May, C. (2019), 'Liberal versus organized capitalism: a historical-comparative perspective', in: T. Gerocos und M. Szanyi (Hrsg.): *Market Liberalism and Economic Patriotism in the Capitalist World-System*, Cham: Palgrave, 21-42.
- Norrlof, C. (2020) 'Is Covid-19 a liberal economic curse? Risks for liberal economic order', *Cambridge Review of International Affairs* 33: 5, 799-813.
- UNCTAD (2020) *Investment Policy Responses to the COVID-19 Pandemic* (Investment Policy Monitor Special Issue No.4), Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

Gehört die Zukunft den Autokratien?

Uwe Backes

Zusammenfassung

Autokratien sind politische Systeme ohne effektive Gewaltenkontrollen. Nicht alle, aber manche von ihnen gewinnen durch gute Leistungen Akzeptanz und können so große Teile der Bevölkerung dauerhaft integrieren. Ein demokratisches „Ende der Geschichte“ ist folglich zweifelhaft, solange sich Menschen in autokratische Strukturen fügen und den Genuss erworbener Güter mehr schätzen als die Entfaltungschancen politischer Selbstbestimmung.¹

„The Global Expansion of Authoritarian Rule“ lautet der Titel des 2022 veröffentlichten Berichts der Washingtoner NGO „Freedom House“. Das 16. Jahr in Folge sei der Anteil der in „freien“ Staaten lebenden Menschen gesunken (auf rund 20 Prozent), während etwa 36 Prozent der Weltbevölkerung unter „unfreien“ Bedingungen lebten (Repucci/Slipowitz 2022: 1). Zwischen beiden Bereichen erstreckt sich eine Übergangszone variantenreicher Regime, die als „teilweise frei“ gelten. Viele von ihnen können ebenfalls als Autokratien (oder Diktaturen) gelten, wenn man sie mit Karl Loewenstein (1959) als politische Systeme fasst, die durch das Fehlen effektiver Gewaltenkontrollen gekennzeichnet sind. Eine „Superexekutive“ beherrscht staatliche Institutionen und Gesellschaft auf eine Weise, dass ihre Machtstellung weder durch Opposition noch durch kritische Medien in Gefahr gerät.

Nicht bewahrheitet hat sich Francis Fukuyamas optimistische Vorhersage angesichts des Niedergangs realsozialistischer Autokratien in Europa: Die normative „Universalisierung der westlichen liberalen Demokratie als der endgültigen Form poli-



Prof. Dr. Uwe Backes

Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung,
Technische Universität Dresden

tischer Ordnung“ (Fukuyama 1989: 4) sei unabwendbar. Stattdessen erzielen demokratiegefährdende Populismen Resonanzgewinne in zahlreichen Demokratien – und tragen/trugen zum Qualitätsverlust freiheitlicher Ordnung bei. Zugleich betreibt ein „technokratischer Autoritarismus“ („China Modell“) zunehmend „aktive Diffusionspolitik“ (Zürn 2022: 108), um weltweit an Attraktivität zu gewinnen.

Die Frage nach der „Zukunft der Autokratien“ überfordert die Prognosefähigkeit der Sozialwissenschaften und lässt sich weder pauschal bejahen noch verneinen. Denn die Zukunftsfähigkeit der Ordnungsformen ist interdependent: Sind die freiheitlichen Demokratien so schwach oder die Autokratien so stark? Dieser Beitrag untersucht eine Seite dieser komplexen Wechselbeziehung, indem er sich den Gründen für die Robustheit mancher autokratischer Regime zuwendet. Dabei werden Aspekte der Herrschaftslegitimation ebenso beachtet wie herrschaftsstrukturelle Qualitäten. Auf der Ebene der Herrschaftslegitimation können Despotien (Machtakkumulation und Selbstbereicherung als Herrschaftsziele; Beispiele: Turkmenistan, Nicaragua), absolute Monarchien (dynastische Legitimation; Beispiele: Oman, Vereinigte Arabische Emirate, Marokko), autoritäre Regime (Rekurs auf traditionale „Mentalitäten“: Sicherheit, Ordnung, kontrollierte Modernisierung etc.; Beispiele: Belarus, Singapur) und Weltanschauungsdiktaturen/Ideokratien (Staatsideologie mit hoher Aussagenreichweite und chiliastischen Tendenzen; Beispiele: Nordkorea, Islamische Republik Iran) unterschieden werden. Auf der Ebene der Herrschaftsstruktur lassen sich Autokratien nach ihren Herrschaftsträgern (etwa: Militärregime wie Myanmar, Algerien, Pakistan) oder dem Ausmaß des Personalismus/Klientelismus (charismatische oder kollektive Führung, Verhältnis formaler und informeller Institutionen) unterscheiden. Zudem finden sich zahlreiche Übergangsformen und „Hybride“ mit beachtlicher Stabilität. Angesichts dieser Formenvielfalt gibt es nicht „den“ entscheidenden Erklärungsfaktor für die Robustheit von Autokratien, sondern situativ sich entfaltende Stärken, die im Systemwettbewerb und unter Stress Regimestabilität bewirken und einen Regimesturz verhindern.

1 Stabilisierende Legitimationsmodi

Wer argumentiert, autokratische Eliten hätten ihre Untertanen über lange Zeiträume vorsätzlich in Armut und Unwissenheit gehalten, um ihre Herrschaft mithilfe von Mythen und religiösen Trugbildern zu legitimieren, erfasst zweifellos eine wichtige Komponente autokratischer Herrschaftslegitimation. Denn autokratische Führungszirkel fürchten Situationen, in denen die kunstvoll errichtete Legitimationsfassade einstürzt. Die Offenbarung systemischer Korruption beispielsweise kann ein wirkungsvolles Instrument der Herrschaftsstabilisierung in sein Gegenteil verkehren. Der Nowitschok-Giftanschlag auf den russischen Oppositionellen Alexej Nawalny (August 2020) sollte einen populären Gegner des Kremls zum Schweigen bringen, dessen Antikorruptionsfeldzug als Gefahr für die Unterstützung des Putin-Regimes galt. Nawalny rächte sich vor seiner tollkühnen Rückkehr (und Inhaftierung) mit einem Enthüllungsfilm über Putins Selbstbereicherungspraktiken und seinen geheimen Protzpalast an der

Schwarzmeer-Küste (Ackeret 2021). Ähnliches Missgeschick widerfuhr dem Pekinger Autokraten Xi Jinping, als der Hongkonger Unternehmer Desmond Shum im September 2021 ein Sittengemälde der hedonistischen Machtzirkel der Volksrepublik China veröffentlichte (Shum 2021). Shum hatte sich in den Jahren 2002 bis 2017 innerhalb der Topelite bewegt und miterlebt, wie „die Familien der Führungsriege die Nähe zur Macht nutzten, um Milliarden abzuzwacken“ (Böge 2021). Mithilfe seiner vier Jahre zuvor in Peking verschwundenen Frau versuchten Agenten des chinesischen Sicherheitsapparates, Shum dazu zu bewegen, sein Buch zu stoppen. Andernfalls könne seinem Sohn etwas zustoßen. Das Buch zeigte u.a., wie Xi Jinping die von ihm 2012 gestartete Antikorruptionskampagne selektiv nutzte, um Kontrahenten zu schaden und die eigenen Netzwerke zu schützen.

Regimepropagandisten kontern Enthüllungen gewöhnlich mit Gegennarrativen, welche die Glaubwürdigkeit und moralische Integrität der Kritiker untergraben. Dabei gilt es, Legitimierungsmechanismen zu reaktivieren (wie Sicherheits- und Modernisierungsversprechungen, überlieferte Mentalitäten, Versatzstücke religiöser oder ideokratischer Heilslehren), die in der Bevölkerung wirksam sind. Ein erprobtes Mittel ist die Erzeugung oder Revitalisierung von Feindbildern, um von eigenem Versagen abzulenken und alle Energien im Kampf gegen einen Aggressor zu bündeln.

Die Glaubwürdigkeit der Herrschaftslegitimierung steht und fällt jedoch mit der Wahrnehmung der Leistungsfähigkeit autokratischer Regime (Croissant/Wurster 2013). Autokratien leiden keineswegs generell an der – im Vergleich zu konsolidierten Demokratien vielfach ins Auge springenden (Merkel 2010: 59) – Kombination aus Partizipationsfeindlichkeit, mangelnder Responsivität und Innovationsträgheit. Neben den Rentierstaaten am Persischen Golf wie Katar, Kuwait oder Oman wird vor allem der Stadtstaat Singapur mit Recht als Beispiel für solides Wirtschaften, Erfüllung von Entwicklungszielen und (sozial-ökonomische) Zukunftsverantwortlichkeit der politischen Führung genannt (Schmidt 2013).

Allerdings kann auch überzeugende Performanz für Autokratien zum Problem werden. Dies hat Samuel Huntington (1991: 65f.) in seiner – von Modernisierungsoptimismus geprägten – Studie über die „drei Wellen der Demokratisierung“ gezeigt. Autokratien steckten – anders als liberale Demokratien – in einem Performanzdilemma insofern, als nicht nur schlechte, sondern auch gute Leistungen destabilisierend wirkten. Denn soziale Modernisierung und ökonomische Entwicklung erzeugten Demokratisierungsdruck: Ein ansteigendes Wohlstandsniveau fördere die Verbreitung von Einstellungen und Werthaltungen (interpersonales Vertrauen, Lebenszufriedenheit, Kompetenz), die demokratische Orientierungen begünstigten. Wirtschaftliche Entwicklung führe zu einer Hebung des Bildungsniveaus, und gut ausgebildete Menschen neigten stärker als wenig Gebildete zu demokratischen Überzeugungen. Wirtschaftliche Entwicklung mache Ressourcen für verschiedene soziale Gruppen verfügbar und erleichtere eine Mentalität des Ausgleichs, des Aushandelns und der Kompromissbildung. Sie bewirke auch die Öffnung der Gesellschaften für Außenhandel, Investitionen, Technologietransfer, Tourismus und Kommunikation. Die Verflechtung eines Landes mit der Weltwirtschaft lasse von der Regierung unabhängige Quellen von Wohlstand und Einfluss sprudeln und öffne die Gesellschaft gegenüber de-

mokratischen Ideen. Schließlich führe ökonomische Entwicklung zur Entstehung von Mittelschichten: Geschäftsleute, Fachpersonal, Ladenbesitzer, Lehrer, Zivilbedienstete, Manager, Techniker, Büroangestellte, die politischen Einfluss ausüben, mitberaten und mitentscheiden wollen. Diesen Anforderungen seien Autokratien auf Dauer kaum gewachsen.

Wie aber erklärt sich dann die Zählebigkeit vieler autokratischer Regime? Neuere Forschungen scheinen nahezu legen, dass Performanzdilemmata nicht zwangsläufig eintreten. So konstatierten Dag Tanneberg, Christoph Stefes und Wolfgang Merkel (2013) in einer statistischen Analyse für Autokratien einen stabilisierenden Effekt eines hohen Bruttoinlandsprodukts. Auf der Ebene der Herrschaftslegitimation unterschätzt Huntington die Fähigkeit von Autokratien, systemische Legitimität zu erzeugen und zu erneuern (Backes 2013). Kunstvolle Legitimationsfassaden, traditionale Mentalitäten wie auch große politische Verheißungen können über lange Zeiträume eine Grundlage für lang andauernde Regimestabilität schaffen.

Regime binden Menschen durch Symbole, Rituale, Feiern und Feste (Smend 1928). Auf diesem Feld haben die Ideokratien ein hohes Maß an Virtuosität entwickelt. Nicht selten bedienen sie sich der Formenwelt religiöser Gemeinschaften (Mayer 1995). Spätere Autokraten sind von den totalitären Vorbildern in vielfältiger Weise inspiriert worden. Das gilt auch für den Bereich der Bildung und Erziehung sowie der Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Kein autokratisches System kann gänzlich darauf verzichten, die Jugend im eigenen Sinne zu beeinflussen und die Medien für eine breitenwirksame Selbstdarstellung zu nutzen. Organisationsmacht bedeutet hier die Fähigkeit, die Jugend im Sinne der eigenen Bedürfnisse zu formen sowie die gesellschaftlichen Kommunikationsprozesse lenkend und selektierend zu beeinflussen. Autokraten werden stets bestrebt sein, möglichst große Verfügungsgewalt über moderne Massenmedien zu gewinnen – schon, weil sie wissen, dass mangelnde Kontrolle über bedeutende Kommunikationskanäle regimekritischen bis –feindlichen Akteuren in die Hände spielt. Das gilt auch für die neuesten Innovationen im Bereich der Kommunikationsmedien, die zunächst bekanntlich als Hebel gesellschaftlicher Liberalisierung und Demokratisierung gefeiert wurden (Diamond 2010), während autokratische Eliten gleichzeitig nichts unversucht ließen, mit ihrer Hilfe die Lufthoheit über den Kommunikationsraum zu erlangen. Erste empirische Untersuchungen über die Wirkung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien weltweit konnten keine demokratisierenden Effekte des Internets und der Social Media feststellen (Rød/Weidmann 2015). Viel spricht für eine ambivalente Wirkung moderner Medien: Sie können sich als wirksame Mittel autokratischer Stabilisierung erweisen, aber ebenso demokratischen Protest beflügeln.

2 Stabilisierende Strukturen

Manche Autokratien zeigen ein hohes Maß an Organisations- und Steuerungsfähigkeit, die es ihnen erlaubt, auf zentralen Politikfeldern legitimierend, integrierend und kontrollierend einzugreifen. Aus einer Rational-Choice-Perspektive kann konzentrier-

te Staatsgewalt nur durchgesetzt und aufrechterhalten werden, wenn es der Topelite gelingt, dauerhafte Unterstützerkoalitionen zu bilden. Das bedeutet vor allem: ihre führenden Vertreter davon zu überzeugen, dass subversive Bündnisse keine realistische Erfolgchance haben und es ungleich vorteilhafter wäre, sich gegenüber dem Inhaber der Macht weiterhin loyal zu verhalten (Tullock 1987: 24). Umgekehrt droht der Koalition Gefahr, wenn Elitensegmente die Vorteile, sich ins Lager der (legalen/illegalen) Opposition zu begeben, höher einschätzen als den Verbleib im Machtzirkel. Der Selektoratstheorie von Bueno de Mesquita u.a. (2003) zufolge ist dies vor allem dann der Fall, wenn die Fähigkeit des Machtzirkels schwindet, Regimetreue zu belohnen, also Vorteile und Ressourcenzugang zu gewähren. Regimestabilität wird dabei oft am Vorhandensein und Funktionieren von Institutionen gemessen, die Teilhabe des Selektorats und Integration in die regimetragenden Klientelstrukturen ermöglichen (Svolik 2012: 88). Jennifer Gandhi (2008: 180-188) betont die Fähigkeit zur Integration kooperationsbereiter Teile der Opposition, während Beatriz Magaloni (2008) neben der Kooptationskompetenz des Herrschaftszentrums auch dessen Suggestivkraft hervorhebt, nach außen wie innen ein glaubhaftes Bild der Unbesiegbarkeit zu vermitteln. Adrián del Río (2020) stellt für limitierte Mehrparteienregime fest: Der Institutionalierungsgrad von Hegemonialparteien und die Fähigkeit der Steuerung (Manipulierung) des Wahlprozesses können das Überleben autoritärer Autokratien sichern.

Unabhängig vom Autokratietypp erhöht die rechtzeitige Klärung der Nachfolgefrage die Wahrscheinlichkeit der Bewahrung der Regimestabilität beim Ausscheiden des Autokraten an der Spitze der Machtpyramide. Dies gilt vor allem für hochgradig personalisierte Autokratien (Schedler 2013: 377). Denn eine unregulierte Sukzession kann leicht in regimegefährdende Intra-Eliten-Konflikte münden. Dies erklärt die bleibende Attraktivität hereditärer Sukzession in der postroyalen Welt. Sie findet nicht nur in despotischen und autoritären Autokratien Anwendung (Brownlee 2007), sondern vollzog sich selbst in einem stark ideologisch legitimierten Regime wie Nordkorea zweimal in Folge ohne größere Verwerfungen. Wenn eine Übergabe vom Vater auf den Sohn (oder die Tochter) nicht in Frage kommt, reduziert eine Machtübergabe innerhalb des engsten Machtzirkels (wie die Stabübergabe Fidel Castros an seinen Bruder Raúl) das Konfliktrisiko.

Spezifische Stabilitätsrisiken verbinden sich mit der Art und Herkunft der Herrschaftsträger. Militärregime sind meist von kurzer Dauer, weil das institutionelle Selbsterhaltungsinteresse der Militärführung in einem strukturellen Spannungsverhältnis zu ihrem Machterhaltungsinteresse steht (Geddes 1999: 131). Mit anderen Worten: Wenn das Militär Verantwortung für weite Politikbereiche übernimmt, kann schlechte Performanz seine gesellschaftliche Rolle als Institution gefährden. Daher sind Konflikte zwischen Gruppen innerhalb des Militärs (und seiner verschiedenen Waffengattungen) programmiert. Allerdings zeigen Länder mit langjähriger Militärdominanz, wie dieses Grunddilemma in seinen Auswirkungen begrenzt werden kann. In Myanmar wurden Junta und Regierungskabinett paritätisch besetzt, die Armee erweitert und modernisiert, Polizei und zivile Sicherheitsdienste militärisch kontrolliert, der Militärgeheimdienst als Kontrollorgan über die Opposition ausgebaut, Rebellengruppen er-

folgreich kooptiert, der Zugriff auf strategisch bedeutsame Teile der Wirtschaft gesichert und Teile der Bevölkerung mittels einer eigenen Massenorganisation in das Regime eingebunden (Croissant 2016: 321).

Geballte Organisationsmacht (aktive Regimeparteien, effektive und in hohem Maße loyale Sicherheitsapparate, starker Zugriff auf die Wirtschaft, funktionierende Medienlenkung) gilt als wichtige Stabilitätsvoraussetzung von Autokratien, in denen die Gesellschaft (organisierte Interessen, regimekritische Gruppen mit Protestpotenzial) nicht völlig durchherrscht ist (Levitsky/Way 2010). Allerdings dürfte dieser Erklärungsfaktor keineswegs nur im „kompetitiven Autoritarismus“, sondern auch in Ideokratien stichhaltig sein, denn mobilisierungsfähige Parteien, starke Sicherheitsapparate und das Primat der Politik über die Ökonomie gelten vielen Autoren als Indikatoren für einen erfolgreichen Totalitarisierungsprozess.

Organisatorische Effizienz ist für zwei Aspekte der Regimestabilisierung von hoher Bedeutung: Integration und Repression. Beide Bereiche sind interdependent, denn die Integrationsfähigkeit erhöht die Repressionsschwelle, also die Wahrscheinlichkeit, dass Opposition und Widerstand durch Kontrolle, Zwang und Gewalt im Zaum gehalten werden müssen (Gerschewski 2013). Von Rudolf Smend (1928) stammt die Unterscheidung zwischen persönlicher und funktioneller Integration. Zur persönlichen Integration zählt die Einbeziehung von Personen in regimekonforme Kanäle der Rekrutierung von Führungspersonal auf allen Ebenen des politischen Systems. Besondere Bedeutung kommt der Fähigkeit zu, Gruppen mit Oppositionspotenzial institutionell einzubinden (etwa in Parlamenten und regimetreuen Interessenorganisationen). Die Investiturform der Kooptation, d.h. die autonome Selbstnachbesetzung durch Leitungsgremien des autokratischen Systems, ist nach Loewenstein (1973, S. 13f.) in autokratischen Systemen von besonderer Bedeutung. Ideokratien unterscheiden sich zumindest in ihren totalitären Hochphasen in ihrer Kooptationspraxis von anderen Formen der Autokratie, da sie ein Elitenrekrutierungsmonopol von Partei/Bewegung institutionalisieren, alle sozialen Sphären infiltrieren und den Grad des politischen, sozialen und kulturellen Pluralismus in einem Maße verringern, dass Kooptation „nach außen“ faktisch nicht mehr stattfindet (Kailitz 2014). Für die Kooptation „nach innen“ haben die kommunistischen Regime in Gestalt der Nomenklatur ein einzigartiges, hochgradig formalisiertes und bürokratisch durchstrukturiertes System der Kaderrekrutierung entwickelt. In der Volksrepublik China überdauerte dieses System die Reformperiode unter Deng Xiaoping (1978-1997), blieb die Monopolstellung der Staatspartei doch im Wesentlichen unangetastet. Auch unter Xi Jinping zählt die Nomenklatur folglich „zu den wichtigsten Säulen der Herrschaft der KPC“ (Heilmann/Shih/Stepan 2016: 100).

Funktionelle Integration meint die Ermöglichung der Teilhabe etwa in Form von Wahlen und Abstimmungen. Sie haben in Ideokratien stets einen nicht-kompetitiven Charakter, dienen aber insofern der Legitimierung, als sie Massenunterstützung demonstrieren sollen. In anderen Autokratien enthalten Wahlen dagegen oft kompetitive Elemente und können auf diese Weise der Einbindung semioppositioneller Gruppierungen dienen. Wahlen unterliegen zwar mannigfachen Manipulationsmechanismen (Schedler 2002), sind aber oft kein bloßes Akklamationsinstrument, strangulieren

den Wettbewerb nicht völlig, räumen der in Teilen legalen Opposition kontrollierte Freiräume ein und fungieren so als eine Art politisches Barometer (Nohlen 2014: 30-37). Vor allem in den autoritären Autokratien des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts hat die neuere Forschung die Rolle von Institutionen entdeckt, die schwach sein mögen, aber eine bedeutende stabilisierende Funktion erfüllen. Neben engeren Beratungsgremien der Topeliten dienen die kontrollschwachen Parlamente der Einbindung sozialer Gruppen, auf deren Loyalität und Kooperation die Machttträger Wert legen (Gandhi 2008; Gandhi/Przeworski 2007). Die Semiopposition autoritärer Regime übt Kritik an der Regierung, verhält sich aber kooperativ, wenn Kernanliegen des Regimes zu verteidigen sind. Dafür genießt sie eine gesicherte Existenz mit dem Zugang zu Ämtern und Ressourcen. Echte Opposition ist nur dann zur Kooperation bereit, wenn die autokratische Elite ihr Machtmonopol zur Disposition stellt. Je stärker sich die Autokratie dem ideokratisch-totalitären Typus nähert, umso kleiner werden die Freiräume für eine legale Opposition sein. Ihre Aktiven befinden sich im Untergrund, im Exil oder im Gefängnis. Autoritäre Autokraten sind bestrebt, die Opposition so aufzuspalten, dass der geduldete Teil das Interesse am Systemwechsel verliert, weil in diesem Fall die Gefahr bestünde, dass er seine Privilegien verlöre und die exkludierte Opposition die Macht übernehme (Magaloni 2008).

Autokratische Organisationsmacht zeigt sich nicht zuletzt in der Kontrolle der Gesellschaft durch einen effektiven Überwachungsapparat. Genaue Kenntnis über illoyale Individuen und Gruppen erleichtert den dosierten Einsatz kostenträchtiger Druckmittel. Repression wirkt schon durch glaubwürdige Androhung, denn die Erfahrung der erfolgreichen Niederschlagung von Protesten in der Vergangenheit – beispielsweise – lehrt Dissidenten, dass abweichendes politisches Verhalten einen zu hohen Preis haben kann (Bellin 2004: 143). Anders als Verfassungsstaaten mit ihren gewaltkontrollierenden Mechanismen verfügen Autokratien über ein breites Arsenal frei verfügbarer Zwangsmittel, dessen Einsatz Ressourcen bindet, aber für den Regimeerhalt von entscheidender Bedeutung sein kann. Levitsky/Way (2010: 57 f.) unterscheiden Repression „hoher Intensität“, die deutliche Sichtbarkeit mit einer großen Anzahl Betroffener (wie beim Massaker auf dem Pekinger Tiananmen-Platz 1989) oder Personen von herausragender Bedeutung (wie beim Giftanschlag auf Alexej Nawalny 2020) kombiniert, von Akten „niedriger Intensität“, die unterschwellig wirken und nicht klar zurechenbar sind (wie Observationsmaßnahmen oder das „Verschwindenlassen“ von Journalisten). Schon aus Kostengründen neigen Autokraten meist zu einem dosierten Einsatz von Druckmitteln. Zudem sind Adressatenkreise so zu begrenzen, dass in potenziell integrationsbereiten Bevölkerungsgruppen kein Legitimitätsverlust entsteht. Ein dosierter Einsatz meint auch die Abstufung der Härte repressiver Eingriffe (Pingel-Schliemann 2004) nach dem Ausmaß der Unerwünschtheit von Verhaltensweisen, wobei nicht jedes abweichende Verhalten mit Sanktionen bewehrt sein muss. Denn kontrollierte Freiräume (etwa im kulturellen Sektor) können als Ventile für „Eigensinn“ (Lindenberger 1999) dienen. Die Grenzen des aus der Sicht der Herrschenden noch Akzeptablen sind u.a. abhängig von der Systemlegitimierung. In allen Autokratietypen ist es jedoch für die Herrschaftsstabilisierung und -legitimierung wichtig, dass die Herrschaftsunterworfenen wissen, welche Grenzen einzuhalten sind und keinesfalls überschritten

werden dürfen. Die Existenz solcher Grenzen trägt – ungeachtet des Ausmaßes der sozialen Kontrolle und Repression – zur Stabilisierung des Systems bei.

Massenterror kann ein Indiz für mangelnde Organisationsmacht sein: Mit brachialen und zugleich kostengünstigen Mitteln wird ein hoher Einschüchterungseffekt erzielt. Seine Streubreite erzeugt allerdings „Kollateralschäden“ auch bei sozialen Gruppen, die das Regime tragen, und wird so zum Stabilitätsproblem. Ideokratische Regime unterscheiden sich von anderen Autokratien dadurch, dass sie gewaltsam auch gegen (ideologisch definierte) „objektive Gegner“ (Arendt 2005: 877) vorgehen, von denen keine echte Gefahr ausgeht. Auf diese Weise können auch Regime mit großer Organisationsmacht die Grundlagen ihrer Existenz unterhöhlen. Für despotische (von Besitz und Machtgier getriebene) Regime ist eine Beobachtung von Levitsky/Way (2010: 66) bedeutsam: Organisationsschwäche in manchen Bereichen (wie schwacher formaler Institutionalisierungsgrad bei Parteien und Parlamenten) kann durch Stärke in anderen kompensiert werden. Der Zugriff auf Teile der Wirtschaft und ihrer Ressourcen – etwa in Rentierstaaten – ist von so hoher Bedeutung für die Regimestabilität, dass damit Schwächen wettgemacht werden können. Zudem hat dies Auswirkungen auf einen anderen Stabilisierungsfaktor: Ressourcenreichtum in den Händen einer autokratischen Führung reduziert die Druckanfälligkeit („leverage“) von außen, insbesondere dann, wenn wirtschaftliche Verflechtung („linkage“) mit Verfassungsstaaten durch enge Wirtschaftsbeziehungen zu ökonomisch potenten Autokratien (wie der Volksrepublik China) kompensiert wird (Levitsky/Way 2010: 85–180).

Die Betonung der Organisationsmacht und der ökonomischen Verflechtung als entscheidende Stabilisierungsfaktoren entfaltet für etablierte Autokratien (wie Putins Russland, Mugabes Zimbabwe oder Taiwan unter der Kuomintang) hohe Überzeugungskraft. Die Problematik der Autokratiestabilität muss dabei streng von der Frage nach den Faktoren der Demokratie-Destabilisierung geschieden werden, auch wenn einige der Erklärungsfaktoren (wie die Anfälligkeit präsidentieller Superexekutiven, die Bedeutung der Machtressourcenstreuung und des Militärs als potenziellem Vetospieler) gleichfalls Relevanz für die autokratische Herrschaftskonsolidierung haben (Berg-Schlosser 2007).

3 Autokratisches Ende der Geschichte?

Francis Fukuyama sah die liberale Demokratie hegelianisch als Folge einer geistigen Höherentwicklung der Menschheit, die zunächst die Stammesgesellschaft und danach auf weiteren Stufen Theokratie, Monarchie und Aristokratie unter sich gelassen habe. Die Französische und die Amerikanische Revolution ebneten nach dieser Lesart den Weg, um die „Megalothymia“, das irrationale Streben nach Anerkennung durch Hervorhebung gegenüber den Anderen, durch die „Isothymia“ zu überwinden, die Sehnsucht, von den Mitmenschen als „gleichwertig anerkannt zu werden“ (Fukuyama 1992: 254). Allerdings räumte Fukuyama schon damals ein, technologisch hochentwickelte Marktwirtschaften könnten sich mit politischem Autoritarismus dauerhaft vermählen. Dafür gibt es unabweisbare Gründe: Manche autokratischen Regime sind in

der Lage, ihre Legitimierungsstrategien an eine sich wandelnde Umgebung anzupassen, voneinander zu lernen und zwischen verschiedenen Legitimationsmodi zu wechseln. Huntingtons Performanzdilemma ist kein Naturgesetz. Die Unfähigkeit zur Generierung systemischer Legitimität, die Autokratien oft generalisierend zugeschrieben wird, dürfte auf viele, nicht aber auf alle Fälle zutreffen. Die große Volksrepublik China wie der kleine Stadtstaat Singapur haben unterschiedliche Wege aufgezeigt, wie man die destabilisierenden Effekte sozialer und kultureller Modernisierung neutralisieren kann. Ökonomischer Erfolg mit wachsendem Wohlstand breiter Bevölkerungsgruppen ist dafür die Grundbedingung (Obinger 2004). Die systemkonforme Kanalisierung von Partizipationsbedürfnissen kommt als weitere Aufgabe hinzu. Wenn beides gelingt (was für die meisten Autokratien nicht zutrifft; Schmidt 2014), können Autokratien Output-Legitimität erzeugen und strukturelle Vorteile gegenüber demokratischen Verfassungsstaaten ausspielen: Pyramidale Machtstrukturen mit unkomplizierten Willensbildungsprozessen ohne Vetoakteure und mit nur wenigen Mitregenten ermöglichen schnelle Entscheidungen und straffes Krisenmanagement. Superexekutiven verursachen infolge kurzer und direkter Entscheidungswege geringere Transaktionskosten. „Aufgeklärte Absolutisten“ denken anders als demokratische Politiker nicht in Legislaturperioden, neigen – bestenfalls – in geringerem Maße zum „Abwälzen von Kosten auf nachfolgende Generationen“ (Schmidt 2006: 539).

Wir wissen heute, dass moderne Autokratien durchaus in der Lage sind, neben der Befriedigung materieller menschlicher Bedürfnisse zumindest den Anschein zu erwecken, als ob der Teilhabewillige Anerkennung finde, obgleich die Manipulationserfolge von Machiavellis und Paretos Füchsen (1955, § 2057) die Bedingungen zerstören, die nach Hannah Arendts „Vita activa“ (1992: 49-57; Sauer 2022: 142-150) einen Raum politischer Freiheit begründen.

Anmerkung

- 1 Dieser Beitrag stützt sich in weiten Teilen auf Kapitel IX und XI meines Nomos-Buches: Autokratien, Baden-Baden 2022.

Literatur

- Ackeret, Markus (2021): Das Pamphlet eines großrussischen Nationalisten, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. 7. 2021.
- Ambrosio, Thomas (2021). Russia's Effects on a Consolidated Democracy. The Erosion of Democracy in Hungary and the Putin Model, in: Kneuer, Marianne/Demmelhuber, Thomas (Hg.): Authoritarian Gravity Centers. A Cross-Regional Study of Authoritarian Promotion and Diffusion, New York/London, S. 175-202.
- Arendt, Hannah (2005): Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, Totalitarismus, München/Zürich.
- Arendt, Hannah (1992): Vita activa oder Vom tätigen Leben, 7. Aufl., München.
- Backes, Uwe (2013): Vier Grundtypen der Autokratie und ihre Legitimierungsstrategien, in: Kailitz, Stefan/Köllner, Patrick (Hg.): Autokratien im Vergleich, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift 47, Baden-Baden, S. 19-45.

- Backes, Uwe (2022): Autokratien, Baden-Baden.
- Bader, Julia/Kästner, Antje (2013): Externe Autokratieförderung? Das autokratiefördernde Potenzial russischer und chinesischer Außenpolitik, in: Kailitz/Köllner(Hg.): Autokratien im Vergleich, S. 564-586.
- Bellin, Eva (2004): The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective, in: *Comparative Politics* 36:2, S. 139-157.
- Berg-Schlosser, Dirk (2007) (Hg.): *Democratization. The state of the art*, 2. Aufl., Opladen/Farmington Hills.
- Böge, Friederike (2021): Sittengemälde einer hedonistischen Elite, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. 9. 2021, S. 7.
- Brownlee, Jason (2007): Hereditary Succession in Modern Autocracies, in: *World Politics* 59, S. 595-628.
- Bueno de Mesquita, Bruce u.a. (2003), *The Logic of Political Survival*, Cambridge.
- Croissant, Aurel (2016): *Die politischen Systeme Südostasiens. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Croissant, Aurel/Wurster, Stefan (2013): Performance and persistence of autocracies in comparison: introduction issues and perspectives, in: *Contemporary Politics* 19:1, S. 1-18.
- Diamond, Larry (2010): Liberation technology, in: *Journal of Democracy* 21:3, S. 69-83.
- Fukuyama, Francis (1989): The End of History, in: *The National Interest* 16, S. 3-18.
- Fukuyama, Francis (1992): *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?*, München.
- Gandhi, Jennifer (2008): *Political Institutions under Dictatorship*, New York.
- Gandhi, Jennifer/Przeworski, Adam (2007): Authoritarian Institutions and the survival of Autocrats, in: *Comparative Political Studies* 40:11, S. 1279-1301.
- Geddes, Barbara (1999): What do we know about democratization after twenty years?, in: *Annual Review of Political Science* 2/1, S. 115-144.
- Gerschewski, Johannes (2013): The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes, in: *Democratization* 20:1, S. 13-38.
- Heilmann, Sebastian/Shih, Lea/Stepan, Matthias (2016): *Kadersystem und öffentliche Verwaltung*, in: Heilmann, Sebastian: *Das politische System der Volksrepublik China*, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 100-111.
- Huntington, Samuel (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman.
- Kailitz, Steffen (2014): Charakteristika der staatlichen Einbindung von Eliten und Bevölkerung in Ideokratien, in: Backes, Uwe/Kailitz, Steffen (Hg.): *Ideokratien im Vergleich. Legitimation – Kooptation – Repression*, Göttingen, S. 313-338.
- Levitsky, Steven/Way, Lucan A. (2010): *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge.
- Lindenberger, Thomas (1999). *Die Diktatur der Grenzen. Zur Einleitung*, in: Lindenberger, Thomas (Hg.): *Herrschaft und Eigen-Sinn in der Diktatur. Studien zur Gesellschaftsgeschichte der DDR*, Köln, S. 13-44.
- Loewenstein, Karl (1959): *Verfassungslehre*, Tübingen.
- Loewenstein, Karl (1973): *Kooptation und Zuwahl. Über die autonome Bildung privilegierter Gruppen*, Frankfurt a.M.
- Magaloni, Beatriz (2008): Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule, in: *Comparative Political Studies* 41:4/5, S. 715-741.
- Maier, Hans (1995): *Totalitarismus und politische Religionen*, Bd. I: *Konzepte des Diktaturvergleichs*, Paderborn.
- Merkel, Wolfgang (2010). *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Nohlen, Dieter (2014): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, 7. Aufl., Opladen/Toronto.
- Obinger, Herbert (2004): *Politik und Wirtschaftswachstum. Ein internationaler Vergleich*, Wiesbaden.
- Pareto, Vilfredo (1955): *Allgemeine Soziologie*, ausgewählt, eingeleitet und übersetzt von Carl Brinkmann, Tübingen.

- Pingel-Schliemann, Sandra (2004): *Zersetzen: Strategie einer Diktatur. Eine Studie*, 3. Aufl., Berlin.
- Repucci, Sarah/Slipowitz, Amy (2022): *The Global Expansion of Authoritarian Rule*, in: Freedom House (2022) (Hg.): *Freedom in the World 2022*, Washington D.C., S. 1-16.
- Río, Adrián del (2020): *The Origins of Elite Defections in Electoral Autocracies: A Cross-National Analysis*, Florenz.
- Rød, Espen Geelmuyden/Weidmann, Nils B. (2015): *Empowering activists or autocrats? The Internet in authoritarian regimes*, in: *Journal of Peace Research* 52:3, S. 338-351.
- Sauer, Linda (2022): *Verlust politischer Urteilskraft. Hannah Arendts Politische Philosophie als Antwort auf den Totalitarismus*, Göttingen.
- Schedler, Andreas (2002): *Elections without Democracy: The Menu of Manipulation*, in: *Journal of Democracy* 13:2, S. 36-50.
- Schedler, Andreas (2013): *The Politics of Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford.
- Schmidt, Manfred G. (2006): *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G. (2013): *Staatstätigkeit in Autokratien und Demokratien*, in: Kailitz/Köllner (Hg.): *Autokratien im Vergleich*, S. 418-437.
- Schmidt, Manfred G. (2014): *Legitimation durch Peformance? Zur Output-Legitimität in Autokratien*, in: Backes/Kailitz (Hg.): *Ideokratien im Vergleich*, S. 297-312.
- Shum, Desmond (2021): *Red Roulette. An Insider's Story of Wealth, Power, Corruption, and Vengeance in Today's China*, London u.a.
- Smend, Rudolf (1928): *Verfassung und Verfassungsrecht*, München.
- Svolik, Milan W. (2012): *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge.
- Tanneberg, Dag/Stefes, Christoph/Merkel, Wolfgang (2013). *Hard times and regime failure: autocratic responses to economic downturns*, in: *Contemporary Politics* 19:1, S. 115-129.
- Tullock, Gordon (1987): *Autocracy*, Dordrecht.
- Weyland, Kurt (2017): *Autocratic Diffusion and Cooperation: The Impact of Interests v. Ideology*, in: *Democratization* 24:7, S. 1235-1252.
- Zürn, Michael (2022): *Autoritäre Herrschaftsformen im 21. Jahrhundert*, in: Frankenberg, Günter/Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): *Treiber des Autoritären. Pfade von Entwicklungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt a.M./New York, S. 89-116.

Nachhaltiger Wohlstand für alle – Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte in der ökologischen Transformation

Sara Holzmann und Thieß Petersen

Zusammenfassung

Die Eindämmung der Klimakrise ist die größte Herausforderung unserer Zeit, denn die Zerstörung planetarer Lebensgrundlagen führt unweigerlich zu einem erheblichen Verlust an Lebensqualität und Wohlstand unserer und zukünftiger Generationen. Doch das aktuelle Wirtschaftsmodell basiert auf dem übermäßigen Verbrauch natürlicher Ressourcen, der Zerstörung von Lebensräumen und der Emission von Treibhausgasen. Um die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, ist es dringend notwendig, unsere Wirtschaftsweise grundlegend umzubauen. Doch die ökologische Transformation verursacht und verschärft Zielkonflikte zwischen verschiedenen wirtschaftspolitischen Zielen einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft.

Die Folgen der sich zuspitzenden Klimakrise machen immer deutlicher, dass es in Zukunft darum gehen muss, einen *nachhaltigen Wohlstand für alle* zu erreichen. Doch nicht zuletzt die UN-Klimakonferenz im November 2022 in Ägypten hat gezeigt, dass viele klimapolitische Ziele und Maßnahmen nicht nur zu wenig ambitioniert sind, sondern auch unzureichend umgesetzt werden. Auch Deutschland hinkt den eigenen klimapolitischen Ansprüchen hinterher. Diese Versäumnisse verdeutlichen, dass es einen Paradigmenwechsel braucht. Denn unser aktuelles Wirtschaftsmodell vermag es nicht, die natürlichen Lebensgrundlagen, auf denen unser Wohlstand und unsere Lebensqualität beruhen, ausreichend zu schützen. Die dynamischen Herausforderungen der Gegenwart machen dabei die Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft als das jahrzehntelange Leitbild der deutschen Wirtschaftspolitik unausweichlich.



Sara Holzmann

Project Manager Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh



Dr. Thieß Petersen

Senior Advisor
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

1 Update des wirtschaftspolitischen Zielsystems

Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wurden 1967 vier wirtschaftspolitische Ziele festgeschrieben, die im Zentrum der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland stehen: „stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum“, „stabiles Preisniveau“, „hoher Beschäftigungsstand“ und „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“. Dieses Zielsystem erhielt den Zusatz „magisch“, weil die vier gleichrangig angestrebten Ziele aufgrund möglicher Unvereinbarkeiten nicht gleichzeitig erreichbar sind.

Aus heutiger Perspektive ist dieses „Magische Viereck“ nicht obsolet geworden, dennoch ist eine Ergänzung des Zielsystems sowie eine Neubewertung und Umgewichtung seiner Zielparameter aus vielerlei Gründen notwendig. Es fehlt das Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit als grundlegende Voraussetzung für Lebensqualität und Wohlstand zukünftiger Generationen. Anstelle des Wirtschaftswachstums an und für sich sollte vielmehr der größtmögliche, innerhalb der planetaren Grenzen erzeugbare materielle Wohlstand angestrebt werden. Auch die faire gesellschaftliche Verteilung des (materiellen) Wohlstands muss ein zentraler Bestandteil eines zeitgemäßen Zielsystems sein. Im Kontext von globalen Krisen, Kriegen und Konflikten bedarf es zudem eines neuen Verständnisses eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, welches jenseits der Differenz zwischen Importen und Exporten auch geopolitische Risiken und kritische Abhängigkeiten berücksichtigt.

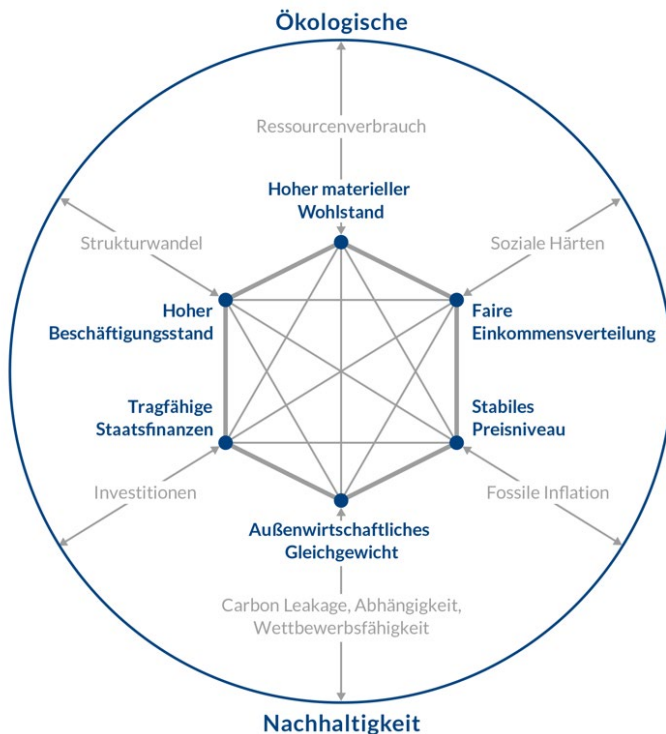


Abbildung 1: Zielsystem einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft.
Quelle: Holzmann et al. 2022.

Aus diesen Überlegungen folgt ein Zielsystem für eine Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft aus sieben wirtschaftspolitischen Zielen, von denen die ökologische Nachhaltigkeit eine herausgehobene Bedeutung erhält. Denn Erhalt und Funktionsfähigkeit der Ökosysteme sind die grundlegende Voraussetzung für Leben und wirtschaftliche Aktivität. Durch die Notwendigkeit der ökologischen Transformation erübrigen sich die anderen sechs wirtschaftspolitischen Ziele jedoch keineswegs. Vielmehr sind materieller Wohlstand und seine faire Verteilung ebenso wie hoher Beschäftigungsstand, stabiles Preisniveau, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und tragfähige Staatsfinanzen wesentliche Vorbedingungen dafür, dass weitreichende umweltpolitische Maßnahmen von der Gesellschaft als Ganzes mitgetragen werden.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass der Übergang in eine Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft von komplexen wirtschaftspolitischen Zielkonflikten gekennzeichnet ist. So ist die Erzeugung von (materiellem) Wohlstand heute mit hohem Ressourcenverbrauch verbunden. Zukünftig muss eine Entkopplung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Umweltbelastung stattfinden, möglichst ohne dass Wohstandseinbußen entstehen. Die ökologische Transformation bedroht durch den Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt Arbeitsplätze und sie belastet den Staatshaushalt durch enorme öffentliche Investitionsbedarfe. Die Verteuerung CO₂-intensiver Aktivitäten und fossiler Energieträger kann die Preise für viele Produkte erhöhen und so die Inflation anheizen. Klimapolitik ohne soziale Ausgleichsmechanismen ist für einkommensschwache Haushalte häufig eine große finanzielle Belastung und kann ökonomische Ungleichheit vergrößern. Zudem droht der Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die Verlagerung von Wertschöpfung, Beschäftigung und Umweltbelastungen ins Ausland sowie eine zunehmende Abhängigkeit von importierten Produkten, Rohstoffen und Technologien. Umso wichtiger für die ökologische Transformation ist es daher, diese oder weitere mögliche Wechselwirkungen mit dem Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit zu verstehen, den Zielkonflikten durch einen klugen wirtschaftspolitischen Instrumentenmix bestmöglich vorzubeugen oder sie aufzulösen.

Wir werden im Verlaufe dieses Beitrages exemplarisch drei dieser wirtschaftspolitischen Zielkonflikte näher beleuchten und politische Handlungsoptionen darlegen. Zunächst werfen wir jedoch einen kurzen Blick auf die wichtigsten Aspekte und Entwicklungen im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit. Denn das ökologische Nachhaltigkeitsziel muss in Zukunft in der Wirtschaftspolitik eine herausgehobene Bedeutung erhalten und im Zentrum eines erneuerten und weiterentwickelten wirtschaftspolitischen Zielsystems stehen.

2 Klimaschutz als ein zentrales ökologisches Ziel

Ökologische Nachhaltigkeit meint, dass jetzt lebende Generationen mit der Natur und Umwelt schonend und pfleglich umgehen, damit auch nachfolgende Generationen eine weitgehend intakte Umwelt vorfinden. Unter anderem bezieht sich der Begriff auf den Erhalt der biologischen Artenvielfalt, den Gesundheitszustand von Öko-

systemen, den sparsamen Einsatz nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen (z.B. fossiler Energieträger), die Nutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen (z.B. Wald- und Tierbestände) unter Berücksichtigung ihrer Regenerationsfähigkeit und auf den Klimaschutz.

Aufgrund der zentralen Bedeutung eines stabilen Klimas für ein intaktes Erdsystem ist die Eindämmung des Klimawandels eines der wichtigsten ökologischen Ziele. Auch wir fokussieren uns im Folgenden auf den Klimaschutz als zentralen Baustein der ökologischen Nachhaltigkeit. Die menschengemachte globale Erwärmung wird durch die steigende Konzentration von Treibhausgasen wie Kohlenstoffdioxid (CO₂) in der Atmosphäre verursacht. Bereits heute führt die durchschnittliche globale Klimaerwärmung auf aktuell 1,2°C relativ zum vorindustriellen Niveau zu Überflutungen, Hitzewellen und Dürren. Eine weitere Zunahme der globalen Durchschnittstemperatur verstärkt Ausmaß und Wahrscheinlichkeit von Extremwetterereignissen und Umweltkatastrophen und kann massive, möglicherweise irreversible und die Klimakrise weiter verschärfende Veränderungen von Ökosystemzuständen (das Überschreiten sogenannter Kippunkte) auslösen (Krautwig 2022).

Emissionsminderungen stehen im Zentrum des Klimaschutzes

Um die negativen Folgen des Klimawandels zu verhindern oder abzubremesen, ist es zwingend erforderlich, die Treibhausgasemissionen global zu minimieren. Mit Blick auf das jährliche Volumen macht CO₂ den mit Abstand größten Anteil an den Emissionen aus, weshalb die Reduzierung von CO₂-Emissionen (Dekarbonisierung) im Zentrum klimapolitischer Maßnahmen steht. Neben CO₂ sind weitere Treibhausgase im Kontext der Klimakrise relevant. Sie werden zwar in kleineren Mengen in die Atmosphäre emittiert, doch können sie – wie etwa Lachgas oder Methan – um ein Vielfaches klimaschädlicher wirken als CO₂. Ihr Treibhausgaspotenzial wird in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten gemessen und gibt an, wie viel eine Tonne eines bestimmten Treibhausgases verglichen mit einer Tonne CO₂ zur globalen Erwärmung beiträgt (UBA 2022a).

Die wichtigste internationale ökologische Zielvorgabe ist das 2015 beschlossene Pariser Klimaschutzabkommen. Darin verpflichten sich aktuell 195 Staaten dazu, den menschengemachten Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C – möglichst auf 1,5°C – gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Deutschland, die EU und viele andere Staaten bekennen sich ausdrücklich zum 1,5-Grad-Ziel, zu dessen Einhaltung eine langfristige Klimaneutralität im Sinne einer CO₂-Neutralität notwendig ist, die nur durch die massive Reduktion von Treibhausgasemissionen erreicht werden kann.

Deutschland hat sich im Bundesklimaschutzgesetz dazu verpflichtet, die Klimaneutralität bis spätestens 2045 zu erreichen. Die territorialen Emissionen sollen bis 2030 um 65 Prozent und bis 2040 um 88 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 sinken. Ende 2021 waren die Emissionen erst etwa 40 Prozent niedriger als im Jahr 1990, sodass bis 2030 noch enorme Einsparungen erzielt werden müssen (UBA 2022b). Die bisherigen Reduktionsraten reichen jedoch nicht aus, um das Klima-

schutzziel für 2030 zu erfüllen und auch viele klimapolitische Maßnahmen und Programme sind nicht ambitioniert genug, um die notwendigen Emissionsminderungen anzustoßen (Expertenrat für Klimafragen 2022).

Die globalen Emissionen steigen weiter an

Die globalen Treibhausgasemissionen sind seit 1990 kontinuierlich gestiegen und waren 2019 etwa 50 Prozent höher noch als 30 Jahre zuvor (Rosado et al. 2022). Historisch große Verursacher von CO₂-Emissionen wie Deutschland oder die EU haben ihre territorialen Emissionen relativ zu 1990 zwar erheblich, aber dennoch nicht hinreichend stark, gesenkt. Hingegen sind die Emissionen in bevölkerungsreichen und wirtschaftlich aufstrebenden Ländern, etwa in China und Indien, schnell angestiegen und steigen weiterhin.

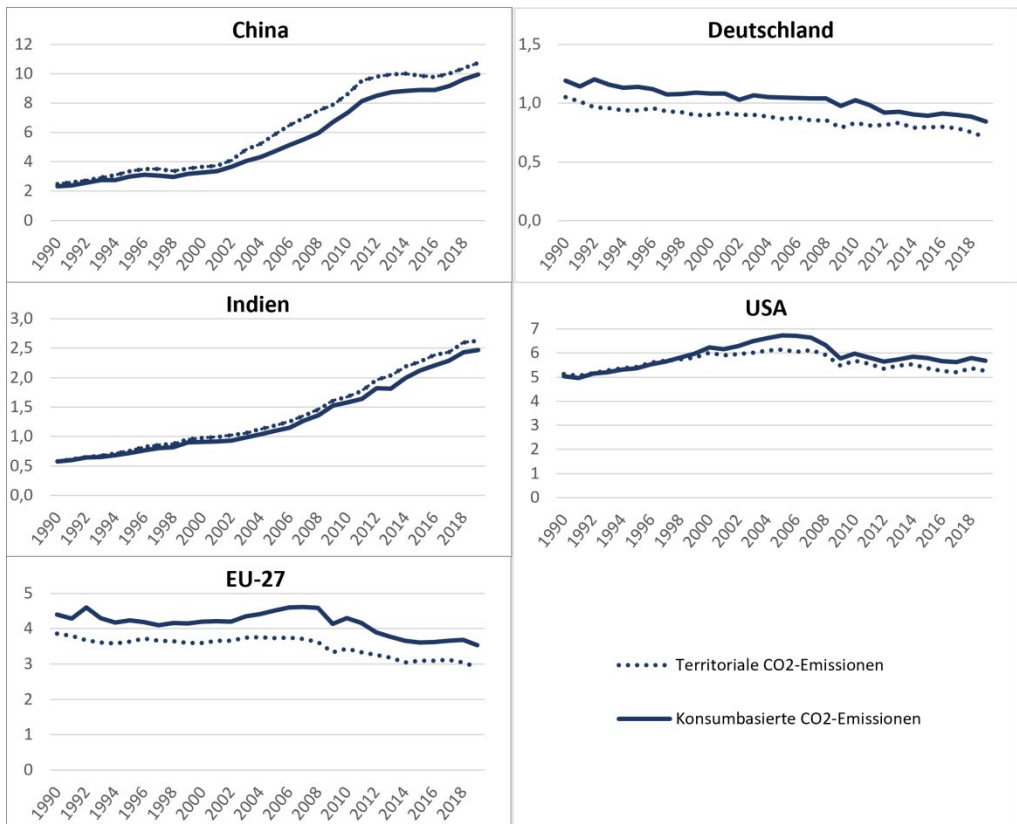


Abbildung 2: Entwicklung produktions- und konsumbasierter CO₂-Emissionen ausgewählter Länder und Regionen, 1990-2019. Angaben in Milliarden Tonnen CO₂. Quelle: Rosado et al. 2022.

Der Blick auf die konsumbasierten CO₂-Emissionen – sie umfassen auch jene Emissionen, die durch die Produktion und den Transport eines im Ausland produzierten

und im Inland konsumierten Produkts verursacht werden – zeigt ein ähnliches Bild. In Ländern mit mittleren Einkommen steigen sie kontinuierlich an, während sie in reichen Staaten nur langsam fallen. Deutschland und die EU sind dabei CO₂-Importeure, die durch ihr Konsumverhalten mehr Emissionen verursachen, als sie auf ihrem eigenen Territorium produzieren. In den USA sind die konsumbasierten Emissionen 2019 sogar auf einem höheren Niveau als noch 1990. Auch ist es den USA im Betrachtungszeitraum nicht gelungen, die territorialen CO₂-Emissionen zu senken.

3 Zielkonflikt I: Wohlstand vom Ressourcenverbrauch entkoppeln

Der Blick auf die weltweiten CO₂-Emissionen zeigt, dass sinkende Emissionen in der Vergangenheit ein seltenes und zudem auch nur kurzfristiges Phänomen darstellten. In der Regel war ein Rückgang des globalen Emissionsvolumens das Ergebnis einer schweren Wirtschaftskrise, in der die wirtschaftlichen Aktivitäten einbrachen. Das deutet darauf hin, dass die Entkopplung der CO₂-Emissionen von einem hohen bzw. wachsenden materiellen Wohlstand nicht möglich ist. Dies lässt auf einen Zielkonflikt zwischen dem materiellen Wohlstand und der ökologischen Nachhaltigkeit seiner Erzeugung schließen.

Andererseits gibt es aber auch hochentwickelte europäische Volkswirtschaften, die ihre Emissionen in den letzten Jahrzehnten spürbar reduzieren konnten – und in dieser Zeit gleichzeitig einen Anstieg ihres realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) erzielten. Einige dieser Länder sind in Tabelle 1 abgebildet. Sie weisen im Zeitablauf seit 1990 bis zum Jahr 2019 zum Teil deutliche Rückgänge ihrer CO₂-Emissionen auf, während sich das BIP im gleichen Zeitraum – teilweise sogar deutlich – steigerte.

Tabelle 1: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in ausgewählten europäischen Ländern zwischen 1990 und 2019, Angaben in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente, und des BIP pro Kopf, Angaben in konstanten US-Dollar (Basisjahr 2015). Quelle: Rosado et al. 2022 und World Bank 2022.

	1990	2000	2010	2019	Treibhausgasemissionen: Differenz 1990-2019	Reales BIP pro Kopf: Differenz 1990-2019
Schweden	70,5	70,0	49,7	29,9	-57,6 %	54,7 %
Vereinigtes Königreich	733,9	673,1	580,4	429,1	-41,5 %	51,7 %
Deutschland	1.077,2	906,4	861,8	720,2	-33,1 %	46,9 %
Frankreich	471,0	481,1	406,1	352,1	-25,2 %	36,4 %
Polen	407,2	341,3	303,7	320,2	-21,4 %	193,3 %
Italien	448,8	482,9	448,4	376,2	-16,2 %	16,7 %
Niederlande	203,8	207,4	201,6	173,6	-14,8 %	55,7 %
Schweiz	51,3	51,3	52,4	44,3	-13,8 %	26,1 %

Wenn das reale BIP im Zeitlauf wächst und gleichzeitig durch wirtschaftliche Aktivitäten keine Emissionen oder andere Umweltbelastungen entstehen, kann dies als nachhaltiges Wachstum bezeichnet werden. Die in Tabelle 1 aufgelisteten Länder zeigen, dass ein weniger klimaschädliches Wachstum grundsätzlich möglich ist. Aller-

dings erreichen auch sie keine vollständige Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung. Voraussetzung dafür ist ein massiver Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft hin zu klimaneutralen und ressourcenschonenden Infrastrukturen, Produktionsweisen und Konsummustern. Nur wenn dies vollumfänglich gelingt, besteht kein Zielkonflikt zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und einem hohen materiellen Wohlstand.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob nachhaltig erzeugter Wohlstand für die gesamte Weltwirtschaft eine realistische Entwicklung ist und ob die dazu notwendigen technologischen Fortschritte schnell genug erfolgen. Bisher verläuft die Entkopplung von Wohlstand und Treibhausgasemissionen auch in Deutschland viel zu langsam: In Deutschland sank das jährliche Emissionsvolumen zwischen 1990 und 2019 um rund 357 Millionen Tonnen. Verteilt auf diesen Zeitraum ist das eine Abnahme von fast 12,3 Millionen Tonnen jährlich. Wird dieses Tempo beibehalten, dauert es noch fast 60 Jahre, bis Deutschland klimaneutral ist.

Aus diesem Grund sind neben technologischen Weiterentwicklungen auch Änderungen der Produktions- und Konsumweise notwendig. Während es für Wirtschaftswachstum einen stetig zunehmenden individuellen Konsum und Besitz von Waren braucht, zielt hoher materieller Wohlstand auf die Ausstattung der Gesamtbevölkerung mit materiellen Gütern und den Zugang zu Nutzungsoptionen ab. Im Kern dieses Wohlstandsverständnisses steht dann etwa nicht mehr der Besitz eines eigenen Autos, sondern stattdessen der Zugang zu Car-Sharing-Angeboten. Dieses Verständnis ist auch im Rahmen eines zirkulären Wertschöpfungssystems zentral. Eine Circular Economy umfasst die effiziente und ressourcenschonende Produktion, also etwa die Wiederverwertung von Materialien und langlebige Produktdesigns, ebenso wie nachhaltigen Konsum, z.B. durch die längere Nutzung von Produkten, vermehrte Reparaturen und Sharing-Konzepte anstelle von Neuanschaffungen. Nur durch die Kombination aus einem ressourcen- und emissionsparenden technologischen Fortschritt und dem Übergang zu einer zirkulären Wirtschaftsweise lassen sich Umweltbelastung bzw. Ressourcenverbrauch und Wohlstand überhaupt im notwendigen Umfang voneinander entkoppeln.

Der Klimawandel wird enorme ökonomische Kosten hervorrufen. So kann er erhebliche Schäden an Produktionsanlagen und Infrastruktureinrichtungen (also Transportwegen, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, Netzwerken im Bereich der Strom- und Wasserversorgung, Telekommunikationseinrichtungen etc.) sowie Ernteauffälle und eine geringere Lebensmittelproduktion verursachen. Hinzu kommen Einschränkungen bei der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten durch hitzebedingte Erkrankungen. Diese klimabedingten Beeinträchtigungen der physischen Infrastruktur und der Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte reduzieren die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, das reale BIP und den materiellen Wohlstand. Wenn ausgehend vom erreichten Stand des Klimawandels die ökologische Transformation gelingt, sind die klimabedingten Wohlstandseinbußen geringer und Klimaneutralität trägt dazu bei, einen hohen materiellen Wohlstand zu erhalten.

Letztendlich hängt die Beantwortung der Frage, ob es zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und hohem materiellem Wohlstand einen Zielkonflikt gibt oder nicht,

von den zukünftigen technologischen Möglichkeiten sowie von umweltfreundlichen Produktions- und Konsumformen ab. Ob eine Entkopplung von Ressourcenverbrauch und Wohlstand zukünftig möglich ist, ist in Politik und Wissenschaft höchst umstritten. Vertreter:innen der Green Growth-Position sind davon überzeugt, dass die Entkopplung durch geeignete politische Instrumente gelinge und die ökologische Transformation höheres Wachstum bei gleichzeitiger Einhaltung der planetaren Grenzen ermögliche. Wirtschaftswachstum sei notwendig und wünschenswert, da es entscheidend zum Erhalt des gesellschaftlichen Wohlergehens beitrage. Green Growth wird von internationalen Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder der Weltbank als politisches Ziel ausgegeben. Ihnen gegenüber stehen die Vertreter:innen der Degrowth-Position. Sie sehen es als gegeben an, dass die Wirtschaftsleistung in wohlhabenden Ländern sinken wird oder muss, wenn die erforderlichen Maßnahmen zum Erreichen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit umgesetzt werden. Zudem sind sie davon überzeugt, dass weiteres Wirtschaftswachstum zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Wohlergehens nicht notwendig sei. Jedoch gibt es aktuell für keine der beiden Positionen gesicherte Erkenntnisse oder wissenschaftlichen Konsens (Petschow et al. 2020).

4 Zielkonflikt II: Fossile Inflation kompensieren

Auch die Frage, welchen Einfluss die ökologische Transformation auf das Preisniveau oder die Inflationsrate eines Landes hat, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die Folgen des Klimawandels beeinträchtigen nicht nur die Nahrungsmittelproduktion, sondern stören auch die Herstellung anderer Waren und Dienstleistungen, wenn etwa Produktionsanlagen beschädigt und Transportwege unterbrochen werden oder Arbeitskräfte häufiger erkranken. Somit reduziert der Klimawandel das gesamtwirtschaftliche Güterangebot, wodurch wiederum das Preisniveau steigt. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass Maßnahmen, die dem Ziel der Klimaneutralität dienen, dieser klimawandelbedingten Inflation vorbeugen können.

Doch auch im Zuge der ökologischen Transformation wird es zu höheren Preisen für bestimmte Güter und Aktivitäten kommen. So werden die Preise für emissionsverursachende Verhaltensweisen erhöht, um einen preislichen Anreiz zu setzen, diese Aktivitäten einzuschränken. Maßnahmen dafür sind höhere staatliche CO₂-Preise und die Streichung von umweltschädlichen Subventionen. Beide Instrumente erhöhen die Preise aller Produkte, bei deren Herstellung und Verbrauch Emissionen entstehen. Davon betroffen sind insbesondere fossile Energieträger, die heute noch zentraler Inputfaktor für fast alle wirtschaftlichen Aktivitäten sind. In diesem Zusammenhang wird daher häufig von „fossiler Inflation“ gesprochen.

Außerdem verlangt die Dekarbonisierung von Wirtschaft und Gesellschaft umfangreiche Investitionen, um eine klimaneutrale gesamtwirtschaftliche Produktions- und Transportinfrastruktur zu errichten. Die Nachfrage nach den dafür erforderlichen Investitionsgütern bedeutet einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageanstieg, der zu höheren Preisen führt. So gesehen wirkt die Dekarbonisierung inflationserhöhend.

Gelingt es jedoch im Laufe der Zeit, ein ausreichendes Angebot an klimafreundlichen Alternativen zur Verfügung zu stellen, können die beschriebenen preissteigernden Effekte durch den Umstieg auf diese CO₂-neutralen Infrastrukturen ausgeglichen werden. Zentral dabei sind die erneuerbaren Energien, denn sie ermöglichen die Abkehr von fossilen Energieträgern, steigern die Energieeffizienz und versprechen langfristig günstigere Energiepreise. Durch ihre Nutzung in den Bereichen Wärme (Wärmepumpen), Verkehr (öffentlicher Verkehr und Elektromobilität) und Industrie (Elektrifizierung und grüner Wasserstoff) können die erneuerbaren Energien auch gesamtwirtschaftlich inflationsdämpfend wirken.

Insgesamt ist beim Einfluss des Klimawandels und der ökologischen Nachhaltigkeit auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau zwischen drei Phasen zu unterscheiden:

- In der ersten Phase gibt es einen nur gering ausgeprägten Klimawandel ohne nennenswerte Maßnahmen zur Reduzierung der weltweiten Treibhausgasemissionen. Das Ausmaß der klimabedingten Schäden ist gering. Klimapolitische Maßnahmen werden kaum umgesetzt und CO₂-Preise sind – sofern es sie überhaupt gibt – gering. Niedrige Rohstoffpreise und geringe Klimaschäden wirken insgesamt preisniveaudämpfend. Vereinfacht gesagt lässt sich die Zeit bis zum Ende des letzten Jahrhunderts so beschreiben.
- In der zweiten Phase wachsen die ökonomischen Schäden des Klimawandels und wirken inflationstreibend. Gleichzeitig nehmen die Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu. Die Folge sind steigende CO₂-Preise und verstärkte Maßnahmen zur Emissionsminderung. Auch dies führt zu einem Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus. In dieser Phase befindet sich die Weltwirtschaft aktuell und auch in den nächsten Jahren noch.
- Die dritte Phase umfasst die Zeit nach der erfolgreichen ökologischen Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Das Ausmaß der klimabedingten Schäden nimmt nicht weiter zu, auch weil die Klimawandelanpassung Erfolge zeigt. Die preisniveauerhöhenden Investitionen zum Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft sind bereits erfolgt. Beide Entwicklungen wirken preisniveaudämpfend.

5 Zielkonflikt III: Verteilungswirkung klimapolitischer Maßnahmen ausgleichen

Unabhängig davon, welchen Einfluss die Dekarbonisierung auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau hat, ist sicher, dass auf dem Weg zur Klimaneutralität die CO₂-Preise erhöht und gleichzeitig klimaschädliche Subventionen abgebaut werden müssen. Beides verteuert emissionsintensive Konsumgüter. Solange es noch keine klimaneutralen Alternativen gibt, bedeutet das einen Kaufkraftverlust der verfügbaren Einkommen, der die privaten Haushalte unterschiedlich stark betrifft.

Einkommensreiche Haushalte haben finanzielle Puffer. Sie können etwa ihre Ersparnisse reduzieren und das damit zur Verfügung stehende Geld für den Kauf von Konsumgütern verwenden. Reicht dies nicht aus, können sie die in der Vergangenheit gebildeten Ersparnisse auflösen und damit ihr Konsumniveau konstant halten. Ein-

kommensarme Haushalte – also Studierende, Erwerbstätige mit geringen Löhnen, Sozialleistungsempfänger:innen und Menschen mit geringen Renten – haben diese Puffer häufig nicht. Bei steigenden Preisen müssen sie ihren Konsum einschränken. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass es während der ökologischen Transformation zu sozialen Spannungen kommt. Und diese wiederum können eine politische Hürde für eine ambitionierte Klimapolitik sein, sodass ein Zielkonflikt zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und Verteilungsgerechtigkeit bestehen kann.

Die übermäßige Belastung einkommensschwacher Haushalte durch klimapolitisch ausgelöste Preissteigerungen gilt es daher, sozialpolitisch abzufedern. Das bedeutet, dass der Staat die ursprüngliche Verteilungswirkung der Klimapolitik (ärmere Haushalte verlieren übermäßig stark an Kaufkraft) ausgleicht. Zur Finanzierung dieser sozialpolitischen Flankierung eignen sich etwa die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, die an die Bürger:innen zurückgegeben werden können. Denkbar sind unter anderem die Zahlung eines pauschalen Betrags an alle Bürger:innen und an alle Unternehmen (z.B. so wie in der Schweiz proportional zur Lohnsumme oder als identischer Betrag für alle Bürger:innen) oder die Verringerung anderer Steuern und Abgaben (Petersen 2021).

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Einkommensverteilung auch einen Einfluss auf die Höhe der CO₂-Emissionen haben kann. Für entwickelte Volkswirtschaften lässt sich zeigen, dass eine größere Einkommensungleichheit mit höheren Emissionen einhergeht (Rehm et al. 2023). Der Einfluss einer hohen Einkommensungleichheit auf die Höhe der Treibhausgasemissionen lässt sich unter anderem wie folgt erklären: Einkommensreiche Haushalte verbrauchen überdurchschnittlich viele natürliche Ressourcen. Sie haben eine größere Wohnfläche pro Person, unternehmen CO₂-intensive Fernreisen und konsumieren mehr und emissionsintensiver. Der CO₂-Fußabdruck einkommensarmer Haushalte ist kleiner, doch sie können sich häufig keine klimafreundlichen Konsumprodukte und energieeffiziente Geräte leisten.

Das bedeutet: Wenn bei einem gegebenen gesamtwirtschaftlichen Einkommen dieses gleichmäßiger verteilt wird, sinkt das Emissionsvolumen der Volkswirtschaft. Die Verbraucher:innen am oberen Einkommensrand haben dann ein geringeres verfügbares Einkommen, was zu einer Verringerung ihres emissionsintensiven Konsums führt. Und Personen am unteren Einkommensrand verfügen nun über ein höheres Einkommen, das ihnen den Kauf von energieeffizienteren und emissionsärmeren Produkten erlaubt. So gesehen stehen die Ziele der ökologischen Nachhaltigkeit und der fairen Einkommensverteilung nicht in einem konfliktären Verhältnis.

6 Herausforderungen und Chancen der ökologischen Transformation

Die drei exemplarisch diskutierten Zielrelationen zeigen, dass das gesamtgesellschaftliche Ziel der Klimaneutralität nicht zwingend in Konflikt zu anderen wirtschaftspolitischen Zielen stehen muss. Ob und wie stark ein Zielkonflikt besteht, hängt ganz entscheidend von der Gestaltung der klimapolitischen Maßnahmen ab. So können Zielkonflikte erst durch die Wahl eines wirtschaftspolitischen Instruments entstehen,

sie können gleichzeitig aber auch durch kluge wirtschaftspolitische Steuerung vermieden oder aufgelöst werden.

Neben den hier skizzierten Zielbeziehungen bestehen noch weitere potenzielle Zielkonflikte. So bedeutet die ökologische Transformation auf dem Arbeitsmarkt einen umfassenden Strukturwandel, der – je nach Region und Branche in unterschiedlichem Ausmaß – mit Arbeitsplatzwechseln und Beschäftigungsverlusten einhergehen kann. Gepaart mit den temporären Preisanstiegen sowie den entsprechenden Kaufkraftverlusten und Wohlstandseinbußen in bestimmten Teilen der Bevölkerung kann dies ohne eine sozialpolitische Flankierung zu sozialen Spannungen führen und erhebliche Widerstände gegen die Maßnahmen zur Umsetzung der ökologischen Transformation auslösen.

Doch die Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen gelingt nur, wenn die Gesellschaft als Ganzes sie mitträgt. Entsprechend wichtig ist es, soziale Härten durch geeignete politische Instrumente finanziell abzufedern. Gleichzeitig können aus der ökologischen Transformation zahlreiche Chancen für Innovationen, neue Arbeitsplätze oder neue Geschäftsmodelle erwachsen. Der Zugang zu diesen Potenzialen sollte für alle Bevölkerungsteile sichergestellt werden. Und es gilt, diese Potenziale zu heben, um den Übergang zu einer Wirtschaftsweise, die *nachhaltigen Wohlstand für alle* erzeugen kann, erfolgreich zu meistern.

Literatur

- Expertenrat für Klimafragen (2022). „Zweijahresgutachten 2022. Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz)“. Expertenrat für Klimafragen (Hrsg.). Berlin.
- Holzmann, S., T. Petersen, D. Posch, M. Wortmann (2022). *Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte in der ökologischen Transformation*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Krautwig, T. (2022). Der Klimawandel als planetare Belastungsgrenze (letzte Aktualisierung am 21.11.2022). <https://helmholtz-klima.de/planetare-grenzen-klimawandel>
- Petersen, T. (2021). *CO₂ zum Nulltarif? Warum Treibhausgasemissionen einen Preis haben müssen*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Petschow, U., N. aus dem Moore, E. Pissarskoi, B. Bahn-Walkowiak, H.E. Ott, D. Hofmann, S. Lange, T. Korfhage, A. Schoofs, H. Wilts, B. Best, J. Benke, J. Buhl, L. Galinski, R. Lucas, C. Koop, S. Werland und H. Ber (2020). „Ansätze zur Ressourcenschonung im Kontext von Postwachstumskonzepten. Abschlussbericht.“ Texte 98/2020. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Rehm, M., V. Huwe und K. Bohnenberger (2023). *Effektiver Klimaschutz und geringere sozio-ökonomische Ungleichheit geben Hand in Hand*. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- Rosado, P., H. Ritchie und E. Mathieu (2022). Our World in Data: CO₂ and Greenhouse Gas Emissions (letzte Aktualisierung am 04.01.2022). <https://ourworldindata.org/co2-data-update-2022>.
- UBA – Umweltbundesamt (2022a). Lachgas und Methan (letzte Aktualisierung am 21.11.2022). <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/lachgas-methan>.
- UBA – Umweltbundesamt (2022b). „Entwicklung und Zielerreichung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Klimaschutzgesetzes (KSG)“. Dessau-Roßlau.
- World Bank (2022). World Development Indicators: GDP per capita (constant 2015 US\$) (letzte Aktualisierung am 04.01.2023). <https://ourworldindata.org/grapher/gdp-per-capita-in-us-dollar-world-bank>.

Politisches Vertrauen in Zeiten der Corona-Pandemie

Sebastian Jäckle und Uwe Wagschal

Zusammenfassung

Dieser Artikel fokussiert vor dem Hintergrund der Corona-Krise auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik. Basierend auf drei Online-Umfragewellen, die zwischen Mai 2020 und Februar 2021 durchgeführt wurden, wird das spezifischen Politikvertrauen in die Hauptentscheidungsträger:innen sowie das generalisierte Politikvertrauen in das politische System analysiert.

1 Einleitung

Die Polarisierung der Gesellschaft nimmt seit Jahren zu, wie auch neuere Umfrageergebnisse zeigen (Back et al., 2021). Die Corona-Pandemie kann als Katalysator dieses Prozesses aufgefasst werden. Zahlreiche Demonstrationen, mitunter gewalttätige Proteste, die Verlagerung des Diskurses in untereinander nicht mehr miteinander kommunizierende Echokammern im Internet und die Radikalität, mit der die eigenen Positionen dort vertreten werden, sind Erscheinungen dieses Strukturwandels der politischen Kommunikation (Cinelli et al., 2021). Die Corona-Pandemie wird dabei zum Teil nicht nur als eine Krise des Gesundheitssystems wahrgenommen, sondern als Krise des gesamten politischen Systems. Dieser Aufsatz nimmt mit dem Vertrauen in die Politik den Kern dieser Entwicklung in den Fokus und zeigt auf, wie sich dieses Vertrauen während des ersten Jahres der Corona-Krise in Deutschland entwickelt hat und welche Faktoren es beeinflusst haben.

Hierfür werden auf Basis von drei Wellen eines Online-Panels (Mai 2020, Nov. 2020 und Feb. 2021) sowohl das spezifische Vertrauen in die konkreten Hauptent-



Dr. Sebastian Jäckle
Seminar für Wissenschaftliche Politik
Universität Freiburg



Prof. Dr. Uwe Wagschal
Seminar für Wissenschaftliche Politik
Universität Freiburg

scheidungsträger:innen während der Pandemie als auch das stärker generalisierte Politikvertrauen, operationalisiert über das Vertrauen in weitere gesellschaftspolitische Akteur:innen und Institutionen, betrachtet. Hauptziel der Arbeit ist es, diejenigen Faktoren auf individueller Ebene zu identifizieren, die mit diesen beiden Vertrauenskategorien zusammenhängen. Als erklärende Variablen werden primär die politische Einstellung, die Belastung durch Corona sowie das Vertrauen in klassische und soziale Medien als Informationsquelle in den Blick genommen.

2 Theoretische Basis – Vertrauen in der Politik

In der Demokratieforschung gilt das politische Vertrauen als wichtige Steuerungs- und Lenkungsressource für die Exekutive. Vertrauen in die Kerninstitutionen des Staates und in die wichtigsten Entscheidungsträger:innen unterstützt die Legitimation des politischen Systems und hängt eng mit Indikatoren von *Good-Governance* zusammen (Hartmann & Offe, 2001; Wagschal, 2019). Auch im Beziehungsgeflecht von *accountability* und *responsibility* basiert die Bindung zu den Parteien und letztlich zur Exekutive vielfach auf Vertrauen. Politisches Vertrauen, von Putnam (2000) als Teil des Sozialkapitals beschrieben, stellt zudem eine zentrale Ressource für politisches Handeln dar, d.h. für die Möglichkeit Politik zu betreiben, was sich auch empirisch bestätigt hat (Ackermann & Freitag, 2015). Entsprechend stellt Vertrauen innerhalb der Politik ein zentrales Moment dar, dessen Betrachtung gerade in Krisenzeiten wichtige Erkenntnisse liefern kann.

Politisches Vertrauen ist ein Sonderfall des sozialen Vertrauens und als solcher eine „Disposition von Akteuren, anderen Akteuren auf Dauer bestimmte Handlungsressourcen wie Macht, Geld, Zeit, Information zur Verfügung zu stellen“ (Gabriel, 2002, S. 494). Bei politischem Vertrauen kann zwischen einer vertikalen und einer horizontalen Ebene, aber auch nach den Adressaten des Vertrauens unterschieden werden: handelt es sich um konkrete Personen, um bestimmte Institutionen oder noch umfassendere allgemeine Kategorien wie „den Staat“ oder „die Politik“. Daneben stellt sich die Frage, ob es sich um bewusstes, konkretes Vertrauen handelt, oder um „generalisiertes, [...] über Sozialisationsprozesse erworbenes Vertrauen“ (Kaina, 2004, S. 529).

Nach Easton hängt die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems zunächst von der Zustimmung der Wähler:innen und Bürger:innen ab, was er als *Input-Legitimation* bezeichnet. Er unterscheidet zudem zwischen diffuser und spezifischer Unterstützung. Die spezifische Unterstützung bildet die Zufriedenheit der Bürger:innen mit konkreten *Policies* und politischen Akteuren ab (Easton, 1965, S. 268), während die diffuse Unterstützung, auf der die *Input-Legitimation* größtenteils basiert, stärker die allgemeine Bewertung des gesamten politischen Systems ins Auge fasst. Zudem gäbe es eine Wechselwirkung, sodass eine negativ wahrgenommene Performanz der politischen Akteure und Programme (= geringe spezifische Unterstützung) auf Dauer auch zu einer Erosion der diffusen Unterstützung führen könne. Ein generalisiertes Vertrauen sieht Easton dabei – neben der Legitimität eines politischen Systems – als zentrales Element der diffusen Unterstützung (Kaina, 2004).

Die zweite Ebene, die in Eastons systemtheoretischem Modell eine Rolle spielt, ist die *Output*-Legitimation. Der Kerngedanke dieses Ansatzes ist, dass ein politisches System umso mehr Legitimität besitzt, je mehr die Bürger:innen von dessen Leistungen – z.B. in Form einer niedrigen Arbeitslosenquote – profitieren. Bei der Corona-Krise kann die Leistungsfähigkeit der Politik entsprechend sowohl an epidemiologischen Kriterien, wie Inzidenzwerten und Todeszahlen, aber auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen der getroffenen Maßnahmen bewertet werden. Ein Nichterfüllen der (selbst definierten) Ziele des politischen Systems kann nach dieser Theorie das Vertrauen in die handelnden Politiker:innen unterminieren und sogar die Zustimmung zum gesamten politischen Gemeinwesen untergraben. Im systemtheoretischen Modell von Easton steht zwischen *Input* und *Output* des politischen Systems der *Throughput*, also das, was innerhalb der *Black Box* des politischen Betriebs geschieht. Auch dieser kann Auswirkungen auf die Legitimität des Systems haben. Gerade im Kontext der Corona-Pandemie könnten die lang andauernden Entscheidungsverfahren, das sprunghafte Hin und Her zwischen Offenheit und Lockdown und das föderale Kompetenzzwirrwarr nicht nur das Vertrauen in die konkreten Handlungsträger:innen, sondern auch das Vertrauen in die grundlegenden Institutionen und Verfahren der Demokratie beschädigt haben.

Die psychologische Forschung zeigt zudem, dass Vertrauen auch mit Angst zusammenhängen kann. Vertrauen ist nur notwendig, wenn Menschen nicht die volle Kontrolle besitzen – dann stärkt es Bindungen zwischen ihnen. Bei fehlender Kontrolle kann sich aber auch Angst entfalten. Ulrich Beck (1986) hat in seinen Arbeiten auf Eigenschaften moderner Gesellschaften hingewiesen, die gut zur Corona-Pandemie passen. So sind in der „Risikogesellschaft“ die Menschen immer stärker unsichtbaren Bedrohungen ausgesetzt, die nicht oder nur schwer zu kalkulieren sind. Dieses hohe Maß an Unsicherheit und Kontrollverlust könne wiederum zu einer Angstsituation führen, in der das generalisierte Vertrauen in die Politik abnehme.

In der folgenden Analyse werden zwei Arten des politischen Vertrauens unterschieden: Erstens das *spezifische Politikvertrauen* in die zentralen, im Rahmen der Corona-Pandemie relevanten politischen Entscheidungsträger:innen sowie zweitens das *generalisierte Politikvertrauen*, welches ein Grundvertrauen in das deutsche politische System im Allgemeinen und damit in weitere, die Gesellschaft prägende Institutionen (und weniger konkrete Personen) darstellt. Im Sinne der *Output*- und *Throughput*-Legitimität ist anzunehmen, dass sich das politische Handeln der Entscheidungsträger:innen vergleichsweise direkt im spezifischen Politikvertrauen widerspiegelt, wohingegen das generalisierte Politikvertrauen zeitlich stabiler sein sollte. Mit zunehmender Dauer der Pandemie könnte aber auch hier ein Abfall stattfinden.

3 Forschungsstand: Vertrauen in die Politik

Dauerbeobachtungen zeigen ein vergleichsweise konstantes Bild der Zufriedenheit mit der Demokratie: Laut Allgemeiner Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften sind über 70% der Bürger:innen mit der Demokratie zufrieden, wobei es lediglich ei-

nen größeren Einbruch während der sogenannten Migrationskrise 2015 gab (ALLBUS, 2020). Die Daten des Politbarometers weisen etwas niedrigere Werte auf – insbesondere in Ostdeutschland gaben Anfang bis Mitte der 2000er Jahre nur 30-40% der Befragten an, mit der Demokratie sehr oder eher zufrieden zu sein (Tausendpfund, 2018, S. 31). Erste Analysen, die das politische Vertrauen während der Pandemie in anderen Europäischen Ländern (u.a. Italien, Niederlande) in den Blick nehmen, zeigen zu Beginn der Krise und im Anschluss an die ersten getroffenen Maßnahmen (z.B. Lockdowns) vielfach einen *Rally-'round-the-Flag*-Effekt, d.h. eine erhöhte Unterstützung der Regierungsparteien (Bol et al., 2021; Schraff, 2020; de Vries et al., 2021). Umfragedaten aus Schweden zeigen zudem, dass es der Regierung dort nicht gelungen ist, die positiven Bewertungen zu Beginn der Krise über die Zeit aufrechtzuerhalten (Johanson et al., 2021).

Analysen, die die Reaktionen der Bürger:innen auf die Krise im globalen Vergleich betrachten, zeigen, dass konsequente und harte Maßnahmen die Ängste in der Bevölkerung reduzieren und dass ältere, gesündere und interessanterweise auch Befragte mit niedrigerer Bildung stärkeres Vertrauen in Regierungen haben. Weitere positiv wirkende Faktoren sind die Haushaltsgröße und der Familienstand (verheiratet), während ein hohes Einkommen in reichen Ländern dämpfend auf das Vertrauen wirkt, in armen Ländern jedoch positiv mit Vertrauen assoziiert ist. Keines der globalen Regressionsmodelle kann jedoch mehr als 15% der Varianz des Vertrauens erklären. Wenn homogenere Ländergruppen, die nach Globalisierungsgrad, der Institutionenqualität und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand unterschieden werden, gesondert analysiert werden, erhöht sich die Erklärungskraft merklich. Dies bedeutet, dass bestimmte Faktoren in bestimmten Situationen/Kontexten einen großen Einfluss auf das Vertrauen haben, in anderen hingegen nicht (Gozgor, 2021).

Einen Perspektivwechsel nehmen Han et al. (2021) vor. Sie fragen danach, inwieweit das Vertrauen in die Regierung die Umsetzung von Covid-19-Maßnahmen erleichtert hat. In ihrer internationalen Vergleichsstudie mit Teilnehmer:innen aus 23 Ländern zeigen sie, dass die „Gefolgschaft“ bei Gesundheitsschutzmaßnahmen (Händewaschen, *Social Distancing* und Selbst-Isolation) umso größer ist, je höher das Vertrauen in die Regierung ist. Kleinere Studien für die Bundesrepublik weisen ähnliche Befunde auf. Nach Horstmann et al. (2021) etwa ist ein hohes Vertrauen in die Regierung mit einer stärkeren Nutzung der Corona-Warn-App verbunden.

Für das erste Halbjahr der Corona-Pandemie untersuchen Eitze et al. (2021) das Vertrauen der Bevölkerung in das Robert-Koch-Institut (RKI), in die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und andere Institutionen der Gesundheitspolitik. Auch hier zeigen die Befunde ein hohes und stabiles Vertrauen in die staatlichen Institutionen. Zudem haben Befragte höheren Alters, Frauen, höhere gebildete Personen, Bewohner von Großstädten sowie chronisch Kranke ein größeres Vertrauen.

4 Forschungsleitende Annahmen

Die nachfolgenden empirischen Untersuchungen überprüfen die folgenden, auf den theoretischen Vorüberlegungen und dem Forschungsstand basierenden Annahmen:

a) Zunächst wird angenommen, dass generalisiertes Politikvertrauen ein grundsätzlich vergleichsweise stabiles Persönlichkeitsmerkmal ist, welches weniger kurzfristigen Schwankungen unterworfen sein sollte als das stärker situative, spezifische Politikvertrauen gegenüber konkreten Personen und Institutionen. Wenn es zu Änderungen im Politikvertrauen im Zuge der Corona-Krise kommt, ist somit davon auszugehen, dass zunächst das spezifische und erst mit Verzögerung und wohl auch schwächer, das generalisierte Politikvertrauen betroffen sein dürfte. Entsprechend kann die Erwartung aufgestellt werden, dass zunächst im Sinne des *Rally-'round-the-Flag*-Effekts das spezifische Politikvertrauen vergleichsweise hoch war, dieses aber durch die lang anhaltende Krise, die Kompetenzstreitigkeiten zwischen politischen Ebenen und auch den letztlich nur bedingt überzeugenden Output (Todeszahlen, Wirtschaftliche Probleme im Zuge der Maßnahmen) mit der Zeit abgenommen hat. Die vergleichsweise kurze Zeitspanne seit Beginn der Pandemie dürfte hingegen nicht ausgereicht haben, um das Vertrauen in das gesamte politische und gesellschaftliche System als solches stark zu beeinflussen. Das generalisierte Politikvertrauen, welches v. a. die *Input*-Legitimation des politischen Systems ausmacht, sollte sich entsprechend gar nicht oder nur wenig verändert haben.

b) Der zweite Block an Annahmen befasst sich mit ideologischen und parteipolitischen Präferenzen der Befragten. Zunächst ist davon auszugehen, dass der *Rally-'round-the-Flag*-Effekt auf das spezifische Politikvertrauen besonders stark bei den Anhänger:innen der Regierungsparteien CDU/CSU und SPD ausgeprägt ist. Zudem dürften weiter links positionierte Parteien und deren Anhänger:innen staatliche Eingriffe – auch zum Schutz der Bevölkerung vor einer Pandemie – eher befürworten, wohingegen liberale und rechte Parteien die Einschränkung von Freiheitsrechten kritisch sehen und stärker die Eigenverantwortung der Bürger:innen in den Fokus nehmen. Ein besonders niedriges spezifisches Vertrauen in die handelnden Politiker:innen kann entsprechend für Personen mit Wahlpräferenz für eine der Corona-Protestparteien (WiR2020, dieBasis) aber auch für AfD- und FDP-Anhänger:innen vermutet werden. Diese ideologischen Effekte sollten sich in der Tendenz auch im generalisierten Politikvertrauen widerspiegeln, dort aber weniger stark und direkt durchschlagen als beim spezifischen Politikvertrauen.

c) Ein dritter Block an Annahmen fokussiert auf das Vertrauen der Bevölkerung in unterschiedliche Informationsquellen zum Thema Corona. Die Corona-Krise war lange Zeit das dominierende Thema in den Medien. Insbesondere in sozialen Medien, in Blogs, auf Telegram und in YouTube-Videos wurde die Regierungslinie zum Teil stark kritisiert, während viele klassische Medien, trotz durchaus vorhandener kritischer Töne, die Notwendigkeit der Corona-Maßnahmen zumeist unterstrichen. Für Großbritannien zeigten Fletcher et al. (2020) zudem, dass das Vertrauen in die Medien und die offiziellen, durch Regierungsstellen verbreiteten Informationen bezüglich der

Pandemie besonders an den politischen Rändern zurückgeht. Ähnliches konnte man in Deutschland im Zuge der sogenannten „Flüchtlingskrise“ beobachten, während der sich insbesondere Personen im rechten politischen Spektrum vermehrt von den etablierten Medien abwendeten (Stichwort: Lügenpresse). Umgekehrt wird hier davon ausgegangen, dass sich das Vertrauen (oder Nicht-Vertrauen) in bestimmte Informationsquellen und Medien auch auf das politische Vertrauen auswirkt. Die Annahme ist, dass sich Vertrauen in klassische Medien (v.a. Zeitungen, öffentlich-rechtlicher Rundfunk) sowie in offizielle staatliche Informationsquellen (z.B. RKI) positiv auf das Vertrauen in die Politik auswirkt, wohingegen Vertrauen in soziale Medien einen negativen Einfluss haben dürfte.

Die im Folgenden durchgeführte empirische Analyse des spezifischen und generalisierten Politikvertrauens kontrolliert zusätzlich auf psychologische Prädispositionen der Befragten, wie deren Einstellungen zu autoritären Maßnahmen, deren soziales Vertrauen in andere Menschen, ihre Ängste sowie wahrgenommene psychische und finanzielle Belastungen im Zusammenhang mit der Krise, ihre grundsätzliche Akzeptanz freiheitseinschränkender Maßnahmen sowie soziodemographische Faktoren. Daneben wird auch getestet, inwiefern Charakteristika des Landkreises, in dem die Befragten wohnen, in Bezug auf langfristige wirtschaftliche Kriterien (Arbeitslosenquote, BIP pro Kopf) sowie pandemische Maßzahlen (Covid-19-Inzidenzen und Todeszahlen) das Politikvertrauen bedingen.

5 Datenbasis

Die Daten für die vorliegende Analyse entstammen drei Wellen einer Umfragerihe zur Corona-Pandemie und deren politischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen, die im Rahmen des Politikpanel Deutschland (PPD) zwischen Mai 2020 und Februar 2021 durchgeführt worden sind (<https://www.politikpanel.uni-freiburg.de/>). Insgesamt haben über die drei Wellen hinweg 23.697 Befragte teilgenommen – davon 3.212 an allen drei Wellen. Wie alle selbst-selektierenden Online-Befragungen ist auch das PPD keine repräsentative Befragung, weist aber bei den Indikatoren Alter, Geschlecht und Verteilung über die Bundesländer eine Struktur auf, die nicht weit vom Bevölkerungsdurchschnitt entfernt ist und damit eine gute Annäherung an die Grundgesamtheit darstellt. Männer sind leicht überrepräsentiert. Insbesondere sind jedoch Personen mit Hochschulabschluss sowie Befragte, die angeben, die Grünen wählen zu wollen, überrepräsentiert. Gleichwohl zeigen die Daten, dass keine größere gesellschaftliche Gruppe extrem stark unterrepräsentiert ist, bzw. in der Stichprobe nicht vorkommt. Selbst in der Gruppe der Älteren (> 65 Jahre), die ansonsten bei Online-Befragungen oftmals nur sehr schwach vertreten sind, finden sich ausreichend Teilnehmer:innen. Die Daten werden in der Analyse zudem gewichtet, um sie dem Bevölkerungsdurchschnitt anzupassen.

6 Methodisches Vorgehen

An dieser Stelle soll das Studiendesign nur kurz beschrieben werden. Detailliertere Informationen zum methodischen Vorgehen finden sich in Jäckle & Wagschal (2022a) und die Replikationsdaten im Harvard Dataverse (Jäckle & Wagschal 2022b). Die beiden abhängigen Variablen *spezifisches Politikvertrauen* in die für die Corona-Maßnahmen relevanten Entscheidungsträger:innen und *generalisiertes Politikvertrauen* in weitere, die Gesellschaft prägende, Institutionen werden als Indizes aus einzelnen *Items* konstruiert. Die dazugehörige Frage im *Survey* lautete: „Und wie sehr vertrauen Sie persönlich den folgenden Einrichtungen oder Personen? – 1) Bundesregierung, 2) Bundeskanzlerin, 3) Bundestag, 4) Ministerpräsident(in) des Bundeslandes in dem Sie leben, 5) Polizei, 6) Richter und Gerichte, 7) Parteien, 8) Stadt- und Gemeindeverwaltung“. Als Antwortmöglichkeit stand eine 5er-Skala von „vertraue ich überhaupt nicht“ = 1 bis „vertraue ich voll und ganz“ = 5 zur Verfügung. Die ersten vier *Items* werden zum Index des spezifischen Vertrauens zusammengefasst, da dies die zentralen politischen Hauptentscheidungsträger im Rahmen der Corona-Krise in Deutschland sind. Die übrigen vier *Items*, welche das gesellschaftliche und politische System in Deutschland sehr viel breiter erfassen, werden zum Index des generalisierten Politikvertrauens kombiniert. Beide Indizes berechnen sich über das ungewichtete arithmetische Mittel der vier *Items*.

Neben deskriptiven Darstellungen dieser Vertrauensvariablen wird zudem eine gesonderte Regressionsanalyse berechnet. Mit dieser soll jenseits bivariater Zusammenhänge auf weitere potenziell relevante Faktoren kontrolliert und so eine kohärente Gesamtanalyse durchgeführt werden.

Die unabhängigen Variablen dieser Regressionsanalyse, d.h. diejenigen Faktoren, bei denen wir einen Zusammenhang mit den Vertrauensmaßnahmen annehmen, sind einerseits die *Links-Rechts-Einstellung* (11-er Skala) sowie die *Parteipräferenz* (gemessen über Sonntagsfrage) und andererseits das *Vertrauen in verschiedene Informationsquellen* bezüglich der Corona-Berichterstattung. Für diese Variable werden zwei Indizes gebildet. Der erste misst das Vertrauen in klassische Medien und offizielle Informationsquellen (Tageszeitungen, Magazine und Wochenzeitungen, öffentlich-rechtliches Fernsehen, Radio, Onlineseiten bekannter Medien und offizielle Internetseiten wie RKI oder Gesundheitsministerium), der zweite in soziale Medien (Internet Blogs und Youtube sowie soziale Netzwerke wie Facebook oder Instagram).

Für die Regressionsanalysen werden einzelne fehlende Werte mithilfe einer multiplen Imputation ersetzt. Auf diese Weise kann für die Analysen auf alle 3.212 Personen zurückgegriffen werden, die an allen drei Wellen teilgenommen haben. Obgleich, wie Abbildung 1 gezeigt hat, die Verteilung der Befragten in Bezug auf soziodemographische Faktoren sowie die Sonntagsfrage für eine selbstselektierte Online-Stichprobe vergleichsweise wenig verzerrt ist, ist es angebracht, die Fälle so zu gewichten, dass sie möglichst der intendierten Grundgesamtheit – in unserem Fall also der wahlberechtigten Bevölkerung – entsprechen. Die Gewichtung mittels *Raking* erfolgt anhand des Bundeslandes, der Altersklasse, des Geschlechts und des Bildungsgrades.

7 Ergebnisse

Insgesamt zeigt sich, über den gesamten Zeitraum der drei Erhebungswellen von Mai 2020 bis Februar 2021 betrachtet, nur eine relativ geringe Veränderung in den durchschnittlichen Vertrauenswerten (vgl. *Tabelle 1*). Beim spezifischen Vertrauen ist der durchschnittliche Vertrauensabfall zwar noch etwas größer als beim generalisierten Politikvertrauen, er fällt mit ca. 0,16 Punkten auf der Vertrauensskala von 1-5 jedoch auch nicht wirklich stark aus. Interessant ist allerdings, dass die Streuung um den Mittelwert beim generalisierten Politikvertrauen niedriger ausfällt als beim spezifischen. Bei letzterem gibt es damit deutlich größere Differenzen in den Ansichten der Befragten.

Tabelle 1: Mittelwerte und Standardabweichungen des spezifischen und generalisierten Politikvertrauens

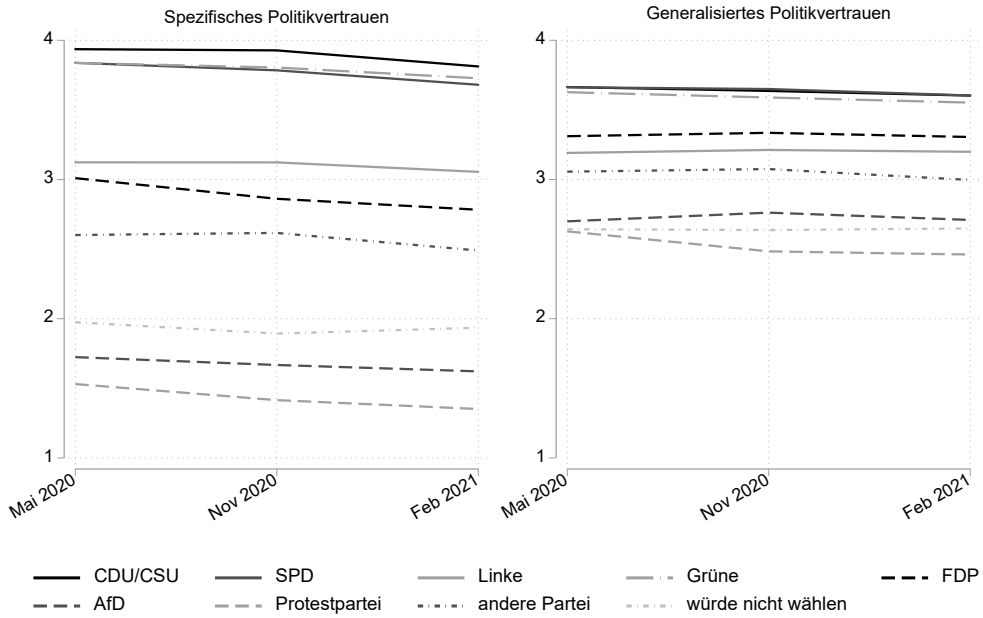
	Mai 2020	November 2020	Februar 2021
Spezifisches Politikvertrauen	3,36 (1,06)	3,31 (1,05)	3,20 (1,05)
Generalisiertes Politikvertrauen	3,41 (0,67)	3,39 (0,66)	3,35 (0,67)

Quelle: Eigene Berechnung, Skala: 1 = gar kein Vertrauen; 5 = vollkommenes Vertrauen. Standardabweichung in Klammern.

Abbildung 1 stellt die Entwicklung des spezifischen und generalisierten Politikvertrauens über die drei Befragungswellen hinweg differenziert nach Parteipräferenz dar. Die höchsten Vertrauensniveaus weisen die Anhänger:innen von CDU/CSU, SPD und Grüne auf. Die der FDP haben ein deutlich niedrigeres Niveau an spezifischem Politikvertrauen, welches sogar noch unter demjenigen der Linken-Anhänger:innen liegt. Anhänger:innen der AfD und der neu gegründeten Protestparteien haben wie erwartet mit Abstand das niedrigste spezifische Politikvertrauen. Im Falle des generalisierten Politikvertrauens ist diese Gruppe zwar auch das Schlusslicht, die Differenzen zu den anderen Parteien sind aber geringer.

Das politische Vertrauen ist allerdings insgesamt von einer hohen Konstanz geprägt. Im Zeitverlauf zeigen sich nur relativ geringe Veränderungen und die Rangfolge der Parteien verändert sich im Hinblick auf die beiden Vertrauensvarianten gar nicht. Der größte Abfall über die Zeit zeigt sich noch beim spezifischen Vertrauen (insbesondere bei FDP, AfD und den Protestparteien), wohingegen die Mittelwerte des generalisierten Politikvertrauens von Mai 2020 bis Februar 2021 bei allen Parteien, mit Ausnahme der Protestparteien, nahezu gleichbleiben. Dies bestätigt tendenziell die Annahmen, dass mit länger andauernder Corona-Krise das spezifische Vertrauen in die handelnden Politiker:innen (zumindest leicht) abnimmt, wohingegen das generalisierte Vertrauen in das gesamte System weitestgehend konstant bleibt.

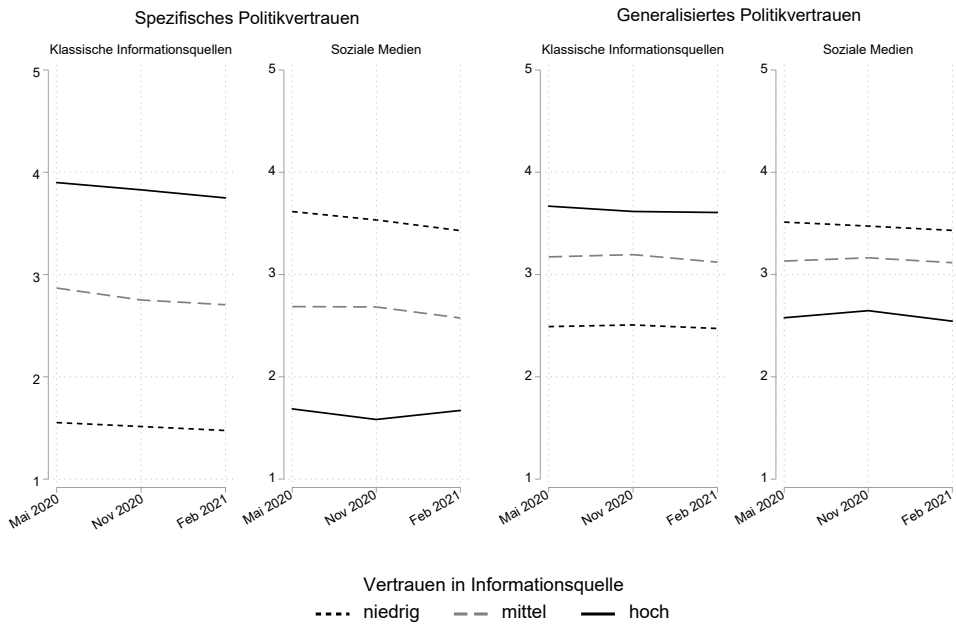
Abbildung 1: Spezifisches und generalisiertes Politikvertrauen nach Sonntagsfrage über die drei Wellen hinweg



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2 stellt die Entwicklung des spezifischen und generalisierten Politikvertrauens differenziert nach dem Vertrauen in klassische Informationsquellen und in soziale Medien dar. Während die Veränderung über die Zeit innerhalb der drei Gruppen (niedriges, mittleres und hohes Vertrauen in die jeweilige Informationsquelle) relativ gering ausfällt, sind die Niveauunterschiede zwischen den Gruppen auffallend groß. Personen mit hohem Vertrauen in die Corona-Berichterstattung der klassischen Informationsquellen haben ein sehr viel höheres spezifisches Politikvertrauen als diejenigen, die den klassischen Informationsquellen wenig oder kein Vertrauen entgegenbringen. Exakt umgekehrt sieht dies beim Vertrauen in soziale Medien aus. Beim generalisierten Politikvertrauen sind dieselben Gruppenunterschiede vorhanden, aber erneut schwächer ausgeprägt.

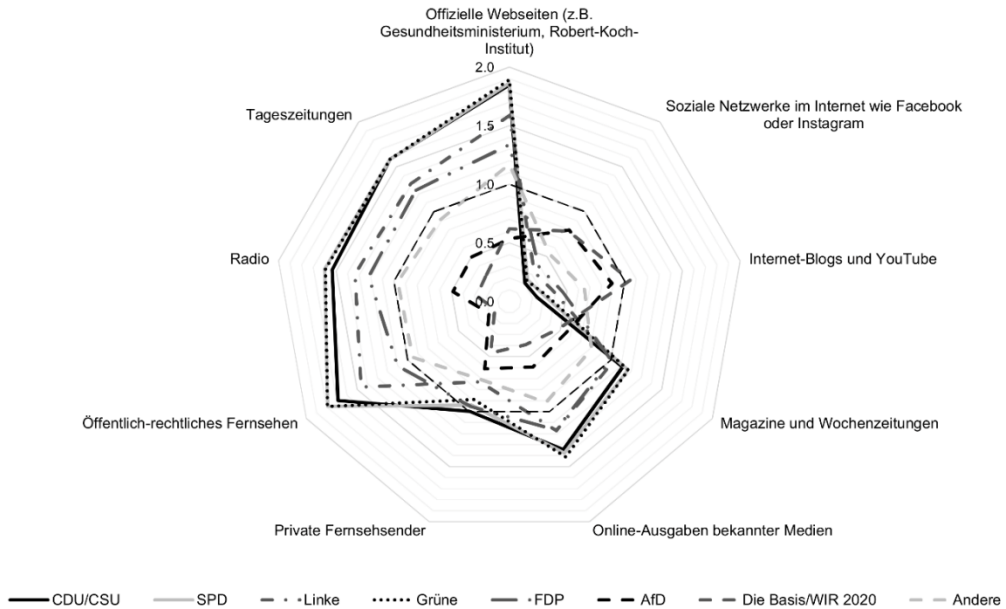
Abbildung 2: Spezifisches und generalisiertes Politikvertrauen nach dem Vertrauen in klassische und soziale Medien



Quelle: Eigene Darstellung.

Beim Vertrauen in die Corona-Berichterstattung zeigen sich zudem deutliche Unterschiede zwischen den Anhänger:innen der verschiedenen Parteien. Diejenigen der CDU/CSU, der SPD und der Grünen vertrauen besonders offiziellen Webseiten sowie den etablierten, öffentlich-rechtlichen Medien und Zeitungen. Bei den Anhänger:innen der Linken und insbesondere der FDP ist das Vertrauen in die klassischen Medien deutlich schwächer ausgeprägt. Personen mit Wahlabsicht AfD oder einer der Protestparteien weichen deutlich vom Rest der Bevölkerung ab. Sie halten so gut wie alle Informationsquellen im Durchschnitt für eher nicht vertrauenswürdig, insbesondere das öffentlich-rechtliche Fernsehen schneidet bei diesen besonders schlecht ab. Den Informationsquellen, denen sie noch am ehesten vertrauen (Internet-Blogs und YouTube sowie soziale Netzwerke) sind gerade diejenigen, denen die restliche Bevölkerung am wenigsten Vertrauen entgegenbringt. Über die drei Befragungswellen hinweg haben sich beim Vertrauen in die Medien keine nennenswerten Veränderungen ergeben. Abbildung 3 zeigt exemplarisch für die letzte Befragungswelle (Februar 2021) die Mittelwerte des Vertrauens in die verschiedenen Informationsquellen/Medien nach Wahlabsicht.

Abbildung 3: Vertrauen in Informationsquellen/Medien zum Thema Corona nach Wahlabsicht



Quelle: Eigene Darstellung. 0 = nicht vertrauenswürdig, 2 = vertrauenswürdig.

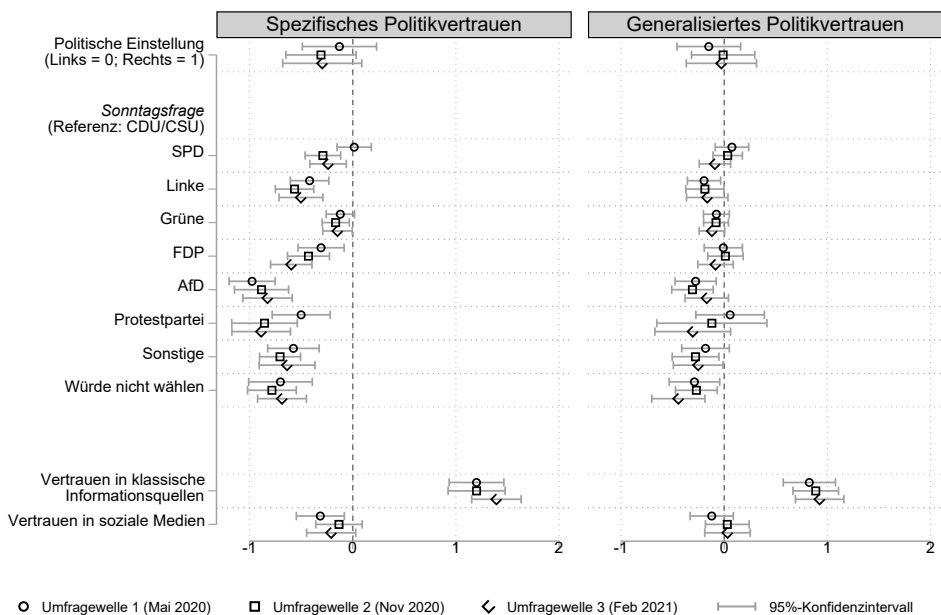
Abbildung 4 präsentiert die Ergebnisse der Regressionsanalyse. Die Modelle weisen mit im Mittel 74-76% Erklärungskraft für das spezifische und 47-57% für das generalisierte Politikvertrauen eine zufriedenstellende bis hohe Erklärungskraft auf. Die Unterschiede im *Model-Fit* sind jedoch wie erwartet: Die getesteten erklärenden Variablen hängen eng mit dem spezifischen Politikvertrauen zusammen und etwas weniger stark mit dem generalisierten.

Das höchste spezifische Vertrauen haben CDU/CSU-Anhänger:innen (in *Abbildung 4* die Referenzkategorie), SPD-Anhänger:innen haben in der ersten Welle ein hiervon nicht unterscheidbares, in der zweiten und dritten Welle allerdings ein etwas niedrigeres spezifisches Politikvertrauen. Sehr nah am Vertrauen der Unions-Anhänger:innen liegen auch diejenigen der Grünen – in den Wellen zwei und drei haben diese sogar ein höheres spezifisches Politikvertrauen als die SPD-Anhänger:innen. Personen mit Wahlpräferenz AfD weisen von den größeren Parteien mit Abstand das niedrigste spezifische Politikvertrauen auf. Linken- und FDP-Anhänger:innen liegen zwischen diesen Extremen. Interessant ist hier allerdings, dass das spezifische Politikvertrauen der FDP-Anhänger:innen über den Beobachtungszeitraum deutlich nachlässt, wohingegen das der Linken-Anhänger:innen eher zunimmt. Ein sehr niedriges und über die Zeit nochmals abnehmendes spezifisches Politikvertrauen haben die Anhänger:innen der Protestparteien – sie bewegen sich (v.a. in der zweiten und dritten Welle) in etwa auf dem Niveau der AfD-Anhänger:innen. Alles in Allem bestätigen sich die Annahmen hinsichtlich des Einflusses der Wahlabsicht, wobei auffällt, dass

das spezifische Politikvertrauen der SPD-Anhänger:innen mit Fortschreiten der Pandemie im Vergleich zu den Unions-Anhänger:innen sogar stärker zurückgeht als dies bei den oppositionellen Grünen der Fall ist. Die weitere Annahme, dass Personen mit einer rechteren politischen Einstellung ein geringeres spezifisches Vertrauen aufweisen, bestätigt sich nur bedingt. Zwar weisen alle Effekte das erwartete Vorzeichen auf, sie erreichen allerdings in keiner der Wellen das angelegte 95% Vertrauenswahrscheinlichkeitsniveau.

Wie erwartet zeigen sich grundsätzlich ähnliche, aber deutlich weniger stark ausgeprägte Parteieneffekte für das generalisierte Politikvertrauen. Ausschließlich die Anhänger:innen der AfD, der Linken, sonstiger Parteien und v.a. die Nichtwähler:innen weisen hier signifikant niedrigere Werte als die Referenzkategorie der Unions-Anhänger:innen auf. Die Links-Rechts-Einstellung ist beim generalisierten Vertrauen keine signifikante Erklärungsgröße.

Abbildung 4: Ergebnisse der Regressionsanalysen



Anmerkung: Dargestellt sind die mittleren b-Koeffizienten inklusive Konfidenzintervallen aus OLS (*ordinary least squares*)-Regressionen basierend auf zehn mittels multipler Imputation erstellten Datensätzen; N = 3.212; Effekte der Kontrollvariablen sind nicht ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Annahmen bezüglich der Informationsquellen zum Thema Corona bestätigen sich: Menschen, die klassischen Informationsquellen wie Tageszeitungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder offiziellen Internetquellen wie dem RKI vertrauen, zeigen ein deutlich höheres spezifisches Politikvertrauen in die politischen Akteure,

als diejenigen, die diesen Informationsquellen keinen Glauben schenken. Über die Zeit wächst dieser Zusammenhang sogar leicht an. Umgekehrt zeigt sich: Je stärker Personen den sozialen Medien vertrauen, desto weniger spezifisches Vertrauen in die Politik weisen sie auf. Während der Zusammenhang zwischen klassischen Informationsquellen und dem generalisierten Politikvertrauen zwar reduziert, aber noch deutlich erkennbar ist, ist für die sozialen Medien hier kein Zusammenhang feststellbar. Die Annahme, dass das Vertrauen in Informationsquellen einen größeren Einfluss auf das spezifische Politikvertrauen hat als auf das generalisierte, bestätigt sich somit. Die stärksten Effekte für beide politische Vertrauensarten sind dabei das Vertrauen in die klassischen Informationsquellen sowie die Bewertung der konkreten Covid-19-Maßnahmen. Für das spezifische Politikvertrauen spielt darüber hinaus v.a. die Wahlabsicht „AfD“ eine sehr große Rolle. Gleichwohl muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich die Frage der Kausalität auf Basis der Regressionsanalyse nicht letztendlich klären lässt. So ist es zumindest theoretisch auch denkbar, dass Personen mit einem höheren Politikvertrauen mehr klassische (öffentlich-rechtliche Medien) konsumieren – hier also eine umgedrehte Kausalrichtung vorliegt, oder sich beide Variablen „Vertrauen in Covid-19 Informationsquellen“ und „Politikvertrauen (spezifisch bzw. generalisiert)“ gegenseitig bedingen und eine ganz klare einseitige Kausalität gar nicht vorherrscht.

Einige der Kontrollfaktoren zeigen ebenfalls deutliche Effekte. So weisen Menschen mit einer stärker autoritären Einstellung ein höheres spezifisches und auch generalisiertes Politikvertrauen auf – ein Zusammenhang, der sich zudem über die drei Umfragewellen hinweg verstärkt. Personen, die generell ein hohes soziales Vertrauen in ihre Mitmenschen haben, haben durchweg ein höheres spezifisches und insbesondere generalisiertes Politikvertrauen. Ältere Befragte haben ein niedrigeres generalisiertes Politikvertrauen als jüngere. Höher gebildete Personen haben in der ersten Welle noch ein deutlich höheres spezifisches Politikvertrauen, in den beiden späteren Wellen ist dieser Effekt nicht mehr feststellbar. Sämtliche auf der Kreisebene gemessenen Faktoren, die eine *Output*-Legitimation abbilden könnten (Covid-19-Inzidenz, Todesraten, Arbeitslosenquote und BIP pro Kopf) zeigen auf keine der beiden Vertrauensvarianten einen Einfluss.

8 Fazit

Die vorliegende Analyse auf Basis von über 3.200 zwischen Mai 2020 und Februar 2021 in drei Wellen befragten Personen hat gezeigt, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik während der ersten zehn Monate der Corona-Pandemie vergleichsweise hoch und stabil war. Die Krise zeigte sich als Stunde der Exekutive, in der große Teile der Bevölkerung sich zunächst hinter die Regierung und die getroffenen Maßnahmen stellten. Wie vermutet, nahm das spezifische Politikvertrauen in die konkreten, in der Krise handelnden Entscheidungsträger:innen leicht ab, das generalisierte Politikvertrauen (in das gesamte politische System) blieb hingegen weitestgehend unverändert.

Das Politikvertrauen, insbesondere das spezifische, unterscheidet sich allerdings sehr deutlich nach Wahlabsicht und Vertrauen in Informationsquellen zum Thema Corona. Unions-Anhänger:innen weisen über den gesamten Zeitraum hinweg das höchste spezifische Politikvertrauen auf, dicht gefolgt von Grünen- und SPD-Anhänger:innen. Wenig verwunderlich ist das spezifische Politikvertrauen unter den AfD-Anhänger:innen und denjenigen der Corona-Protestbewegungen am geringsten. Die deutlichste Abnahme im spezifischen Vertrauen zeigen indes die FDP-Anhänger:innen und zumindest tendenziell haben Personen mit einer rechteren politischen Einstellung ein geringeres spezifisches Politikvertrauen. Menschen, die den klassischen Medien wie Tageszeitungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den offiziellen Stellen wie dem RKI in der Corona-Berichterstattung Vertrauen schenken, weisen auch ein höheres spezifisches Politikvertrauen auf. Bei denjenigen, die Internetquellen (YouTube, Blogs etc.) bzw. sozialen Medien viel Glauben schenken, ist das spezifische Politikvertrauen hingegen sehr viel schwächer ausgeprägt.

Auch wenn das spezifische Politikvertrauen in die für die Krisenbewältigung zuständigen Politiker:innen sowie Institutionen im Laufe der Pandemie zumindest bei einigen Bevölkerungsgruppen abgenommen hat, so gibt der Befund, dass das generalisierte Politikvertrauen, welches als Grundstock für den gesellschaftspolitischen Zusammenhalt gelten kann, doch weitestgehend stabil geblieben ist, Anlass zur Hoffnung. Denn er zeigt, dass selbst eine Jahrhundertpandemie und ein – vorsichtig ausgedrückt – nicht immer optimales Krisenmanagement nicht zwingend zu einem eklatanten Vertrauensverlust in das politische Gemeinwesen führen. Das politische System in Deutschland kann somit im ersten Jahr der Corona-Pandemie als vergleichsweise stabil betrachtet werden. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass mittel- bis langfristig insbesondere innerhalb derjenigen Gruppierungen, bei denen das spezifische Politikvertrauen während der Krise am meisten gelitten hat, das generalisierte Systemvertrauen so stark zurückgeht, dass es hier zu einem aktiven Abkapseln vom demokratischen System kommen könnte.

Literatur

- Ackermann, Kathrin, & Freitag, Markus. (2015). Social Capital in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer, & Gert Pickel (Hrsg.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft* (S. 1-11). Springer Fachmedien Wiesbaden.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-02993-7_21-1
- Back, Mitja, Echterhoff, Gerald, Müller, Olaf, Pollack, Detlef, & Schlipphak, Bernd. (2021). *Von Verteidigern und Entdeckern: Ein Identitätskonflikt um Zugehörigkeit und Bedrohung: Working Report*.
<https://doi.org/10.17879/97049506223>
- Beck, Ulrich. (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne* (1. Aufl., Erstausg.). Suhrkamp.
- Bol, Damien, Giani, Marco, Blais, André, & Loewen, Peter John. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*, 60(2), 497-505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>
- Cinelli, Matteo, De Francisci Morales, Gianmarco, Galeazzi, Alessandro, Quattrociochi, Walter, & Starini, Michele. (2021). The echo chamber effect on social media. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(9), e2023301118. <https://doi.org/10.1073/pnas.2023301118>

- De Vries, Catherine E., Bakker, Bert N., Hobolt, Sara B., & Arceneaux, Kevin. (2021). Crisis signaling: How Italy's coronavirus lockdown affected incumbent support in other European countries. *Political Science Research and Methods*, 1-17. <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.6>
- Easton, David. (1965). *Framework for Political Analysis*. Prentice Hall.
- Eitze, Sarah, Felgendreiff, Lisa, Korn, Lars, Sprengholz, Philipp, Allen, Jennifer, Jenny, Miriam A., Wieler, Lothar H., Thaiss, Heidrun, De Bock, Freia, & Betsch, Cornelia. (2021). Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen im ersten Halbjahr der Coronapandemie. *Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz*, 64(3), 268-276. <https://doi.org/10.1007/s00103-021-03279-z>
- Fletcher, Richard, Kalogeropoulos, Antonis, & Nielsen, Rasmus Kleis. (2020). *Trust in UK Government and News Media COVID-19 Information Down, Concerns over Misinformation from Government and Politicians Up* (S. 1-8). Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://ssrn.com/abstract=3633002>
- Gabriel, Oscar W. (2002). Politisches Vertrauen. In Martin Greiffenhagen, Sylvia Greiffenhagen, & Katja Neller (Hrsg.), *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland* (S. 494-500). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80358-0_89
- ALLBUS. (2020). *ALLBUS 1980-2018 (Kumulierte Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften)*. GESIS Data Archive. <https://doi.org/10.4232/1.13395>
- Gozgor, Giray. (2021). Global Evidence on the Determinants of Public Trust in Governments during the COVID-19. *Applied Research in Quality of Life*. <https://doi.org/10.1007/s11482-020-09902-6>
- Han, Qing, Zheng, Bang, Cristea, Mioara, Agostini, Maximilian, Bélanger, Jocelyn J., Gützkow, Ben, Kreienkamp, Jannis, PsyCorona Collaboration, & Leander, N. Pontus. (2021). Trust in government regarding COVID-19 and its associations with preventive health behaviour and prosocial behaviour during the pandemic: A cross-sectional and longitudinal study. *Psychological Medicine*, 1-11. <https://doi.org/10.1017/S0033291721001306>
- Harel, Ofer. (2009). The estimation of R^2 and adjusted R^2 in incomplete data sets using multiple imputation. *Journal of Applied Statistics*, 36(10), 1109-1118. <https://doi.org/10.1080/02664760802553000>
- Hartmann, Martin, & Offe, Claus. (2001). *Vertrauen: Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*. Campus.
- Horstmann, Kai T, Buecker, Susanne, Krasko, Julia, Kritzler, Sarah, & Terwiel, Sophia. (2021). Who does or does not use the 'Corona-Warn-App' and why? *European Journal of Public Health*, 31(1), 49-51. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckaa239>
- Jäckle, Sebastian, & Wagschal, Uwe. (2022a). Vertrauen in die Politik während der Corona-Krise. *dms – der moderne staat*, 15(1), 149-174. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.04>
- Jäckle, Sebastian, & Wagschal, Uwe. (2022b). Replication Data for: Politisches Vertrauen in Zeiten der Corona-Pandemie. Harvard Dataverse, <https://doi.org/10.7910/DVN/SZXBH9>
- Johansson, Bengt, Hopmann, David Nicolas, & Shehata, Adam. (2021). When the rally-around-the-flag effect disappears, or: When the COVID-19 pandemic becomes “normalized”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(sup1), 321-334. <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924742>
- Kaina, Viktoria. (2004). Vertrauen in Eliten und die politische Unterstützung der Demokratie. *Politische Vierteljahresschrift*, 45(4), 519-540.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- Schraff, Dominik. (2020). Political trust during the Covid-19 pandemic: Rally around the flag or lockdown effects? *European Journal of Political Research*, 1475-6765.12425. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12425>
- Tausendpfund, Markus. (2018). Zufriedenheit mit der Demokratie. Ein Blick auf die Einstellungen der wahlberechtigten Bevölkerung von 1977 bis 2016. *Informationsdienst Soziale Indikatoren: Sonderausgabe: Wählerverhalten und Parteiensystem im Wandel – 40 Jahre Politbarometer*, 60, 29-34. <https://doi.org/10.15464/ISI.60.2018.29-35>
- Wagschal, Uwe. (2019). Politikberatung und demokratische Legitimität. In Svenja Falk, Manuela Glaab, Andrea Römmele, Henrik Schober, & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 51-65). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-03483-2_8

Die Halbzeitwahlen 2022 in den USA: Ein Referendum gegen Trump und das Abtreibungsurteil des Obersten Gerichts

Patrick Horst

Zusammenfassung:

Bei den Halbzeitwahlen 2022 in den USA haben die Demokraten besser als erwartet abgeschnitten. Die erwartete „rote Welle“ blieb aus, weil die Amerikaner sich gegen die Kandidaten Trumps und das Abtreibungsurteil des Obersten Gerichts aussprachen. Die Republikaner gewannen die Wahl zum Repräsentantenhaus aufgrund des traditionellen Halbeizeffektes, der die Partei des Präsidenten bestraft, dennoch knapp. Im Senat konnten die Demokraten ihre Mehrheit um einen Sitz ausbauen; auch die einzelstaatlichen Wahlen und die Volksabstimmungen über das Abtreibungsrecht gewannen sie. Die zwischen Demokraten und Republikanern zukünftig geteilte Regierung lässt für die kommenden zwei Jahre innenpolitisch die Pflege des Erreichten und außenpolitisch Kontinuität erwarten.

1. Einleitung

Bei den Halbzeitwahlen („Midterm Elections“) in den USA wurden ein Drittel des Senats, das gesamte Repräsentantenhaus, 36 Gouverneure und 88 einzelstaatliche Legislativkammern sowie eine Reihe weiterer Ämter vom US-amerikanischen Volk gewählt, das darüber hinaus auch in zahlreichen Einzelstaaten über Sachfragen abstimmte. Der Präsident stand an diesem nationalen Wahltag nicht auf dem Wahlzettel. Dennoch urteilten die Wähler in den Halbzeitwahlen, wie der Name schon anklingen lässt, auch über seine Bilanz zur Hälfte der Amtszeit. Dieses Urteil fällt in der Regel schlecht bis katastrophal aus: Seit dem Ende des Amerikanischen Bürgerkrieges vor mehr als 150 Jahren gewann die Partei des Präsidenten überhaupt nur dreimal Sitze in der Ersten Kammer des Kongresses hinzu – 1934, als Präsident Roosevelt für seinen



Dr. Patrick Horst

bis April 2022 Akademischer Oberrat am Nordamerikastudienprogramm der Universität Bonn

„New Deal“ belohnt wurde, 1998 unter dem Eindruck des bevorstehenden Amtsenthebungsverfahrens gegen Präsident Clinton und 2002, als die Amerikaner nach den Anschlägen des 11. Septembers Präsident George W. Bushs „War on Terror“ unterstützten. In allen anderen Jahren wurde die Partei des amtierenden Präsidenten abgestraft – mit einem durchschnittlichen Sitzverlust im Repräsentantenhaus von 27 Sitzen seit 1946. In Trumps ersten und einzigen „Midterms“ vor vier Jahren verloren die Republikaner 42 Sitze im Repräsentantenhaus (Horst 2019), Obamas Demokraten büßten 2010 sogar 64 Sitze ein. Im Senat ist der Halbzetimeffekt mit einem Verlust von durchschnittlich vier Sitzen seit 1946 aufgrund der längeren Amtszeit der Senatoren, ihrer gestaffelten Wahl (nur ein Drittel wird alle zwei Jahre gewählt) und ihrer größeren politischen Unabhängigkeit geringer ausgeprägt. In sechs der 19 Halbzeitwahlen nach dem Zweiten Weltkrieg konnte die Partei des Präsidenten ihren Sitzanteil im Oberhaus sogar halten oder leicht ausbauen (Vital Statistics: Table 2-4).

Vor dem Hintergrund dieser gesetzmäßigen Verluste zur Halbzeit einer Präsidentschaft grenzte es fast schon an eine Sensation, dass 2022 die erwartete „rote Welle“ der Republikaner ausblieb. Nur knapp gewannen sie die Mehrheit im Repräsentantenhaus, während sie im Senat sogar einen Sitz in Pennsylvania an die Demokraten verloren und weiterhin in der Minderheit verblieben. Bei den einzelstaatlichen Gouverneurs- und Legislativwahlen sowie bei den Volksabstimmungen über die Frage des Abtreibungsrechts in sechs Einzelstaaten fanden sich die Republikaner ebenfalls auf der Verliererseite wieder, was die Frage aufwirft, wie sich diese Ergebnisse erklären lassen. Handelt es sich bei dem „Gesetz des Halbzeitverlustes“ (Rudalevige 2022: 20) um ein unzureichendes Erklärungsmodell oder überlagerten 2022 außergewöhnliche Faktoren und Ereignisse die gewöhnlichen Halbzetimeffekte? Auffällig war, dass die Fragen nach der politischen Zukunft des ehemaligen Präsidenten Donald Trump und der Zukunft der US-Demokratie einen breiten Raum im Wahlkampf einnahmen. Auch das historische Urteil des Obersten Gerichts vom Juni, welches das fünf Jahrzehnte lang geltende Abtreibungsrecht in den USA widerrief, könnte insbesondere für viele Wählerinnen ein entscheidender Faktor ihrer Wahlmobilisierung und -entscheidung gewesen sein. Diese und andere Faktoren könnten dazu geführt haben, dass die wirtschaftliche Rezession in der ersten Jahreshälfte 2022 und die bis zum Juni auf Rekordniveau ansteigende Inflationsrate, die sich beide in einer historisch schlechten Zustimmungsrates des Präsidenten widerspiegelten, nicht wie erwartet auf die Wahlentscheidung durchschlugen. Welche innen- und außenpolitischen Schlussfolgerungen aus dieser für Präsident Biden und die Demokraten besser, für die Republikaner dagegen schlechter als erwartet verlaufenen Wahl gezogen werden können, soll am Ende dieses Aufsatzes kurz in den Blick genommen werden. Der Fokus richtet sich dabei auf die Konstellation des geteilten Regierens in den kommenden zwei Jahren und das transatlantische Verhältnis.

2. Das Wahlergebnis: Minimale Verschiebungen am Status quo

Neben der Tatsache, dass der Halbzeiteffekt im Repräsentantenhaus äußerst gering ausfiel und im Senat sowie in den einzelstaatlichen Wahlen und Abstimmungen gänzlich ausblieb, war am Wahlergebnis besonders auffällig, wie eng es ausfiel. Im Repräsentantenhaus verfügten die Demokraten vor der Wahl über eine denkbar knappe Mehrheit von 222 zu 213 Stimmen. Nach den Wahlen vom 8. November und dem Nettozugewinn von neun Sitzen sind es nun die Republikaner, die über eine ebensolche knappe Mehrheit von 222 zu 213 Sitzen verfügen (Tabelle 1). Diese Mehrheit ist so knapp, dass fünf abtrünnige Fraktionsmitglieder ausreichen, um sie zu gefährden. Angesichts der Stärke des rechtsextremen „Freedom Caucus“ in der Republikanischen Fraktion wurde im Dezember heftig spekuliert, ob der Fraktionsführer Kevin McCarthy am 3. Januar auch zum „Speaker“ des Repräsentantenhauses gewählt werden würde.

Tabelle 1: Die Ergebnisse der Halbzeitwahlen 2022

	Vor der Wahl			Nach der Wahl		
	Dem	Rep	Geteilt	Dem	Rep	Geteilt
Kongresswahlen						
Senat	50	50		51 (+1)	49 (-1)	
Haus	222	213		213 (-9)	222 (+9)	
Einzelstaatliche Wahlen						
Gouverneure	22	28		24 (+2)	26 (-2)	
Staaten	14	23	12	17 (+3)	22 (-1)	10 (-2)
Legislativen	17	30	2	19 (+2)	29 (-1)	1 (-1)
Kammern	37	62		41 (+4)	58 (-4)	
Abgeordnete	3.266	3.978		3.271 (+5)	4.031 (+53)	

Quellen: Ballotpedia, National Conference of State Legislatures, New York Times. Stand: 20. Dezember 2022.

Im Senat fiel das Ergebnis sogar noch knapper aus: Herrschte hier vor der Wahl ein 50:50-Patt, das nur durch die Stimme von Vizepräsidentin Kamala Harris zugunsten der Demokraten aufgebrochen wurde, so konnten die Demokraten durch den Sieg in Pennsylvania ihre Mehrheit um einen Sitz auf 51 zu 49 ausbauen (Tabelle 1). In Pennsylvania profitierten die Demokraten davon, dass Amtsinhaber Pat Toomey nach zwölf Jahren im Senat nicht zur Wiederwahl antrat und der von Trump unterstützte Kandidat der Republikaner, Fernsehmoderator Mehmet Oz, vielen Wählern als nicht ausreichend qualifiziert galt. Der Kandidat der Demokraten John Fetterman, seit 2019 stellvertretender Gouverneur des Staates und zuvor langjähriger Bürgermeister eines aussterbenden, von ehemaligen Stahlarbeitern bewohnten Vorortes von Pittsburgh, schien dagegen das richtige Angebot für die Wählerschaft Pennsylvanias bereitzuhalten. Als progressiver Populist im Stile eines Bernie Sanders fand er besonders bei den

in seinem Heimatstaat stark vertretenen weißen Wählern ohne Bildungsabschluss, die 2016 die Demokraten zugunsten Trumps verlassen hatten, starken Zuspruch (Skellely 2022). Selbst ein Schlaganfall, der ihn über weite Strecken des Wahlkampfes gesundheitlich stark beeinträchtigte, konnte seinen Sieg nicht gefährden.

Die Wahl in Pennsylvania war die einzige, die einen Parteiwechsel in der Zweiten Kammer nach sich zog. In Relation zur Präsidentschaftswahl 2020 bezeichnete der Sieg Fettermans aber auch eine Status-quo-Wahl, hatte Biden den Staat doch von Trump zurückgewonnen. Auch in allen anderen umkämpften Staaten, die Biden 2020 knapp gewonnen hatte, konnten Amtsinhaber der Demokraten ihre Sitze verteidigen. Am härtesten um ihre Wiederwahl kämpfen musste die 2016 erstmals gewählte Catherine Cortez Masto in Nevada, die nur mit einem Vorsprung von knapp 8.000 Stimmen (aus mehr als einer Million abgegebenen Stimmen) auf Herausforderer Adam Laxalt gewann. Ähnlich eng ging es in Arizona und Georgia zu, wo mit Mark Kelly und Raphael Warnock zwei Amtsinhaber der Demokraten ihre Sitze verteidigten, die erst zwei Jahre zuvor in Nachwahlen in den Senat gewählt worden waren – beide zudem als Nachfolger Republikanischer Senatoren. Der ehemalige Astronaut Kelly gewann aufgrund seiner Popularität relativ ungefährdet, während Warnock wie schon zwei Jahre zuvor in die Stichwahl gehen musste, aus der er am 6. Dezember trotz Republikanischer Wahlschikanen siegreich hervorging. Knapp verfehlten die Demokraten allerdings einen Sieg gegen Amtsinhaber Ron Johnson in Wisconsin, obwohl Biden dort 2020 erfolgreich gewesen war. In North Carolina und Ohio, die Trump 2020 beide gewonnen hatte, hielten die Republikaner nach dem Rückzug ihrer Amtsinhaber zwei offene Sitze in ihren Reihen.

Ähnlich am Status quo orientiert fielen die Wahlergebnisse auf einzelstaatlicher Ebene aus. Die beiden Siege der Demokraten bei den Gouverneurswahlen in Maryland und Massachusetts waren weithin erwartet worden, waren dort mit Larry Hogan und Charlie Baker doch zwei ausgesprochen liberale Vertreter der Republikaner aus dem Amt geschieden, die mit dem Kurswechsel ihrer Partei unter Trump nicht identifiziert werden wollten. Dan Cox, der Kandidat der Republikaner in Maryland, hatte sich am Sturm auf das Kapitol beteiligt und genoss die Unterstützung Trumps, nicht aber Hogans, was in Maryland ungleich wichtiger gewesen wäre. Geoff Diehl, Kandidat der Republikaner in Massachusetts, war ebenfalls dem Trump-Flügel seiner Partei zuzurechnen und in der Hochburg der Demokraten gegen die amtierende Justizministerin Maura Healey chancenlos. Auch in zwei heiß umkämpften Staaten der letzten Präsidentschaftswahl kam es 2022 zu einem Wechsel im Gouverneursamt. In Arizona gewann die Demokratin Katie Hobbs mit weniger als einem Prozentpunkt Vorsprung gegen die Trump-Gefolgsfrau Kari Lake, während in Nevada Herausforderer Joe Lombardo, ebenfalls von Trump unterstützt, den Amtsinhaber der Demokraten Steve Sisolak knapp besiegte. In der Gesamtbilanz gewannen die Demokraten damit zwei Gouverneure hinzu und stellen fortan 24 der 50 Gouverneure (Tabelle 1).

Bei den Wahlen zu den einzelstaatlichen Legislativen verzeichneten die Demokraten ebenfalls geringfügige Geländegewinne. Insgesamt vier Kammern gewannen sie hinzu: die Repräsentantenhäuser in Michigan, Minnesota und Pennsylvania sowie den Senat von Michigan. Dies führte dazu, dass sie in Michigan und Minnesota nicht nur

beide Häuser der Staatslegislative, sondern in Kombination mit dem Gouverneursamt den gesamten Staat politisch kontrollierten. Dasselbe galt für Maryland und Massachusetts, wo sie die Gouverneursämter erobert hatten. Nur in Nevada verloren die Demokraten mit dem Gouverneursamt die volle politische Kontrolle und mussten sich die Macht fortan mit den Republikanern teilen. Trotz der leichten Zugewinne der Demokraten in den Einzelstaaten, blieben die Republikaner dort insgesamt die dominierende Partei. Sie kontrollierten 22 Staaten, die Demokraten 17; in zehn Staaten teilten sich beide Parteien die Macht. Auch die Zahl ihrer Abgeordneten bauten die Republikaner geringfügig stärker aus als die Demokraten (Tabelle 1).

Darüber hinaus entschieden die Wähler im Jahre 2022 in 38 Einzelstaaten über 140 landesweite Abstimmungsvorlagen. In sechs Staaten behandelten die dem Wähler vorgelegten Fragen das Recht auf Abtreibung, das der Supreme Court am 24. Juni des Jahres in *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* verneint hatte. Mit dieser vielbeachteten und vielkritisierten Entscheidung hatte die konservative Mehrheit im Gericht das Grundsatzurteil *Roe v. Wade* aus dem Jahre 1973 widerrufen, das für fünf Jahrzehnte ein solches Abtreibungsrecht auf Bundesebene garantiert hatte. Die Wähler entschieden sich in allen sechs Staaten zugunsten des Rechtes auf Abtreibung. In Vermont unterstützten drei Viertel, in Kalifornien zwei Drittel und in Michigan 57 Prozent der Wähler Vorlagen, die ein Recht auf Abtreibung in die Staatsverfassung schrieben. In Kansas (59 Prozent) und in Kentucky (52 Prozent) lehnte eine Mehrheit der Bevölkerung Vorschläge ab, das Recht auf Abtreibung in der Staatsverfassung ausdrücklich zu verneinen. Montanas Wähler entschieden sich gegen ein von der Legislative vorgelegtes Gesetz, das Abtreibungen erschwert und mit Gefängnisstrafen von bis zu 20 Jahren belegt hätte (Ballotpedia 2022). Anders als das Oberste Gericht befanden sich die Wähler dieser sechs Staaten im Einklang mit der Mehrheitsmeinung der US-amerikanischen Bevölkerung, die zu 62 Prozent ein (qualifiziertes) Abtreibungsrecht befürwortete und zu 57 Prozent die Entscheidung des Obersten Gerichts ablehnte (Pew Research Center 2022).

3. Die Wahlanalyse: Referendum gegen Trump und für ein Recht auf Abtreibung

Bei der Wahlanalyse müssen wir uns zum gegenwärtigen frühen Zeitpunkt nach der Wahl in erster Linie auf die vorliegenden Makrodaten der Wahlbehörden, die Vor-, Wahltags- und Nachwahlumfragen sowie die Berichterstattung der Qualitätsmedien stützen. Das Bild, das sich daraus ergibt, ist jedoch schon hinreichend klar umrissen.

Erstens: Es gab einen Halbeizeiteffekt, der die Republikaner begünstigte und den Demokraten schadete. Bei negativen Wachstumsraten des Bruttonozialproduktes in den ersten beiden Quartalen 2022 und einer bis Juni auf 9,1 Prozent ansteigenden Inflationsrate wäre alles andere auch nicht zu erklären gewesen. Während des gesamten Wahlkampfes und am Wahltag war die Inflation das Thema, das den Wählern insgesamt für ihre Wahlentscheidung am wichtigsten war. Allerdings gab es hier merkbliche Unterschiede zwischen den Anhängern der beiden Parteien. Während für die Repub-

likaner die schlechte wirtschaftliche Entwicklung, allen voran die Inflation, das mit weitem Abstand wichtigste Thema (vor Einwanderung und Kriminalität) war, hatte es für die Demokraten nur eine nachgeordnete Priorität. Unter 18 präsentierten Themen kam das Wirtschaftsthema für sie erst an siebter Stelle – hinter „Zukunft der Demokratie“, „Gesundheit“, „Abtreibung“, „Richterernennungen am Supreme Court“, „Klimawandel“ und „Erziehung“ (Schaeffer/Van Green 2022). Der traditionelle Halbzeiteffekt, mit dem die Partei des Präsidenten für eine schlechte wirtschaftliche Lage bestraft wird, beschränkte sich fast ausschließlich auf die Republikaner. Dies ließ sich auch daran ablesen, dass unter dem knappen Viertel derjenigen, die die wirtschaftliche Lage der Nation als „exzellent“ oder „gut“ einschätzten, neun von zehn Wählern Demokraten waren. Unter den 38 Prozent, die die wirtschaftliche Lage als „nicht so gut“ einschätzten, ließen sich immerhin 62 Prozent nicht von der Wahl der Demokraten abschrecken; die restlichen 35 Prozent wählten Republikanisch. Knapp 90 Prozent unter den ebenfalls 38 Prozent, die die wirtschaftliche Lage „schlecht“ bewerteten, waren dagegen Republikaner (CNN 2022). Die im dritten Quartal einsetzende wirtschaftliche Erholung milderte den Halbzeiteffekt noch etwas ab.

Zweitens: Die traditionelle „Strafe“ zur Mitte einer Amtszeit des Präsidenten wurde 2022 durch einen außergewöhnlichen Halbzeiteffekt überlagert und nahezu neutralisiert, mit dem die Wähler die Partei des ehemaligen Präsidenten Donald Trump abstrafte. Trump hatte sich, was unüblich für einen abgewählten US-Präsidenten ist, außergewöhnlich stark in den Wahlkampf eingemischt und eine Reihe loyaler Gefolgsleute als Kandidaten in den Republikanischen Vorwahlen durchgesetzt. Der Lackmestest für seine Unterstützung bestand darin, ob ein Kandidat gewillt war, seine subversive Kampagne gegen die Legitimität der Präsidentschaftswahl 2020 („Stop the Steal“) zu unterstützen und Trump als den größten Präsidenten in der Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika öffentlich zu lobpreisen. Diejenigen, die sich dafür hergaben, waren zumeist dem rechten Rand der Republikanischen Partei zugehörig, hingen verschrobenen Verschwörungstheorien an oder propagierten sie zumindest. Nicht selten waren sie auch ähnlich charakterlich ungeeignet für das Amt, für das sie kandidierten, wie der ehemalige Präsident. Für die Republikanische Partei sollte sich ihr Kandidatentableau vor allem in den umkämpften Staaten als Fluch erweisen. Alle diejenigen Senatswahlen, die sie unter normalen Umständen gewonnen hätte – Arizona, Georgia, Nevada, Pennsylvania und vielleicht New Hampshire – verlor sie, weil die Qualität ihrer Kandidaten unzureichend war, um die Wechselwähler der politischen Mitte zu erreichen (Everett et al. 2022). Wie schlecht es um die Kandidatenqualität der Republikaner besonders in den herausragenden Rennen bestellt war, lässt sich am Indikator der eingeworbenen Geldspenden ablesen. In allen wichtigen Senatswahlen hatten die Republikaner weniger Geld zur Verfügung als die Demokraten – nur durch die von außen kommenden Finanzspritzen der Super PACs, das sogenannte „Outside Spending“, konnten sie sich einigermaßen wettbewerbsfähig halten (Tabelle 2).

Tabelle 2: Eingeworbene Wahlkampfspenden und „Outside Spending“* in ausgewählten Senatsrennen der Halbzeitwahlen 2022 (in Millionen US-Dollar)

Staat	Dem	Spenden	Outside	Rep	Spenden	Outside
AZ	J. Kelly	79,3	60,5	B. Masters	12,0	59,9
GA**	R. Warnock	150,5	125,7	H. Walker	58,3	102,2
NV	C. Cortez Masto	52,9	68,8	A. Laxalt	15,5	59,0
NH	M. Hassan	38,3	23,5	D. Bolduc	2,2	25,2
OH	T. Ryan	47,3	25,7	J.D. Vance	12,1	51,7
PA	J. Fetterman	56,7	123,9	M. Oz	40,4	99,1
NC	C. Beasley	33,9	23,5	T. Budd	12,5	70,7
WI	M. Barnes	34,6	50,1	R. Johnson	31,6	76,6

* Summe der nicht mit dem Wahlkampfstab eines Kandidaten koordinierten Ausgaben, die ihn unterstützten und seinen Kontrahenten attackierten. ** Einschließlich Stichwahl.

Quelle: Open Secrets, <https://www.opensecrets.org/>.

Neben den Senatswahlen waren von der schlechten Kandidatenqualität der Republikaner besonders einige wichtige Gouverneurswahlen (Arizona, Maryland, Massachusetts, Michigan, Pennsylvania) und die Wahlen zum „Secretary of State“ betroffen. In diesen für das Wahlrecht besonders neuralgischen Ämtern gewann zumindest in den traditionell umkämpften Staaten kein Kandidat Trumps (Corasaniti 2022). Wie sehr die Halbzeitwahlen ein Referendum gegen den früheren Präsidenten waren, ließ sich auch daran ablesen, dass 44 Prozent der Wähler mit ihrer Stimme zum Repräsentantenhaus ihrer Unterstützung oder Gegnerschaft zu Donald Trump Ausdruck verleihen wollten. Nur unwesentlich mehr, nämlich 51 Prozent, werteten ihre Stimme als Votum für oder gegen den amtierenden Präsidenten (CNN 2022). Ein klares Indiz für den negativen Effekt Trumps, der zudem mit der Ankündigung seiner neuerlichen Präsidentschaftskandidatur kaum bis nach der Wahl warten konnte, war auch, dass für die Wähler der Demokraten das Thema „Zukunft der Demokratie“ auf der Liste ihrer Prioritäten ganz oben stand.

Drittens: Es gab noch ein weiteres Ereignis im Wahlkampf, das den Halbzeiteffekt zu Lasten der Partei des Präsidenten konterkarierte – das *Dobbs*-Urteil des Obersten Gerichts vom 24. Juni. Es war klar, dass die Republikaner, deren Ziel die Einkasierung von *Roe v. Wade* seit der Präsidentschaft Ronald Reagans ist, dafür einen Preis zu zahlen hatten (Masket 2022). Dieser Preis war in Stimmen für die gegnerische Partei beziehungsweise in Mandaten und Ämtern zu zahlen. Für die Demokraten war die Entscheidung des Supreme Court gegen das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf Abtreibung nicht nur zusammen mit dem Demokratiethema das wichtigste Thema dieser Wahl; es führte auch zu einer enormen Mobilisierung ihrer – insbesondere weiblichen und jungen – Wähler, die sich über den Sommer in ungewöhnlich hoher Zahl für die Wahl registrierten. Vor allem in Arizona (Senator John Kelly und Gouverneurin Katie Hobbs), Michigan (Gouverneurin Gretchen Whitmer), Nevada (Senatorin Catherine Cortez Masto), Pennsylvania (Gouverneur Josh Shapiro und Senator

John Fetterman) und New Hampshire (Senatorin Maggie Hassan) sollte das Abtreibungsthema das Wahlgluck Demokratischer Kandidaten entscheidend begünstigen (Schneider/Otterbein 2022). In all diesen 2022 besonders umkämpften und von den Demokraten am Ende gewonnenen Staaten war die Wahlbeteiligung überproportional hoch. Mit Ausnahme Nevadas war sie in allen Staaten auch höher als in den letzten Halbzeitwahlen, obwohl die Wahlbeteiligung 2022 mit vorläufigen 46,8 Prozent insgesamt nicht ganz an die Rekordwahlbeteiligung von 50 Prozent 2018 heranreichte (McDonald 2022).

Viertens: Wer vermutet, dass die für US-amerikanische Verhältnisse hohe Wahlbeteiligung dem traditionellen Halbzeiteffekt zu Lasten der Präsidentenpartei entgegengewirkt haben könnte, übersieht einen wichtigen Punkt. Im Vergleich zur Präsidentschaftswahl 2020 mit einer Wahlbeteiligung von 66,6 Prozent lag die Beteiligung 2022 immerhin 20 Prozentpunkte niedriger – 112 gegenüber 160 Millionen Wähler vor zwei Jahren. Eines der ältesten politikwissenschaftlichen Modelle zur Erklärung des Halbzeiteffektes, der sogenannte „Surge-and-Décline“-Ansatz (Petrocik 2022), wonach Interesse und Beteiligung zur Präsidentschaftswahl hin ansteigen, um in der nachfolgenden, weniger bedeutsamen Halbzeitwahl wieder zurückzugehen, hat damit seine Erklärungskraft nicht eingebüßt. Zwischen 2020 und 2022 ging die Wahlbeteiligung signifikant zurück, was die Republikanische Partei begünstigte. Sie verfügt über eine Wählerklientel, die traditionell stärker an Wahlen partizipiert als die Klientel der Demokraten. Hier zählen insbesondere die Jüngeren und die Angehörigen ethnischer Minoritäten zu den Wählern mit einer unregelmäßigeren Beteiligung. Von Januar bis Ende Juni lagen die Republikaner immer zwei Punkte vor den Demokraten bei der sogenannten generischen Stimmabgabe („generic ballot“). Lediglich im Gefolge des Abtreibungsurteils holten die Demokraten auf und übernahmen sogar bis kurz vor der Wahl am 8. November die Führung bei diesem Indikator der Wahlabsicht (Fivethirtyeight 2022). Am Ende aber lagen wieder die Republikaner mit gut drei Prozentpunkten vor den Demokraten und gewannen mit 54,5 Millionen (50,6 Prozent) gegenüber 51,5 Millionen Stimmen (47,8 Prozent) die Wahl zum Repräsentantenhaus (Cook Political Report 2022). Für diesen Stimmenvorsprung war die Ausbeute an Sitzen im Repräsentantenhaus mager – eine Erfahrung, die in der Vergangenheit zumeist die Demokraten gemacht hatten.

Fünftens: Die Knappheit des Wahlergebnisses, die schrumpfende Zahl an umkämpften Staaten und Wahlkreisen sowie die steigende Anzahl nicht umkämpfter Staaten und Wahlkreise, in denen die Ergebnisse vorher feststanden, war das Resultat der vielfach diagnostizierten politischen Polarisierung in den USA – der Spaltung des Landes in ein „rotes“ (Republikanisches) und ein „blaues“ (Demokratisches) Amerika (Klein 2020). Diese Spaltung ist weniger ideologisch motiviert, als es scheint – jedenfalls hinsichtlich der klassischen politischen Konfliktlinie, die sich am Gegensatz von Markt und Staat in der Wirtschafts- und Sozialpolitik scheidet. Eine auch schon nicht mehr ganz neue, zweite Konfliktlinie orientiert sich an unterschiedlichen Werten und Lebensstilen, sie ist stärker gefühlsmäßig im Sinne eines Kulturkampfes (Norris/Inglehart 2019) als ideologisch im Sinne eines Ideenwettbewerbs aufgeladen. Dafür haben sich in den USA Begriffe eingebürgert wie negative Parteilichkeit (Abramowitz

2018), affektive Polarisierung (Abramowitz 2021), Partisanentum (Pope 2021) oder politischer Tribalismus (Hibbing 2021). All diesen Erscheinungsnuancen eines übersteigerten Parteiengleiches ist gemeinsam, dass sich die Parteien im Zustande eines geistigen Bürgerkrieges befinden, der in der Gefahr steht zu einem tatsächlichen Bürgerkrieg zu werden, wie Trumps Sturm auf das Kapitol am 6. Januar 2021 zeigte (Walter 2023). Amerikas Demokratie steht weiterhin inmitten einer Zerreißprobe (Adorf/Horst 2021), daran hat sich durch diese Halbzeitwahl nichts geändert.

Sechstens: Das Referendum gegen den Autokraten Trump und seine treuen Gefolgsleute in der Republikanischen Partei war ein knapper Etappensieg der Demokratie, mehr nicht. Der Kampf geht weiter – und er sollte mit den richtigen Mitteln geführt werden. Dazu gehört, dass der radikale Flügel der Demokratischen Partei nicht zu denselben Methoden greift wie der radikale Flügel der Republikaner. In Maryland und New York überzogen die Demokraten bei der Neuziehung der Wahlkreise genauso, wie es die Republikaner in Florida und Ohio taten – mit dem Ergebnis, dass die neuen, jeweils die eigene Partei einseitig bevorteilenden Wahlkreise im „roten“ Amerika vor Gericht bestehen blieben, während sie in Maryland und New York für unzulässig erklärt und neugezogen wurden. Die vier Zugewinne der Republikaner in Florida und die vier Verluste der Demokraten in New York infolge der Neuverteilung („Reapportionment“) und Neuziehung („Redistricting“) der Wahlkreise nach dem Zensus von 2020 machten alleine fast schon den ganzen Unterschied bei diesen Halbzeitwahlen aus. Insgesamt gewannen die Republikaner in diesem „Redistricting“-Zyklus zehn Sitze hinzu, die Demokraten verloren acht (Politico 2022). In New York hatten die Verluste der Demokraten aber auch lokale Gründe, weil die dortigen Demokraten eine zu laxen Politik in der Kriminalitätsbekämpfung verfolgten.

4. Ausblick: Die innen- und außenpolitischen Folgen der Wahl

Die niedrige Zustimmungsraten des Präsidenten, die laut den verschiedenen Umfrageinstituten zum Zeitpunkt der Wahl irgendwo zwischen 40 und 44 Prozent lag, ließ vergessen, dass sich die Bilanz des Kongresses in den ersten beiden Jahren der Präsidentschaft Bidens durchaus sehen lassen konnte. Zu den gesetzgeberischen Errungenschaften des 46. Präsidenten zählten das 1,9 Billionen Dollar umfassende Coronavirus-Hilfspaket und das 1,2 Billionen Dollar teure Infrastrukturgesetz, das auch einige klimapolitische Vorschläge Bidens aus seinem „Build Back Better Plan“ umsetzte. Beide wurden bereits 2021 verabschiedet. Im August 2022 folgten dann ein gegen China gerichtetes Gesetz zur Förderung der Halbleiterproduktion in den USA und ein Gesetz zur Bekämpfung der Inflation, das Steuer- und Ausgabenerhöhungen im Umfang von 1,1 Billionen Dollar beinhaltete. In diesem Gesetz wurden auch weitere, durchaus ambitionierte klimapolitische Maßnahmen aus dem zunächst gescheiterten „Build Back Better Plan“ umgesetzt. Es wurde nach zähen Verhandlungen, in denen die Senatoren Joe Manchin und Kyrsten Sinema ihre angestrebten Kompromisserfolge schließlich erzielten, wie das Coronavirus-Hilfspaket allein mit den Stimmen der Demokraten im Kongress durchgesetzt. Neben diesen vier Gesetzen historischen

Ausmaßes, von denen das Infrastruktur- und das Halbleitergesetz mit Unterstützung der Republikaner verabschiedet wurden, gelangen dem 117. Kongress noch weitere bedeutsame, von beiden Parteien getragene Gesetze wie der „Lend-Lease Act“ zur Verteidigung der Ukraine, das erste Waffenkontrollgesetz seit drei Jahrzehnten, das Gesetz zur medizinischen Erforschung von Cannabis und das Gesetz zum Schutz der gleichgeschlechtlichen Ehe. Die beiden letzten Gesetze wurden ebenso wie ein 1,7 Billionen Dollar umfassendes Omnibus-Bewilligungsgesetz, mit dem der Stillstand der Regierung zwei Tage vor Jahresende abgewendet werden konnte, nach den Halbzeitwahlen durch den Kongress geschleust. Sie stellten unter Beweis, dass es Präsident Biden tatsächlich gegen alle Erwartungen gelungen war, in entscheidenden Zukunftsfragen für die USA Kompromisse mit moderaten Vertretern der Republikaner zu erzielen. Das abschließende Bewilligungsgesetz enthielt auch die Reform des „Electoral Count Act“, mit dem für die Zukunft ein Ereignis wie der 6. Januar ausgeschlossen werden sollte.

Auch wenn Biden mit knappsten Mehrheiten im Kongress erfolgreicher als erwartet regierte, sollte in den kommenden zwei Jahren in innenpolitischer Hinsicht nicht allzu viel erwartet werden. Die Republikaner werden ihre knappe Mehrheit im Repräsentantenhaus zur Verhinderung weiterer Gesetzesvorschläge der Demokraten und zur Einleitung bereits angekündigter Investigationen einzusetzen wissen. Biden wird sich deshalb in der Innenpolitik auf die Implementation der bereits verabschiedeten Gesetze und seine Verordnungsgewalt stützen (müssen). Auch bei den Richterernennungen wird er weiter versuchen, Boden gutzumachen, wie ihm das in den beiden ersten Jahren auch schon gelungen ist. Dabei wird ihm die neue Einstimmenmehrheit im Senat durchaus eine Hilfe sein. Ansonsten wird sich innenpolitisch in den kommenden beiden Jahren alles um die Präsidentschaftswahl 2024 drehen. Das Feld ist zum derzeitigen Zeitpunkt weit offen. Der einzig erklärte Kandidat ist Donald Trump. Ob seine frühe Ankündigung eine Woche nach der Wahl als Zeichen der Schwäche oder der Stärke anzusehen ist, kann derzeit niemand sagen. Viel wird davon abhängen, ob das Justizministerium den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses zum 6. Januar folgt, Trump wegen Beteiligung an einer Verschwörung, einem Aufstand oder anderer Verbrechen anzuklagen. Niemand kann derzeit auch mit Sicherheit sagen, ob Präsident Biden auf Seite der Demokraten angesichts seines fortgeschrittenen Alters noch einmal antreten wird oder ob ihm dazu geraten werden sollte. Spekulationen über den Verlauf des Präsidentschaftswahlkampfes sollen hier ausgespart bleiben, weil sie schnell ins Uferlose führen.

In der Außenpolitik und hier insbesondere mit Blick auf das transatlantische Verhältnis kann dagegen einigermaßen belastbar prognostiziert werden, dass im Wesentlichen alles in den gewohnten Bahnen verlaufen wird. Die von Biden angekündigte militärische und finanzielle Unterstützung der Ukraine wird er aufgrund der bereits verabschiedeten Gesetze fortsetzen können. Mitch McConnell, Republikanischer Fraktionsführer im Senat, hat ihm bereits die Unterstützung zugesagt. Die Stimmen im Repräsentantenhaus, diese Unterstützung zu begrenzen, mögen lauter werden; dies wird jedoch kaum Auswirkungen auf die praktische Politik haben. Dies schließt die Sanktionen gegen Russland ein, die weiter fortgeführt werden. Einen breiten außenpoliti-

schen Konsens beider Parteien gibt es auch auf anderen Außenpolitikfeldern, wo es für die Europäer wie schon in der Vergangenheit weiterhin ungemütlich bleiben wird – allen voran in der Chinapolitik, die sich von Trump zu Biden sogar noch verschärft hat (Daniels 2022). Am festen Willen der Amerikaner, sich handels- und sicherheitspolitisch – Stichwort Halbleiterproduktion – aus den Abhängigkeiten von China zu lösen, sollte niemand zweifeln. Auch in der Klimapolitik kollidieren angesichts der Energiekrise zunehmend wirtschaftliche Interessen der Amerikaner und Europäer. Biden kann es sich schon aus innenpolitischen Gründen nicht leisten, hier allzu nachgiebig zu sein. Anders als seinen Vorgänger leitet ihn jedoch ein grundlegendes Wohlwollen gegenüber Europa und der transatlantischen Allianz, das aus europäischer Sicht ein Segen ist und Ansporn sein sollte, die Zeitenwende in der Außen- und Sicherheitspolitik mit gesteigertem Elan fortzuführen, auch wenn dies mit wirtschaftlichen Interessen Europas kollidieren sollte. Sicherheitspolitisch hängt das Wohl und Wehe Europas nach wie vor an der Freundschaft mit den USA, das hat Russlands verbrecherischer Angriffskrieg gegen die Ukraine einmal mehr gezeigt.

Literatur

- Abramowitz, Alan I. (2018): *The Great Alignment. Race, Party Transformation, and the Rise of Donald Trump*, New Haven & London: Yale University Press, <https://doi.org/10.2307/j.ctvhrczh3>.
- Abramowitz, Alan I. (2021): *It's Only You and Me and We Just Disagree: The Ideological Foundations of Affective Polarization*, in: *The Forum*, Jg. 19, H. 3, S. 349-364, <https://doi.org/10.1515/for-2021-0019>.
- Adorf, Philipp / Horst, Patrick (2021): *Zerreiβprobe für die Demokratie. Die Wahlen und der Regierungswechsel in den USA 2020/21*, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, <https://content-select.com/de/portal/media/view/60478303-6238-4d3e-adf4-18bbb0dd2d03>.
- Ballotpedia (2022): *2022 ballot measures*, https://ballotpedia.org/2022_ballot_measures.
- CNN (2022): *2022 Exit Polls. House – National Results*, <https://edition.cnn.com/election/2022/exit-polls/national-results/house>.
- Cook Political Report (2022): *2022 National House Vote Tracker*, <https://www.cookpolitical.com/charts/house-charts/national-house-vote-tracker/2022>.
- Corasaniti, Nick (2022): *Voters Reject Election Deniers Running to Take Over Elections*, in: *New York Times*, November 12, <https://www.nytimes.com/2022/11/12/us/politics/jim-marchant-cisco-aguilar-nevada.html>.
- Daniels, Laura von (2022): *Bidens Außenpolitik nach den Zwischenwahlen*. SWP-Aktuell Nr. 73, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A73_BidensAussenpolitik.pdf.
- Everett, Burgess / Allison, Natalie / Levine, Marianne (2022): *‘They completely f—cked up’: How the GOP lost its grip on the Senate majority*, in: *Politico*, November 11, <https://www.politico.com/news/2022/11/11/republicans-senate-majority-00066009>.
- Fivethirtyeight (2022): *Generic Ballot*, December 15, <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/generic-ballot/>.
- Hibbing, John R. (2021): *Tribes and Proto-Tribes: The Deep Roots of Political Differences*, in: *The Forum*, Jg. 19, H. 3, S. 395-414, <https://doi.org/10.1515/for-2021-0021>.
- Horst, Patrick (2019): *Halbzeitwahlen 2018 in den USA*, in: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 66, H. 1, S. 34-62, <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2019-1-34>.
- Klein, Ezra (2020): *Der tiefe Graben. Die Geschichte der gespaltenen Staaten von Amerika*, Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.

- Masket, Seth (2022): Republicans Paid a Price for Overturning Roe. It May Have Been Worth It, in: Politico, November 19, <https://www.politico.com/news/magazine/2022/11/19/republicans-roe-abortion-midterms-00069484>.
- McDonald, Michael (2022): US Elections Project. Voting Statistics, <https://www.electproject.org/election-data/voter-turnout-data>.
- National Conference of State Legislatures (2022): NCSL State Elections 2022, <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ncsl-state-elections-2022.aspx>.
- Norris, Pippa / Inglehart, Ronald (2019): Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781108595841>.
- Petrocik, John R. (2022): Surge and Decline in 2022, in: The Forum, Jg. 20, H. 2, S. 339-355, <https://doi.org/10.1515/for-2022-2059>.
- Pew Research Center (2022): Majority of Public Disapproves of Supreme Court's Decision to Overturn Roe v. Wade. Report, July 6, <https://www.pewresearch.org/politics/2022/07/06/majority-of-public-disapproves-of-supreme-courts-decision-to-overturn-roe-v-wade/>.
- Politico (2022): How Redistricting shaped the midterms, December 24, <https://www.politico.com/2022-election/results/redistricting/>.
- Pope, Jeremy C. (2021): The Trump Era Legacy of Partisanship, in: The Forum, Jg. 19, H. 3, S. 143-162, <https://doi.org/10.1515/for-2021-0007>.
- Rudalevige, Andrew (2022): Presidents and Midterm Loss, in: Patrick Andelic (Hrsg.), Midterms and Mandates. Electoral Reassessment of Presidents and Parties, Edinburgh University Press, S. 17-53, <https://doi.org/10.1515/9781474478205-006>.
- Schaeffer, Katherine / Van Green, Ted (2022): Key facts about U.S. voter priorities ahead of the 2022 midterm elections, Pew Research Center, November 3, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/11/03/key-facts-about-u-s-voter-priorities-ahead-of-the-2022-midterm-elections/>.
- Schneider, Elena / Otterbein, Holly (2022): 'THE Central Issue': How the fall of Roe v. Wade shook the 2022 election, in: Politico, December 19, <https://www.politico.com/news/2022/12/19/dobbs-2022-election-abortion-00074426>.
- Skelley, Geoffrey (2022): The Voters Who Helped Democrats Keep the Senate, in: Fivethirtyeight, December 19, <https://fivethirtyeight.com/features/biden-coalition-2022-senate-democrats/>.
- Vital Statistics on Congress (2022). Data on the US Congress, Updated November 2022, <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/>.
- Walter, Barbara F. (2023): Bürgerkriege. Warum immer mehr Staaten am Abgrund stehen, Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.



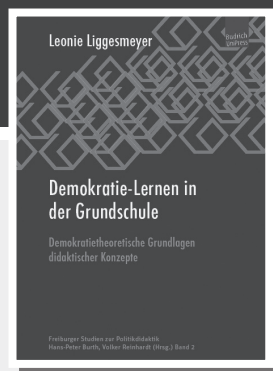
Hans-Peter Burth,
Volker Reinhardt (Hrsg.)

Wirkungsanalyse von Demokratie-Lernen

Empirische und theoretische Untersuchungen zur Demokratiedidaktik in Schule und Hochschule

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.

Freiburger Studien zur Politikdidaktik, Band 3
2020 • 334 S. • kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A)
ISBN 978-3-96665-005-2 • eISBN 978-3-96665-980-2



Leonie Liggesmeyer

Demokratie-Lernen in der Grundschule

Demokratiethoretische Grundlagen didaktischer Konzepte

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

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

Zur Lage der Demokratie in Deutschland

Manfred G. Schmidt

In welcher Verfassung ist die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland?¹ Ist sie kerngesund, oder angeschlagen, vielleicht nur noch Fassade, oder gar todkrank?²

Beantwortet wird diese Frage in vier Schritten:

- (1) Zunächst wird Deutschlands Demokratietyp mit Hilfe der Regierungslehre porträtiert.
- (2) Hierauf folgen Nahaufnahmen der Verfassungswirklichkeit vor 1990 und seit der Wiedervereinigung.
- (3) Drittens wird geprüft, wie Deutschland im Lichte von vergleichenden Theorien abschneidet, die kritisch über die Demokratie urteilen.
- (4) Viertens wird Deutschlands Position im internationalen Vergleich von Demokratie- und Autokratiemessungen erkundet.

1. Der erste Blickwinkel: Deutschlands Demokratietyp im Lichte der Regierungslehre

In Deutschland wählt das Volk seine Repräsentanten. Diese bestimmen letztlich darüber, wer regiert. „Volk“ bedeutet: die Stimmberechtigten. Das sind hierzulande alle erwachsenen Staatsbürger männlichen und weiblichen Geschlechts. Die Wahl erfolgt im Rahmen von Parteienkonkurrenz, autonomer Opposition und verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten.



Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred G. Schmidt

Professor für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft

Die Verfassungsarchitekten haben der Bundesrepublik Deutschland ein parlamentarisches Regierungssystem verordnet. Dieses Regierungssystem ist folglich weder präsidentiell (wie in den USA), noch semipräsidentiell (wie in Frankreich). In ihm sind Parlament und Parteien besonders einflussreich. So einflussreich, dass viele einen „Parteienstaat“ am Werke sehen.

Das ist nicht falsch, trifft aber nur einen Teil der Wirklichkeit, weil Tun und Lassen von Parlament und Parteien von verfassungspolitischen Vorgaben tief geprägt werden. Die Verfassung, das Grundgesetz, gebietet eine Demokratie und einen Rechtsstaat mit weit ausgebauten Grundrechten. Sie schreibt zudem einen Bundesstaat vor, verlangt eine Republik, fordert einen Sozialstaat und einen „offenen Staat“³. Dieser sieht laut Grundgesetz Artikel 24 die Abgabe von Souveränitätsrechten an inter- oder supranationale Organisationen vor. Zudem gelten die „allgemeinen Regeln des Völkerrechtes“ als „Bestandteil des Bundesrechtes“, so sein Artikel 25. Mehr noch: Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben Vorrang vor den nationalen Gesetzen – im Unterschied zur anglo-amerikanischen Rechtstradition, die nationalen Gesetzen „Vorrang (...) vor dem Völkerrecht“⁴ gibt.

Die verfassungspolitischen Weichenstellungen für die Demokratie in Deutschland verbieten eine schrankenlose Volksherrschaft. Sie verlangen vielmehr eine konstitutionell streng gezügelte Spielart der Demokratie, eine „verfassungsstaatliche Demokratie“. Eine verfassungsstaatliche Demokratie der besonderen Art, so ist hinzuzufügen. In ihr koexistieren nämlich zwei Demokratieprinzipien: eine Mehrheitsdemokratie und eine Konkordanzdemokratie.⁵ Das Mehrheitsprinzip kommt vor allem in den Wahlen zum Zuge, bei Abstimmungen im Parlament und im Bundesrat sowie generell im Parteienwettbewerb. Die Konkordanzdemokratie hingegen wurzelt im Bundes-Länder-Geflecht und in den Hürden für Verfassungsänderungen. Deren Überwindung erfordert jeweils Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat: Diese setzt einen „Staat der Großen Koalition“⁶ voraus, auch wenn nur eine kleine Koalition die Bundesregierung führt.

Die Demokratie der Bundesrepublik hat 73 Jahre ohne Putsch, ohne Umsturzversuch, ohne Aufstand der Massen überstanden. 73 Jahre verdienen auch international Beachtung! Deutschlands Demokratie hat zudem den „Huntington-Test“ passiert: Mindestens zwei Machtwechsel ohne gewalttätige Revolte der Wahlverlierer bezeugen laut Huntington eine konsolidierte Demokratie.⁷ Die bis 1972 auf 91,1 Prozent ansteigende Wahlbeteiligung galt als eine weitere Stärke der deutschen Demokratie jedenfalls bis in die 1970er Jahre. Deutschland zählt auch in der Zeitgeschichte⁸ und in der Vergleichenden Regierungslehre als Demokratie. Klaus von Beyme ist Kronzeuge, allen voran seine Habilitationsschrift „Die Parlamentarische Demokratie“,⁹ sein „Der Gesetzgeber“¹⁰ und „Die Politische Klasse im Parteienstaat“¹¹ sowie seine „Einführung in das politische System der Bundesrepublik Deutschland“, die er letztmals 2017, in der 12. Auflage vorlegte. Klaus von Beyme beendete seine „Einführung“ mit einem Lob des Landes und seiner Demokratie: Ihre Geschichte sei, so sein Schlusswort, eine „Erfolgsstory“.¹²

2. Der zweite Blickwinkel: Kritischere Nahaufnahmen der Verfassungswirklichkeit

Die Welt der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland scheint demnach in Ordnung zu sein. Allerdings legen Nahaufnahmen der Verfassungswirklichkeit Vorbehalte nahe. So auch von Beymes „Einführung“. Bevor er lobte, hatte er eingeschränkt: Die Geschichte des Landes sei „vergleichsweise eine Erfolgsstory“.¹³ Und: Viele Reformen seien unterblieben.

Einschränkungen sind auch andernorts angebracht. Man nehme die ersten sechs Jahre der Bundesrepublik. Bis 1955 steht das Land im Bann des Besatzungsstatuts der Westmächte, das die Souveränität Deutschland eingrenzte. Deutschland hatte damals den Status eines weithin außenbestimmten politischen Systems – Fachleute sprachen deshalb von einem „penetrierten“ Regierungssystems.¹⁴

Ein begrenzt souveränes Land blieb die Bundesrepublik bis zum Inkrafttreten des Deutschlandvertrages mit den westlichen Alliierten. Erst mit diesem Vertrag, man schreibt 1955, bekam die Bundesrepublik die meisten Souveränitätsrechte. Doch behielten die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges Vorbehaltsrechte hauptsächlich bezüglich des Status von Berlin, der Wiedervereinigung Deutschlands und hinsichtlich eines zukünftigen Friedensvertrages. 35 Jahre später, 1990, erloschen diese Vorbehaltsrechte aufgrund des Zwei-plus-Vier-Vertrages zwischen den beiden deutschen Staaten und den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges.

Bis dahin war es ein weiter Weg – auch wenn es schon Mitte der 1950er Jahre beruhigend hieß: „Bonn ist nicht Weimar“¹⁵. Doch kritische Stimmen waren nicht zu überhören. Die berühmte *Civic Culture*-Studie von Almond und Verba¹⁶ stufte Deutschland Anfang der 1960er Jahre als eine nur auf den Politik-Output stolze, ansonsten passive Untertanenkultur ein, als „subject political culture“¹⁷.

Almond und Verba waren in den 1960er Jahren nicht die einzigen distanziert-kritischen Beobachter von Deutschlands zweitem Weg in die Demokratie. Tiefe Zweifel am Demokratieneustart bezeugte auch Ralf Dahrendorfs *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland* von 1965.¹⁸ Die Gesellschaft der Bundesrepublik sei konflikt-scheu. Ihr mangle es an der Flexibilität, Offenheit und Beweglichkeit, die er im angelsächsischen Liberalismus am Werk sah.

Kritisiert wurde Deutschland Demokratie auch von links, zunehmend und oft mit ätzender Schärfe. Großen Einfluss bekam Otto Kirchheimers Lehre vom „Aufstieg der „Allerweltpartei“ (1965) und vom „Verfall der Opposition“ (1967).¹⁹ Wortführer der Außerparlamentarischen Opposition, wie Johannes Agnoli, steigerten Kirchheimers Diagnosen alsbald zur Kritik der Bundesrepublik als verkappten Einparteienstaat: Ihre konkurrierenden Volksparteien bildeten in Wirklichkeit „die plurale Fassung einer Einheitspartei“²⁰ – eine lustvoll provozierende Parallelisierung der Bundesrepublik mit der Diktatur der Sozialistischen Einheitspartei (SED) in der DDR. Hinzu kamen in den 1970er Jahren die politökonomische Demokratie-Kritik²¹, die politische Krisentheorie von Claus Offe²² und die „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus“ von Jürgen Habermas.²³

Instruktive Nahaufnahmen lieferte auch die Umfrageforschung. Einerseits mehrten sich die Hinweise auf die politisch-kulturelle Verwurzelung der Demokratie – im Übrigen lange bevor der oben erwähnte Huntington-Test bestanden wurde.²⁴ Zugleich wurden Akzeptanzgrenzen der Demokratie aufgedeckt – vor und nach der Wiedervereinigung.

Zur Lage der Demokratie in Deutschland verdienen drei Umfragebefunde besondere Beachtung:

Das Demokratieprinzip befürwortet bundesweit mittlerweile eine große Mehrheit.²⁵ Ferner gibt es Extremisten im Sinne von (teils gewaltbereiten) Verfassungsgegnern, und zwar rechts, links, im islamischen Fundamentalismus und bei Befürwortern einer Öko-diktatur. Die Zahl der Verfassungsgegner wird heutzutage auf rund fünf Prozent der Gesamtbevölkerung geschätzt.²⁶ Unterhalb der Schwelle zu den extremen politischen Positionen förderte die Forschung ebenfalls Aufsehen erregende Befunde zutage: Viele Befragte entpuppten sich als „dissatisfied democrats“²⁷, als unzufriedene Demokraten.

Unzufriedene Demokraten sind der Demokratie zugetan, sind aber mit der konkreten Funktionsweise der Demokratie in ihrem Land „sehr unzufrieden“ oder „ziemlich unzufrieden“. Der Anteil der unzufriedenen Demokraten liegt in Deutschland derzeit bei rund 30 Prozent.²⁸ Im internationalen Vergleich haben die meisten EU-Mitgliedstaaten höhere Anteile an unzufriedenen Demokratien als Deutschland. Allerdings ist der Anteil unzufriedener Demokratien in Ostdeutschland ähnlich hoch wie in etlichen osteuropäischen Ländern. In den ostdeutschen Bundesländern fühlen sich viele immer noch „fremd im eigenen Haus“.²⁹ Diese Einstellungen finden sich häufig bei AfD-Wählern. Bei ihnen ist der Anteil unzufriedener Demokraten besonders hoch.³⁰

Viel Aufsehen erregt ein weiterer Befund der Wählerforschung: Die Nichtwähler sind eine starke „Partei“ geworden. Ihr Zweitstimmenanteil bei Bundestagswahlen erreichte 1972 mit 91,1 Prozent den Höchststand. Doch dann sank die Wahlbeteiligung bis 2009 auf 70,8 Prozent. Seither schwankt sie zwischen 72 und 77 Prozent. Die Nichtwahl hat viele Ursachen, auch unpolitische. Doch unter den Nichtwählern wähen sich viele als abgehängt und politisch einflusslos.³¹

Seit 2017 ist mit der Alternative für Deutschland, der AfD, eine Partei im Bundestag vertreten, die von rechtsextremen bis gemäßigt-nationalistischen, populistischen Positionen reicht. Außerdem sammelt die AfD Wähler um sich, die der Protest gegen die etablierten Parteien eint. Der Aufstieg der AfD spiegelt insgesamt eine neue Konfliktlinie im Wählerverhalten wider, deren Ursprünge in der Globalisierung vermutet werden.³² Die neue Konfliktlinie trennt die internationalistisch ausgerichteten „Kosmopoliten“ von den nationalstaatlich-populistischen „Kommunitaristen“, so die mittlerweile gebräuchliche Terminologie.

Wie die neue Konfliktlinie wirkt, ist umstritten. Die etablierten Parteien, viele Medien und etliche Wissenschaftler sehen sie als Last und werten die AfD als eine Gefahr der Demokratie. Doch das ist zu einfach. Gefährdet wird die Demokratie durch große Anti-System-Parteien, wie die NSDAP und die KPD der Weimarer Republik. Doch von solchen Anti-System-Parteien blieb die Bundesrepublik bislang verschont.³³

An Kritik der deutschen Demokratie herrscht dennoch kein Mangel.³⁴ Man nehme die oft kritischen Kommentare zum Tun und Lassen der Regierungen. Hier nur eine Auswahl: Bürokratisierung, übermäßige Politikverflechtung, defizitäre Infrastruktur,

rückständige Digitalisierung, unzureichender Klimaschutz, nachlässige Wirtschaftsförderung und Legitimationsprobleme infolge von nur gemäßigttem Vertrauen in Regierung, Parlamente und Parteien. Langsames Regieren trotz „Zeitenwende“-Rhetorik gehört ebenfalls zu den Standardsätzen der Kritik. Spätestens seit dem am 24.2.2022 beginnenden Überfall Russlands auf die Ukraine sind weitere schwere Politikfehler sichtbar geworden: eine Russland-Politik, die auf immerwährende friedliche Koexistenz Russlands setzte und eine Energiepolitik, die sich heillos verstrickt hat in Abschaffung von Kernkraft und Kohle, Abhängigkeit von russischem Erdgas und schleppenden Ausbau erneuerbarer Energien. Zudem hat Russlands Angriff auf die Ukraine auch pazifistischen Beobachtern eine gefährliche Lücke der deutschen Verteidigungspolitik aufgezeigt: Deutschland ist für seine militärische Verteidigung unzureichend gerüstet und existentiell darauf angewiesen, dass im militärischen Ernstfall ihm die USA zu Hilfe kommen.

3. Der dritte Blickwinkel: Deutschland im Spiegel vergleichender demokratiekritischer Theorien

Wie wird Deutschland im Lichte von international vergleichenden Theorien bewertet, die kritisch über die Demokratie urteilen? Zwei Theoriegebäude werden hier genauer betrachtet: „Krisenhaftes Staatshandeln“ ist das erste, „Demokratische Regression“ das zweite.

3.1 „Krisenhaftes Staatshandeln“

Die These vom „krisenhaften Staatshandeln“ entstammt kritisch-distanzierten Analysen des Regierens in modernen Demokratien. Eine dieser Analysen hat die politische Unterproduktion als gemeinsamen Nenner. „Unterproduktion“ meint hier: zu wenig politische Steuerung, die obendrein in „Krisen des Krisenmanagements“ verstrickt ist. Davon handeln unter anderen die politische Krisentheorie von Claus Offe³⁵ und der akteursorientierte Institutionalismus von Fritz W. Scharpf.³⁶ Eine zweite Theorie operiert nicht mit Unterproduktion, sondern mit politischer „Überproduktion“. Ihr zufolge herrscht ein Übermaß an politischer Steuerung zwecks Stabilisierung und Umwerbung der Wähler – ein Übermaß relativ zu den durch Steuern, Sozialbeiträge und Gebühren verfügbaren finanziellen Mitteln. Von dieser politischen Überproduktion handeln sowohl der klassische „Crisis of democracy“-Report von Crozier/Huntington/Watanuki (1975)³⁷ als auch Rational Choice-Theorien wie die „Rise and Decline of Nations“-Lehre von Mancur Olson (1982).³⁸ Die Überproduktion geht mit wachsenden Staatsschulden einher, deren Tilgung zukünftigen Generationen obliegt. Und hinsichtlich des Politikvollzugs heißt Überproduktion meist auch: Überlastung der Verwaltung und Enttäuschung der Erwartungen des Publikums.

3.2 „Demokratische Regression“

Die zweite Theorie der krisenhaften Staatsintervention behauptet eine Rückbildung der Demokratie, eine „Demokratische Regression“, so der Titel eines von Armin Schäfer und Michael Zürn 2021 vorgelegten Buches. Schäfer und Zürn zufolge liegt eine doppelte Entfremdung vor: Einerseits die Abkehr vieler Bürger von der Demokratie aufgrund wachsender Distanz zwischen dem erlebten Ist-Zustand, etwa wenig responsive Parlamente, und dem demokratischen Ideal kollektiver Selbstbestimmung, andererseits die zunehmende Verlagerung vieler politischer Entscheidungen in nicht-majoritäre, „nicht durch Wahlen legitimierte und kaum durch Bürgerinnen kontrollierte Gremien“.³⁹ Zu diesen Gremien zählen Zentralbanken, internationale Organisationen, die Europäische Kommission und Gerichte, auch die Verfassungsgerichte.⁴⁰

Beide Theorien – „krisenhaftes Staatshandeln“ und „Demokratische Regression“ – benennen Probleme, in die Demokratien geraten können. Allerdings sind diese Probleme von Land zu Land verschieden. Ob die Theorien auf einzelne Länder passen und – wenn ja – wie, muss geprüft werden.

Man nehme die Staatsverschuldung. Ohne sie kommt auch die Politik in Deutschland nicht aus. Die Staatsschulden machen mittlerweile rund 70 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus.⁴¹ Insoweit gilt eine Diagnose von Alexis de Tocqueville auch hierzulande. Die Demokratie, so schrieb Tocqueville in seinem Buch über Amerika, ist kaum fähig, „die Leidenschaften zu beherrschen und die Bedürfnisse des Augenblicks zugunsten der Zukunft zu unterdrücken.“⁴² Vorfahrt erhält vielmehr die Politik zugunsten der Gegenwart und zulasten der Zukunft.

Allerdings ist Deutschlands Staatsschuldenquote – der Anteil der öffentlichen Schulden am Bruttoinlandsprodukt – niedriger als in den meisten anderen europäischen Ländern. Das mag trösten. Dennoch bleibt das Grundmuster intakt: die Gegenwartsfixierung der Politik und ihre Neigung, Lasten auf zukünftige Generationen zu verschieben.

Auch die These der „Demokratischen Regression“ ist auf ihre Eignung für Deutschland zu prüfen. Die Regressions-Diagnose stützt sich auf drei Argumente: Das erste ist „die zunehmende Distanz der demokratischen Praxis vom Ideal der kollektiven Selbstbestimmung“⁴³, das zweite die Verlagerung von Entscheidungen in nicht-majoritäre, nicht durch Wahlen legitimierte Gremien. Drittens kommt eine neue „Autokratisierungswelle“ hinzu. Laut „Demokratischer Regression“ erfasst die Autokratisierungswelle Staaten mit einem Demokratieschwund. Gemessen wird der Schwund mit Daten des *Varieties of Democracy*-Projektes⁴⁴ über Länder, deren „Liberal Democracy Index“ von 2000 bis 2019 um 5 bis 10 Prozentpunkte gesunken ist, mitunter um mehr als 25 Punkte, wie in der Türkei, in Polen, Ungarn und Brasilien.⁴⁵

Die Theorie der „Demokratischen Regression“ ist allerdings nur bedingt auf Deutschland anwendbar. Zwar ist Deutschland ein Land, in dem die nicht-majoritären Institutionen vor allem infolge von Europäisierung und Globalisierung zahlreicher und mächtiger geworden sind.⁴⁶ Zudem ist hierzulande der Deutsche Bundestag, Schäfer und Zürn zufolge, wenig responsiv.

Doch vom Demokratieschwund bleibt Deutschland verschont. Deutschland wurde nicht von der „Autokratisierungswelle“ im Sinne von Schäfer und Zürn erfasst. Deutschlands Demokratiewerte bleiben vielmehr stabil – auch im Lichte des besonders strengen „Liberal Democracy Index“. Deutschland ist, mit anderen Worten, keine „defekte Demokratie“ im Sinne von Wolfgang Merkel und Aurel Croissant,⁴⁷ sondern eine intakte verfassungsstaatliche Demokratie.

4. Der vierte Blickwinkel: Deutschlands Demokratie im internationalen Vergleich

Die Staatsschuldenquote und die Standfestigkeit gegen die „Autokratisierungswelle“ legen es nahe, die Demokratie hierzulande im Lichte eines systematischeren internationalen Vergleichs zu beobachten. Erst aus diesem Blickwinkel, dem vierten, kann die Verfassung der Demokratie im Lande verlässlicher beurteilt werden.

Mittlerweile werden alle Staaten auf ihren Demokratie- und Autokratiegehalt gemessen. Allen seriösen Messungen zufolge gehört Deutschland zur Spitzengruppe der Demokratien.⁴⁸ Der Demokratie-Index der *Economist Intelligence Unit* beispielsweise wertet Deutschland als „full democracy“.⁴⁹ *Freedom House*, das die *Political Rights* und die *Civil Liberties* weltweit erfasst, verleiht Deutschland bei beiden Messlatten ebenfalls Bestnoten.⁵⁰ Und *Polity IV*, ein bis 1800 zurückreichender amerikanischer Datensatz, verbucht die Bundesrepublik ohne Einschränkung als fest „institutionalisierte Demokratie“.⁵¹ Im Lichte der aufwendigen Messungen des *Varieties of Democracy*-Projektes bewährt sich Deutschlands Demokratie ebenfalls. Auf dem „Liberal Democracy Index“, der alle wichtigen wahlpolitischen und rechtsstaatlichen Eigenschaften von 0 (=komplette Autokratie) bis 1 (=vollständige Demokratie) erfasst, erzielt Deutschland beispielsweise 2021 mit einem Punktwert von 0,82 den 9. Rang unter den 179 untersuchten Staaten.⁵²

Aufschlussreiche Ergebnisse fördert zudem Lijpharts *Patterns of Democracy* zutage.⁵³ In diesem Buch porträtiert Lijphart die 36 stabilsten Demokratien der Jahre von 1945 bzw. 1949 bis 2010. Deutschland gehört zu diesem Kreis. Lijphart zufolge ist es eine „consensus democracy“, eine „Konsensdemokratie“ oder „Verhandlungsdemokratie“ – im Unterschied zur Mehrheitsdemokratie. Die „Konsensdemokratie“ übertrifft laut Lijphart die Mehrheitsdemokratie: Die Konsensdemokratie ist beim Regieren besser, beteiligungsfreundlicher, sensibler bei Genderfragen, sozialstaatlicher und sie zügelt die politische Macht wirkungsvoller.⁵⁴ Die Konsensdemokratie ist insgesamt „a kinder, gentler democracy“⁵⁵ – eine freundlichere, sanftere Staatsverfassung.

Dieses Muster kennzeichnet auch Deutschland. Die Wohlfahrtsstaatsforschung bestätigt diesen Befund. Die Politik hierzulande hat einen leistungsfähigen Wohlfahrtsstaat geschaffen, der auch international zu den teuersten und stärksten seiner Art gehört.⁵⁶ Zudem hat die Bundesrepublik vom „mittleren Weg“ zwischen dem liberalen Kapitalismus und dem nordeuropäischen Wohlfahrtsstaat profitiert, den seine Politik eingeschlagen hat.⁵⁷

Deutschlands Demokratie kommen weitere Vorteile zugute. Erneut ist Lijphart hilfreich. Seine vergleichenden Studien haben eine Erfolgsformel für stabile, weniger

störanfällige Demokratien gefunden: Verhältniswahl und parlamentarisches Regierungssystem statt Mehrheitswahl und Präsidentialismus, wie in den USA.⁵⁸ Deutschland hat in beiden Fällen die richtige Wahl getroffen: In ihm gilt die Verhältniswahl – die bildet die Präferenzen der Bürger fairer ab und lindert die Polarisierung, die bei der Mehrheitswahl droht –, und sein Regierungssystem ist parlamentarischer Natur, nicht präsidentiell.

Wer den Zustand der deutschen Demokratie verstehen will, muß zudem die Mechanismen kennen, die ihr laut Theorie der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie nutzen. Funktionsfähig sind Demokratien, dieser Theorie zufolge, je mehr sie Bedingungen erfüllen wie ansehnlicher Wohlstand, breit gestreute Machtressourcen, Wertschätzung individueller Autonomie, Dominanz verfassungskonformer Parteien, schwache oder fehlende Anti-System-Parteien, zivile Kontrolle des Militärs und der Polizei, ein demokratiefreundliches internationales Umfeld sowie unstrittige Grenzen.⁵⁹ Mit Ausnahme des internationalen Umfeldes und der Teilung des Landes bis 1990 erfüllte die Bundesrepublik Deutschland die meisten Funktionsvoraussetzungen – im Unterschied zur Weimarer Republik, der wesentliche Funktionsvoraussetzungen fehlten.

Schließlich besteht Deutschlands Demokratie seit 1949 einen weiteren, letztlich ausschlaggebenden Test: Ihre politischen Parteien haben bisher das „losers’ consent“-Problem bei jeder Wahl bewältigt:⁶⁰ Hierzulande haben die Verlierer einer Wahl ihre Niederlage hingenommen und nicht mit Widerspruch, Protest oder Gewalt gegen das Wahlergebnis revoltiert. Das ist ein gewaltiger Unterschied zu allen Demokratien, in denen die Wahlverlierer ihre Niederlage nicht hinnehmen, unter ihnen die Vereinigten Staaten von Amerika.

5. Schlussfolgerung

Auf die deutsche Demokratie fällt Licht und Schatten. Die Schatten sind mitunter sehr lang. Davon zeugt allein die Abwanderung wichtiger Entscheidungen in „nicht durch Wahlen legitimierte und kaum durch Bürgerinnen kontrollierte Gremien.“⁶¹ Einen besonders tiefen Schatten wirft die militärische Sicherheitslücke: die unzureichende Verteidigungsfähigkeit.

Allerdings kann die Demokratie hierzulande auch Erfolge vorzeigen. Sie ist stabil geblieben und hat sich als intakte verfassungsstaatliche Demokratie mit ordentlicher Akzeptanz erwiesen. Zudem blieb sie von der „Autokratisierungswelle“ verschont. Obendrein hat die deutsche Demokratie kein „losers’ consent“-Problem: Vielmehr haben die Wahlverlierer ihre Wahlniederlage akzeptiert.

Die *Klaus von Beyme Memorial Lecture* sollte den Zustand der Demokratie in Deutschland analysieren. Ihre Diagnose lautet: Todkrank ist diese Demokratie nicht, aber auch nicht kerngesund. Dazu sind ihre Probleme zu groß. Aber sie ist weit mehr als nur eine Fassade. Immerhin ist sie mittlerweile eine der nicht allzu häufigen stabilen Demokratien, in denen die Wahlverlierer ihre Wahlniederlage akzeptieren.

Anmerkungen

- 1 Überarbeitete Fassung der *Klaus von Beyme Memorial Lecture* vom 6.12.2022 an der Universität Heidelberg. „Deutschland“ meint im vorliegenden Beitrag abkürzend die Bundesrepublik Deutschland vor und nach der Wiedervereinigung.
- 2 An Meinungen über die Demokratie hierzulande herrscht kein Mangel. Die Spannweite reicht von der Bekundung einer Regierungsform, die „allen Belastungsproben standgehalten“ hat (Decker 2022: S. 7) bis zur Auffassung, die Demokratie sei eine Fassade, so Anhänger der „Postdemokratie“-Diagnose von C. Crouch (2008).
- 3 Di Fabio (1998).
- 4 Dreier (2015): S. 603.
- 5 Grundlegend Lehbruch (2000, 1. Aufl. 1976). Vgl. Lehbruch (2002): S. 175, der vom „Quasi-consociationalism in German politics“ sprach.
- 6 Schmidt (1996, 2021).
- 7 Huntington (1991).
- 8 Schwarz (1981, 1983), Wirsching (2006), Wolfrum (2006), Richter (2020) für andere.
- 9 von Beyme (2014, 4. Aufl.).
- 10 von Beyme (1997).
- 11 von Beyme (2014).
- 12 von Beyme (2017): S. 485.
- 13 von Beyme (2017): S. 485.
- 14 Hanrieder (1967): S. 229-248.
- 15 Alemann (1956).
- 16 Almond/Verba (1965).
- 17 Almond/Verba (1965): S. 16, 312 f., 362 f.
- 18 Dahrendorf (1965).
- 19 Kirchheimer (1965, 1967).
- 20 Agnoli (1968): S. 40.
- 21 Blanke/Jürgens/Kastendiek (1975).
- 22 Offe (1975, 2006).
- 23 Habermas (1973).
- 24 Fuchs (1989). Nunmehr auch Almond/Verba (1989, 1980), darin vor allem Conradt (1989).
- 25 Für andere Fuchs (1989), Kneip/Merkel/Weßels (2020), Bertelsmann-Stiftung (2021), Stroppe/Mauk (2021): S. 387.
- 26 Das sind – so Petersen (2022) – die „Links-“, und „Rechtsradikalen“ in einer Unterteilung, die neben den beiden Extrempositionen differenziert zwischen „ausgeprägt rechts Denkenden“, „gemäßigten Rechte“, „Mitte“, „gemäßigten Linke“ und „ausgeprägt links Denkenden“.
- 27 Klingemann (2014).
- 28 Bertelsmann-Stiftung (2021): S. 16. Etwas niedrigere Werte berichten Stroppe/Mauk (2021): S. 386-393 für 2019.
- 29 Köcher (2019).
- 30 Stroppe/Mauk (2021): S. 389 f.; Bertelsmann-Stiftung (2021): S. 18.
- 31 Schäfer (2015).
- 32 Merkel (2017), Merkel/Zürn (2019).
- 33 Es gibt auch in der Bundesrepublik militante Verfassungsgegner. Allerdings sind sie zahlenmäßig relativ schwach und sie haben keine charismatischen Führungspersönlichkeiten in ihren Reihen.
- 34 Vgl. für andere die Bilanzen der Politik in Merkel (2015), Kneip/Merkel/Weßels (2020), Zohlhörer/Engler (2022).
- 35 Offe (1975, 2006).

- 36 Scharpf (1987).
- 37 Crozier/Huntington/Watanuki (1975).
- 38 Olson (1982).
- 39 Schäfer/Zürn (2021): S. 11, 107-120.
- 40 Schäfer/Zürn (2021): S. 18 und 197.
- 41 Statista 2022. Zahlen für das 2. Quartal 2022.
- 42 Tocqueville (1984): S. 258.
- 43 Schäfer/Zürn (2021): S. 11.
- 44 Varieties of Democracy-Institute (2022).
- 45 Schäfer/Zürn (2021): S. 49 f., 54. Dieser Tabelle zufolge sind 23 Länder Autokratisierungsfälle von mindestens minus 10 Prozentpunkten. Zählt man als Autokratisierung auch einen Demokratieschwund von minus 5 Prozent, haben rund zwei Drittel der Länder, die 2000 als demokratisch galten, ihre Demokratiewerte verschlechtert (Schäfer/Zürn 2011: S. 50 f.). Allerdings ist ein Minus von 0,05 Punkten auf dem „Liberal Democracy Index“ kein trennscharfes Autokratisierungszeichen.
- 46 Schäfer/Zürn (2021): S. 114.
- 47 Merkel/Puhle/Croissant (2003), Croissant/Merkel (2019).
- 48 Schmidt (2019): S. 287-302.
- 49 Economist Intelligence Unit (2022).
- 50 Freedom House (2022).
- 51 Marshall/Gurr/Jagers (2017).
- 52 Varieties of Democracy – Institute (2022): Table 2. Im Lichte der Varieties of Democracy-Daten erreicht Deutschland seit 9/1957 immer mindestens einen Wert von 0,80. Bei den einzelnen Komponenten der Demokratiemessung erzielt es die Rangplätze 13 beim Electoral Democracy Index, 7 beim Liberal Component Index, 4 beim Egalitarian Component Index, 20 beim Participatory Component Index und 2 beim Deliberative Component Index (Varieties of Democracy 2022: Table 2).
- 53 Lijphart (2012).
- 54 Riklin (2006).
- 55 Lijphart (2012): S. 274.
- 56 Béland et al. (2021).
- 57 Schmidt (2021).
- 58 Lijphart (2008).
- 59 Lipset (1959). Zum Forschungsstand Schmidt (2019): S. 371-388.
- 60 Anderson et al. (2005, 5. Aufl.).
- 61 Schäfer/Zürn (2021): S. 11.

Literatur

- Agnoli, Johannes (1968): Die Transformation der Demokratie. In: Agnoli, Johannes/Brückner, Peter (Hg.), Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a.M., S. 3-88.
- Alleman, Fritz René (1956): Bonn ist nicht Weimar, Köln – Berlin.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (1965, 1963): The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (Hg.) (1989, 1980): The Civic Culture Revisited, Newbury Park u.a.
- Anderson, Christopher J./Blais, André/Bowler, Shaun/Donovan, Todd/List, Ola (2005, 5. Aufl.): Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy, Oxford.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2021): Democracy and the Rule of Law in the European Union, Gütersloh.
- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendiek, Hans (1975): Kritik der Politischen Wissenschaft. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt a.M.

- Béland, Daniel/Kimberly Morgan J./Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hg.) (2021, 2. Aufl.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford.
- Conradt, David P. (1989, 1980): *Changing German Political Culture*. In: Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (Hg.): *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park u.a., S. 212-272.
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (2019): *Defective Democracy*. In: Kollmorgen, Rai/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hg.), *Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*, Oxford, S. 437-446.
- Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*, Berlin.
- Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Wanatuki, Joji (1975): *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York.
- Dahrendorf, Ralf (1965): *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München.
- Decker, Frank (2022): *Die deutsche Demokratie*, Bonn.
- Di Fabio, Udo (1998): *Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*, Tübingen.
- Dreier, Horst (2015, 3. Aufl.): *Grundgesetz Kommentar*, Bd. II, Artikel 20-82, Tübingen.
- Economist Intelligence Unit (2022): *Democracy Index 2021. The China Challenge*, London u.a.
- Freedom House (2022): *Freedom in the World 2022*. Washington D.C. – New York.
- Fuchs, Dieter (1989): *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Habermas, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M.
- Hanrieder, Wolfram F. (1967): *West German Foreign Policy 1949-1963. International Pressure and Domestic Response*, Stanford.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*, Norman – London.
- Kirchheimer, Otto (1965): *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: PVS 6, S. 20-41.
- Kirchheimer, Otto (1967) (engl. 1966): *Deutschland oder Der Verfall der Opposition*. In: Kirchheimer, Otto: *Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat*, Frankfurt a.M., S. 58-91.
- Klingemann, Hans-Dieter (2014): *Dissatisfied Democrats. Democratic Maturation in Old and New Democracies*. In: Dalton, Russell/Welzel Christian (Hg.), *The Civic Culture Revisited: From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge, S. 116-157.
- Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2020): *Legitimationsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden.
- Köcher, Renate (2019): *Erosion des Vertrauens*, in: FAZ 20.10.2019, S. 10.
- Lehmbruch, Gerhard (2000, 3. Aufl.): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Lehmbruch, Gerhard (2002): *Quasi-consociationalism in German politics. Negotiated democracy and the legacy of the Westphalian peace*, in: *Acta politica* 37 (2): S. 175-194
- Lijphart, Arend (2008): *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, London – New York.
- Lijphart, Arend (2012, 2. Aufl.): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven – London.
- Lipset, Seymour Martin. (1959): *Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy*, in: *American Political Science Review* 53 (1): S. 69-105.
- Marshall, Monty, G./Gurr, Ted Robert/Jagers, Keith (2017): *POLITY IV PROJECT – Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2016*, Vienna VA (USA).
- Merkel, Wolfgang (Hg.) (2015): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang (2017): *Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie*. In: Harfst, Philipp/Kubbe, Ina/Poguntke, Thomas (Hg.), *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, Wiesbaden, S. 9-22.

- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel u.a. (2003): Defekte Demokratie, Bd. 1: Theorie, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Zürn, Michael (2019): Kosmopolitismus, Kommunitarismus und die Demokratie. In: Nida-Rümelin, Julian/von Daniels, Detlef/Wloka, Nicole (Hg.), Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung, Berlin, S. 67-104.
- Offe, Claus (1975): Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a.M.
- Offe, Claus (2006): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie, veränderte Neuausgabe, hrsg. von Jens Borchert und Stephan Lessenich, Frankfurt a.M. – New York.
- Olson, Mancur (1982): The Rise and Decline of Nations, Princeton.
- Petersen, Thomas (2022): Warnzeichen der Radikalisierung, in: FAZ 20.10.2022, S. 8.
- Richter, Hedwig (2020): Demokratie. Eine deutsche Affaire. Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München.
- Riklin, Alois (2006): Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung, Darmstadt.
- Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt a.M. – New York.
- Schäfer, Armin/Zürn, Michael (2021): Die Demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus, Berlin.
- Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt a.M. – New York.
- Scharpf, Fritz W./Reisert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg i. Ts.
- Schmidt, Manfred G. (1996): Germany: The Grand Coalition State. In: Colomer, Josep M. (Hg.), Political Institutions in Europe, London, S. 62-98.
- Schmidt, Manfred G. (2019, 6. Aufl.): Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G. (2021, 4. Aufl.): Das politische System Deutschland. Institutionen, Willensbildung, Politikfelder, Wiesbaden.
- Schwarz, Hans-Peter (1981): Die Ära Adenauer: Gründerjahre der Republik. 1949 bis 1957, Stuttgart – Wiesbaden.
- Schwarz, Hans-Peter (1983): Die Ära Adenauer. Epochenwechsel. 1957 bis 1963, Stuttgart – Wiesbaden.
- Stroppe, Anne-Kathrin/Mauk, Marianne (2021): Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat. In: Statistisches Bundesamt u.a. (Hg.), Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 386-393.
- Tocqueville, Alexis de (1984) (franz. 1835/40): Über die Demokratie in Amerika, München.
- Varieties of Democracy-Institute (2022): Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022, Göteborg: University of Göteborg.
- von Beyme, Klaus (1997): Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Wiesbaden.
- von Beyme, Klaus (2014, 4. Aufl.): Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, Wiesbaden.
- von Beyme, Klaus (2016, 2. Aufl.): Die Politische Klasse im Parteienstaat, Berlin.
- von Beyme, Klaus (2017, 12. Aufl.): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Wirsching, Andreas (2006): Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990, München.
- Wolfrum, Edgar (2006): Die geglü ckte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart.
- Zohlnhöfer, Reimut/Engler, Fabian (Hg.) (2022): Das Ende der Merkel-Jahre. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2018-2021, Wiesbaden.

Streit um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Edmund Budrich

Der Ausgangspunkt

Im Koalitionsvertrag (S. 94) der 2022 konstituierten Ampel steht als ein Vorhaben der neuen Bundesregierung der Satz: „Wir schaffen ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht“.

Der anschließende Text hat zu einer heftigen Auseinandersetzung in Politik und Gesellschaft, insbesondere aber zum Streit zwischen Regierung und Opposition, geführt. Wir markieren im folgenden Zitat die Streitpunkte:

Wir schaffen ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht. Dafür werden wir die *Mehrfachstaatsangehörigkeit* ermöglichen und den Weg zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vereinfachen. Eine *Einbürgerung soll in der Regel nach fünf Jahren* möglich sein, bei besonderen Integrationsleistungen nach drei Jahren. Eine Niederlassungserlaubnis soll nach drei Jahren erworben werden können. *In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern werden mit ihrer Geburt deutsche Staatsbürgerinnen bzw. Staatsbürger*, wenn ein Elternteil seit fünf Jahren einen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat. Für zukünftige Generationen prüfen wir, wie sich ausländische Staatsbürgerschaften nicht über Generationen vererben.

In Anerkennung ihrer Lebensleistung wollen wir die Einbürgerung für Angehörige der sogenannten Gastarbeitergeneration erleichtern, deren Integration lange Zeit nicht unterstützt wurde, indem wir für diese Gruppe das nachzuweisende *Sprachniveau senken*. Zudem schaffen wir eine allgemeine Härtefallregelung für den erforderlichen Sprachnachweis. Das Einbürgerungserfordernis der „*Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse*“ werden wir durch klare Kriterien ersetzen. Wir werden mit einer Kampagne über die Möglichkeiten zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit werben und begrüßen die Durchführung von Einbürgerungsfeiern ausdrücklich.

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

Anfang Januar 2023 wurde der Entwurf des Bundesinnenministeriums den anderen Ressorts der Bundesregierung zur Abstimmung zugeleitet.



Edmund Budrich
GWP-Herausgeber

Sachstand

Was bedeutet Staatsbürgerschaft?

Das Grundgesetz enthält (in den Artikeln 1-19) die Grundrechte für alle Menschen, die in Deutschland leben. Einige dieser Rechte stehen aber nur Deutschen zu. Das sind die Bürgerrechte, nämlich:

Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG

Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit aus Art. 9 GG

Recht auf Freizügigkeit im gesamten Bundesgebiet aus Art. 11 GG

Recht auf freie Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte aus Art. 12 GG

Schutz vor Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit (sog. Ausbürgerungsverbot) sowie Schutz vor Auslieferung (sog. Auslieferungsverbot) aus Art. 16 GG

Politisches Widerstandsrecht aus Art. 20 Absatz 4 GG

Die allgemeinen Gleichheitsgebote aus Art. 33 Absatz 1 bis 3 GG

Die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Absatz 1 Satz 1 GG (i.V.m. Art. 20 Absatz 2 GG)

Wie wird bisher man deutsche/r Staatsbürger/in?

Der deutsche Staat hat hohe Schranken vor der Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft aufgebaut. Danach muss man bisher (§ 10 Absatz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes):

- seit acht Jahren dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben
- ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis besitzen
- den Lebensunterhalt für sich und die unterhaltsberechtigten Familie finanzieren können
- über ausreichende Deutschkenntnisse sowie Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung verfügen
- nicht wegen einer Straftat verurteilt sein
- die bisherige Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung aufgeben.

Ius soli und Ius sanguinis

Für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern ist schon im Jahr 2000 bei einer Reform des Staatsbürgerschaftsrechts eine entscheidende Veränderung erfolgt: Zum Ius sanguinis kam das Ius soli:

Zum 1. Januar 2000 wurde neben dem bisher allein geltenden Abstammungsprinzip (Ius sanguinis) das Geburtsortprinzip (Ius soli) eingeführt (Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 -BGBl. I S. 1618).

Danach können unter bestimmten Voraussetzungen auch in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Damit war zunächst die Verpflichtung verbunden, sich mit Vollendung des 18. Lebensjahres zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit der Eltern zu entscheiden (Optionspflicht).

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/staatsangehoerigkeitsrecht/staatsangehoerigkeitsrecht-node.html>

Aber schon seit dem 20. Dezember 2014 ist die Optionspflicht weitgehend abgeschafft. Nur wer nicht hier aufgewachsen ist, muss sich nach Vollendung des 21. Lebensjahres weiterhin zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden.

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/optionspflicht/optionspflicht-node.html>

Statt Staatsbürgerschaft Erlaubnis zum Daueraufenthalt

Man kann auch ohne die deutsche Staatsbürgerschaft in Deutschland dauerhaft leben, wenn man eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt besitzt. Davon machen sehr viele Zuwanderer und Zuwanderinnen Gebrauch. Gut 10,7 Millionen Menschen leben hierzulande mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Obwohl rund 5,7 Millionen Ausländer seit mindestens zehn Jahren in Deutschland leben, haben sich im vergangenen Jahr nur 132.000 Menschen einbürgern lassen. Ein Grund dafür, auf die deutsche Staatsbürgerschaft zu verzichten, kann darin liegen, dass nach den bisherigen Bestimmungen bei der Einbürgerung die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben werden muss, Doppelstaatigkeit also nicht zugelassen ist.

Die Erläuterung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF):

Die Erlaubnis zum *Daueraufenthalt*-EU ist ein unbefristeter *Aufenthaltstitel*, mit dem Sie sich auch in einem anderen Staat der EU unter Beachtung der dort geltenden Regelungen niederlassen können.

Sie erhalten die deutsche Erlaubnis zum *Daueraufenthalt* EU, wenn Sie seit mindestens fünf Jahren einen Aufenthaltstitel besitzen, für sich und Ihre Familienangehörigen den Lebensunterhalt durch regelmäßige Einkünfte sichern können, Sie über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in Deutschland integriert sind.

<https://www.bamf.de/DE/Themen/Migration/Aufenthalt/ZuwandererDrittstaaten/Migratbeke/Niederlassen/niederlassen-node.html>

Die wichtigsten Veränderungen nach dem Koalitionsvertrag

Die Einbürgerung soll schon nach fünf Jahren möglich sein, bei besonderen Integrationsleistungen wie herausragenden beruflichen oder schulischen Leistungen oder ehrenamtlichem Engagement soll sie auf drei Jahre gesenkt werden können.

Außerdem soll es leichter werden, neben der deutschen auch eine andere Staatsangehörigkeit zu haben.

Bei Migranten über 67 Jahre soll der schriftliche Test zur Überprüfung der ausreichenden Deutschkenntnisse durch eine mündliche Prüfung ersetzt werden. Auch soll hier der Einbürgerungstest entfallen. Man wolle damit die „Lebensleistung der sogenannten Gastarbeitergeneration“ würdigen, heißt es im Konzept aus dem Innenministerium.

In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern werden mit ihrer Geburt deutsche Staatsbürgerinnen bzw. Staatsbürger, wenn ein Elternteil seit fünf Jahren einen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat.

Die Optionspflicht für Jugendliche (siehe oben: *Ius soli*) soll entfallen.

Die Kontroverse

Die Opposition kritisiert die Regierung und kontrolliert sie auf diese Weise. Die Opposition, hier die stärkste Kraft, nämlich die Union aus CDU und CSU, will aber auch selber (wieder) Regierung werden, und zwar sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene. Für 2023 stehen vier Landtagswahlen an (die Wahl zum 21. Deutschen Bundestag kommt erst in zwei Jahren), die gewonnen oder auch verloren werden können. Folg-

lich befinden sich die Opposition wie aber auch die Parteien der Ampel-Koalition im Wahlkampfmodus. Die hier in Beispielen dokumentierte Auseinandersetzung über die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird von den Diskutanten also, soweit sie zu den Parteien gehören, nicht nur mit Blick auf die Sache, sondern auch mit Blick auf die möglichen Wählerinnen und Wähler geführt. Und das Thema „Staatsbürgerschaft“ eignet sich bestens für eine emotional betonte Diskussion. Dies sollte bei der Beurteilung der Argumente beachtet werden.

Kritik

Die Kritik der Opposition, aber auch aus der FDP (obwohl sie dem Gesetzesvorhaben im Koalitionsvertrag zugestimmt hat), beinhaltet zum einen Befürchtungen verstärkter und illegaler Immigration („pull-Effekte“), Zweifel an gelungener bzw. gelingender Integration, und die in Teilen der Bevölkerung existierende Sorge, das deutsche Sozialsystem würde zum Ausbeutungsziel.

Mehrstaatigkeit und *ius soli*

Die AfD-Fraktion dringt bei den Regelungen zum Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft auf eine Rückkehr zum vor dem Jahr 1991 geltenden Rechtszustand. [...].

Die Gesetzgebung zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts seit 1990 habe „ein erhebliches Maß zumindest potenzieller Loyalitätskonflikte in die Bundesrepublik Deutschland als politisches Gemeinwesen hereingetragen und deren inneren Zusammenhalt im Ganzen geschwächt“. [...] Die Abkehr von den „hergebrachten, bewährten Prinzipien des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts“ müsse daher rückgängig gemacht werden. Diese Prinzipien bestünden im ausschließlichen Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Wege des „*ius sanguinis*“, in der Einbürgerung als „Ermessensentscheidung im Interesse des Gemeinwesens“ und in der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeiten.

<https://www.bundestag.de/presse/bib/kurzmeldungen-926550>

Integration

Allerdings äußerte sich auch FDP-Generalsekretär Bijan Djir-Sarai kritisch zu dem Vorhaben. Er sagte der «Rheinischen Post»: „Jetzt ist nicht der Zeitpunkt für eine Vereinfachung des Staatsbürgerschaftsrechts. Es gibt bisher keinerlei Fortschritte bei der Rückführung und Bekämpfung der illegalen Migration.“ So hätten es die zuständigen Ressorts noch nicht einmal geschafft, den dafür von der Koalition geplanten Sonderbeauftragten zu benennen. Die Ampel dürfe daher den zweiten Schritt nicht vor dem ersten machen, sagte Djir-Sarai. Zudem sei die Verleihung der Staatsangehörigkeit das Ergebnis einer gelungenen Integration in die deutsche Gesellschaft. „Sie darf nicht am Anfang des Integrationsprozesses stehen.“

dpa

Illegale Migration

Die Union kritisierte dagegen die Reformpläne von Innenministerin Faeser. Der „Bild“-Zeitung sagte der CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt: „Die deutsche Staatsbürgerschaft zu veramschen fördert nicht die Integration, sondern bezweckt geradezu das Gegenteil und wird zusätzliche Pulleffekte bei der illegalen Migration auslösen.“

Der CDU-Bundestagsabgeordnete und Innenexperte Stefan Heck sprach von einer ‚inflationären Vergabe deutscher Pässe‘, die enormen „sozialen Sprengstoff“ berge. Faeser müsse die Pläne

stoppen, forderte er. Der innenpolitische Sprecher der Unionsfraktion, Alexander Throm (CDU), schimpfte sogar: „Nancy Faeser behandelt unsere Staatsbürgerschaft wie eine Billigware am Black-Friday.“ Eine Einbürgerung sei der Abschluss einer erfolgreichen Integration. „Davon kann nach drei Jahren aber beim besten Willen keine Rede sein.“ Wer Deutscher sein wolle, solle zudem andere Staatsangehörigkeiten abgeben.

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article242346021/Faesers-Reformplaene-Tuerkische-Gemeinde-begruesst-neues-Staatsbuergerschaftsrecht-CDU-befuerchtet-verraemtschte-Paesse.html>

Einwanderung in die Sozialsysteme

Auch CDU-Chef Friedrich Merz betonte am Sonntagabend seine Ablehnung von Faesers Einbürgerungsplänen. In der ARD-Sendung „Bericht aus Berlin“ sprach er sich gegen die doppelte Staatsbürgerschaft aus und warnte vor einer „Einwanderung in die Sozialsysteme“. Die deutsche Staatsbürgerschaft sei „etwas sehr Wertvolles“. Doppelte Staatsbürgerschaften sollten „nicht der Regelfall, sondern der Ausnahmefall sein“, sagte der CDU-Politiker.

https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id_100087958/streit-um-einbuergereform-cdu-chef-merz-warn-t-vor-einwanderung-in-sozialsysteme.html

Erleichterung der Sprachanforderungen bei über 67Jährigen

[...] Hermann [der Bayerische Innenminister] betonte, dass es insbesondere keine Abstriche beim Erlernen der deutschen Sprache geben solle. Egal ob man über Kinder oder alte Menschen spreche, die Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft müsse an die deutsche Sprache geknüpft bleiben. Davon solle höchstens in Ausnahmefällen abgewichen werden.

<https://www.deutschlandfunk.de/staatsbuergerschaftsrecht-wie-die-regierung-einbuergereform-erleichtern-will-102.html>

Zustimmung

Fristen, doppelte Staatsbürgerschaft

[...] Wenn Deutschland die Voraussetzungen für die Erlangung der Staatsbürgerschaft absenkt, folgt es damit einem internationalen Trend. In den meisten Ländern kann man die Staatsbürgerschaft bereits nach fünf Jahren oder weniger erhalten. In Frankreich etwa wird Franzose, wer dort geboren wird – unabhängig von der Nationalität der Eltern. Und wer zuzieht, kann die französische Staatsbürgerschaft nach fünf Jahren beantragen.[...]

Auch in puncto doppelte Staatsbürgerschaft sind viele Länder großzügiger als Deutschland. Bisher war hiezulande die Weiterführung der bisherigen Staatsbürgerschaft nur in Ausnahmefällen zulässig, etwa für Menschen aus anderen EU-Staaten.

<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/staatsangehoerigkeitsrecht-reform-faeser-100.html>

Wichtiges Element für Attraktivität

Auch der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Marcel Fratzscher, unterstützt die Pläne: "Deutschlands Fachkräfteproblem wird sich durch die Demografie und durch den zunehmenden Wettbewerb um die klügsten Köpfe massiv verschärfen, wenn die Politik nicht viel entschiedener als bisher handelt", sagte Fratzscher dem "Handelsblatt". Eine klare Perspektive auf Staatsangehörigkeit sei ein wichtiges Element, um Deutschland attraktiver für ausländische Fachkräfte zu machen.

<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/einbuergereform-gesetzentwurf-101.html>

Pull-Effekt und doppelte Staatsbürgerschaft

In der Debatte um die geplante schnellere Einbürgerung von Ausländern hat sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit hinter das Vorhaben der Bundesregierung gestellt. „Es ist sinnvoll, dass die Ampel die Einbürgerung erleichtern will. Die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft hat eindeutig positive Effekte auf die Integration in den Arbeitsmarkt“, sagte IAB-Migrationsforscher Herbert Brücker der „Rheinischen Post“. Menschen, die den deutschen Pass bekommen, würden leichter eingestellt, ihre Verdienste stiegen, und sie seien leistungsbereiter.

„Der Pull-Effekt durch die Möglichkeit einer schnelleren Einbürgerung ist für höher qualifizierte Menschen, die sich für Deutschland interessieren, deutlich höher als für geringer qualifizierte. Und wir wollen ja, dass mehr Fachkräfte nach Deutschland kommen. Gerade für qualifizierte Menschen aus Drittstaaten ist das ein sehr positives Signal“, sagte der Experte. [...] Wer Deutscher oder Deutsche werden will, soll zudem die alte Staatsbürgerschaft dafür nicht mehr aufgeben müssen.

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article242447321/Einbuergering-ist-Pull-Effekt-fuer-Qualifizierte-sagt-Migrationsforscher.html>

Ius soli

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist geprägt von dem Abstammungsprinzip. Einem Grundsatz, der zum Glück schon länger nicht mehr ausmacht, wer zu dieser Gesellschaft dazu gehört und aus jungsozialistischer Perspektive konsequent abzulehnen ist. Deshalb war es ein großer Fortschritt, dass die SPD vor über 20 Jahren mit der Rot-Grünen Koalition dieses Abstammungsprinzip um das Geburtsortprinzip erweitert hat. Grundsätzlich sind seitdem alle in Deutschland geborenen Kinder mit der Geburt auch deutsche Staatsbürger*innen. Diese Reform war aus unserer Sicht und nach Meinung vieler Expert*innen ein wichtiger Meilenstein für den Weg zur einer echten Einwanderungsgesellschaft. Deshalb ist es gut, dass das Geburtsortprinzip gegen Angriffe von Konservativen, die am liebsten wieder zu dem reinen Abstammungsprinzip zurückkehren wollen, verteidigt wurde. Aus unserer Sicht ist das aber selbstverständlich nicht ausreichend.

<https://jusos.de/argumente/warum-wir-ein-besseres-staatsangehoerigkeitsrecht-brauchen/>

Kritik an der Kritik

Die teilweise sehr scharfe Kritik seitens der Opposition hat ein ebenfalls kräftiges Echo in verschiedenen Medien gefunden. Besonders negativ wurde Friedrich Merz' Formulierung von der „Einwanderung in die Sozialsysteme“ beurteilt. (Der CDU-Fraktionschef war schon einige Zeit davor wegen seiner Herabwürdigung von Ukraineflüchtlingen mit der Bezeichnung „Sozialtourismus“ aufgefallen).

Hier ein Kommentar von Andreas Niesmann im Redaktionsnetzwerk Deutschland (rnd 30.11.2022)

[...] es ist ein weit verbreiteter Irrglaube, dass „Einwanderung in die Sozialsysteme“ etwas per se Schlechtes sei. Das Gegenteil ist der Fall: Wir müssen froh sein über jeden Einwanderer, der hier arbeitet und Steuern sowie Abgaben für Kranken-, Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung bezahlt. [...]

CDU-Chef Friedrich Merz weiß das alles sehr genau. Seine Freunde aus der Wirtschaft werden es dem früheren Blackrock-Aufsichtsrat oft genug erklärt haben. Dass Merz dennoch sein Unbehagen gegen eine forcierte Einwanderungspolitik äußert, ist billiger Populismus, der seiner Hoffnung entspringt, mit dieser Haltung in konservativen Kreisen punkten zu können.[...]

<https://www.rnd.de/wirtschaft/fachkraeftemangel-warum-einwanderung-in-die-sozialsysteme-etwas-gutes-ist-FU5XPMGLL5C3RIZBILWMOQDX64.html>Kritik

In einer SPIEGEL-Kolumne „Die Politik des Herabschauens führt in den Abgrund“ kritisiert *Christian Stöcker* die Argumentation von Friedrich Merz aus sozialpsychologischer Sicht:

[...] Menschen finden es belohnend, auf andere herabzublicken, man sieht das sogar im Gehirn. Ressentiment statt Argument ist deshalb politisch erfolgreich – aber ungeeignet. Und leider gerade wieder populär.

[...] Beim Thema Zuwanderung zeigt sich das gleiche Bild. Es ist völlig unstrittig, dass Deutschland dringend Zuwanderung braucht, wir haben zu wenige Fachkräfte, und die Gesellschaft überaltert. Abermals fand Friedrich Merz eine Methode, dieses Thema in eine Fingerübung zum abwärtsgerichteten sozialen Vergleich zu machen, und warnte vor einer angeblich drohenden »Einwanderung in die Sozialsysteme« – ein rechter, längst widerlegter Klassiker: Diese ganzen Ausländer wollen doch nur hierherkommen, um uns auf der Tasche zu liegen.

<https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/buergergeld-einwanderung-klima-die-politik-des-herabschauens-fuehrt-in-den-abgrund-kolumne-a-d04d411f-c954-456e-9e38-021507599254>

Der weitere Gang der Dinge

Im März 2023 soll der Entwurf des Gesetzes in den Bundestag eingebracht werden. Dann wird die seit dem Jahreswechsel ruhig gewordene Diskussion erneut aufflammen. CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt hat bei der CSU-Klausurtagung im Kloster Seeon im Januar geäußert, der Gesetzentwurf, sei „nicht zustimmungsfähig“. Wäre das dann die Position von CDU/CSU, dann würde das Gesetz voraussichtlich mit der Mehrheit der Koalition vom Bundestag beschlossen werden, könnte jedoch im Bundesrat scheitern. Wahrscheinlich käme es dann zu einer Nachverhandlung im Vermittlungsausschuss.

Ergänzung

Faktencheck zur Einbürgerung

Einen ausführlichen Faktencheck mit instruktiven Grafiken liefert die Süddeutsche Zeitung. Aus Umfangsgründen kann hier nur darauf verwiesen werden.

<https://www.sueddeutsche.de/politik/einbuengerung-deutschland-reform-faktencheck-1.5705504>



Anja Frank, Anna F. Scholz

Islamismus in der Jugendphase

Eine rekonstruktive Studie zu Radikalisierungsprozessen

In diesem Buch gehen die Autorinnen anhand autobiografischer Erzählungen den folgenden Fragen nach: Wie eignen sich junge Menschen islamistische Orientierungen an, wie hängen sie mit biografischen Erfahrungen zusammen und welche Funktion erfüllen sie in den Biografien? Sie zeigen, dass die Orientierungen in jugendphasenspezifische Probleme von Grenzziehung, Handlungskontrolle, sozialer Positionierung und Vergemeinschaftung eingebunden sind und diese Probleme auf verschiedene Weise gelöst werden: Islamismus übernimmt dabei die Funktion der starken Grenze, die Funktion der starken Ordnung oder die Funktion der starken Gemeinschaft.

Rekonstruktive Forschung in der Sozialen Arbeit, Band 22

2022 • 206 S. • kart. • 49,90 € (D) • 51,30 € (A)

ISBN 978-3-8474-2510-6 • eISBN 978-3-8474-1657-9



Björn Milbradt, Anja Frank, Frank Greuel, Maruta Herding (Hrsg.)

Handbuch Radikalisierung im Jugendalter

Phänomene, Herausforderungen, Prävention

Prozesse der Radikalisierung hin zum gewaltorientierten Extremismus stellen eine der großen Herausforderungen für demokratische Gesellschaften dar. Das Buch versammelt Beiträge von Expert*innen der Forschung zu und Prävention von Radikalisierung im Jugendalter. Thematisiert werden die unterschiedlichen Phänomene Rechtsextremismus, islamistischer Extremismus und Linksextremismus mit besonderem Bezug auf jugendspezifische Aspekte. Der Sammelband bietet eine problemorientierte Aufbereitung des Forschungsstandes und eine Grundlage für die Praxis der Radikalisierungsprävention.

2022 • 376 S. • geb. • 46,00 € (D) • 47,30 € (A)

ISBN 978-3-8474-2559-5 • eISBN 978-3-8474-1706-4

www.shop.budrich.de

Digitale *tools* zum Einsatz von Statistiken im Politikunterricht

Exploration, Analyse und Visualisierung von sozialwissenschaftlichen Daten

Florian Weber-Stein und Joachim Engel

1. Gesellschaftliche Datafizierung und Politische Bildung

Bereits im Vorwort seines Evaluationsberichts (Bundesgesundheitsministerium 2022) betonte der „Corona-Expertenrat“, dass „eine ausreichende und stringente begleitende Datenerhebung [fehlte], die notwendig gewesen wäre, um die Evaluierung einzelner Maßnahmen oder Maßnahmenpakete zu ermöglichen“ (ebd., S. 11). Exemplarisch wurde hier noch einmal deutlich, was mehr als zwei Jahre Pandemieerfahrung uns eindrücklich gelehrt haben: Das Abwägen von Risiken und Wahrscheinlichkeiten auf der Basis statistischer Daten hat für die Organisation des gesellschaftlichen Zusammenlebens und die Legitimierung politischer Entscheidungen eine fundamentale Bedeutung erlangt (Deutsche Arbeitsgemeinschaft Statistik 2021). Die Bereitschaft zur Einhaltung beschlossener Maßnahmen zur Eindämmung des Virus verlangt in demokratischen Gesellschaften von Bürger:innen ein Verständnis von Fakten, Zusammenhängen und darauf abgestimmten Regeln. Damit Maßnahmen wirksam sind, müssen die Entscheidungsträger:innen transparente und überzeugende Erklärungen für ihre Entscheidungen abgeben. Dies stellt hohe Anforderungen an Fähigkeiten zur Kommunikation statistischer Informationen seitens der Gesundheitsbehörden und Medien sowie an die Bürger:innen, diese Botschaften nachzuvollziehen und kritisch zu reflektieren.

Dieser Zusammenhang entspricht einem generellen Trend der *Datafizierung* fast aller Bereiche der Gesellschaft. Aus der gestiegenen Bedeutung von Daten für politische Entscheidungen folgt eine Verantwortung des Bildungssystems, die Bürger:innen mit den Fähigkeiten auszustatten, Daten und Statistiken kompetent zu ‚lesen‘, kritisch zu hinterfragen und ggf. eigene Datenrecherchen und Erhebungen zu initiieren. Die



Prof. Dr. Florian Weber-Stein

Professor für Politikwissenschaft und Politikdidaktik, Institut für Sozialwissenschaften, Pädagogische Hochschule Ludwigsburg



Prof. i.R. Dr. Joachim Engel

Professor für Mathematik und Mathematikdidaktik, Institut für Mathematik II, Pädagogische Hochschule Ludwigsburg

vom Stifterverband im Januar 2021 initiierte und von zahlreichen Institutionen und Personen unterstützte Data-Literacy-Charta (<https://www.stifterverband.org/charta-data-literacy>) fordert eine Vermittlung von Datenkompetenzen in allen Bildungsbereichen.

Die Autoren vertreten die Auffassung, dass zu diesem Zweck eine Integration von statistischer und sozialwissenschaftlicher Bildung von Bedeutung ist. Im Folgenden werden zunächst Konturen der durch Datafizierung gekennzeichneten Gegenwartsgesellschaft nachgezeichnet (2.), bevor der Diskussionsstand zum Verhältnis von statistischer und politischer Bildung knapp rekonstruiert wird (3.). Der Diskussionsstand spiegelt weder die aktuelle Verfügbarkeit von Daten noch Möglichkeiten ihrer dynamischen und handlungsorientierten Nutzung durch digitale *tools* wider. Vor dem Hintergrund einiger grundsätzlicher Überlegungen (4.) stellen wir drei *tools* zum Einsatz von Statistiken im Politikunterricht vor (5.). Ein Plädoyer für den Einbezug von Datenexploration in den sozialwissenschaftlichen Unterricht beschließt unsere Ausführungen (6.).

2. Datafizierung – Konturen und Trends

Innerhalb des allgemeinen Trends der Datafizierung lassen sich drei Entwicklungslinien differenzieren (Ridgway 2016, S. 528-549): Einerseits ist die Gegenwart gekennzeichnet durch ein *hohes Maß an Datentransparenz und -zugänglichkeit*: Zahlreiche Daten, bspw. von Behörden, Ministerien und statistischen Ämtern, liegen heute in öffentlich zugänglicher Form vor (*open data*). Sie können auf den Websites der Organisationen eingesehen, oftmals durch Apps dynamisch und individuell visualisiert, durchsucht und in verschiedenen Formaten heruntergeladen werden. Etliche zivilgesellschaftliche Akteure betreiben professionelles Daten-Monitoring, um Entwicklungen in den Bereichen soziale Ungleichheit, Entwicklung oder Demokratiequalität zu dokumentieren und stellen ihre Datensätze öffentlich zur Verfügung. Digitale Medien haben den Zugang zu Daten erheblich vereinfacht, es gibt kaum formelle Hürden oder Barrieren des Zugangs und diese eröffnen, den Idealen des *open data-movements* entsprechend, völlig neue Wege für das Engagement von Staatsbürger:innen in der Zivilgesellschaft.

Dieses positive Bild wird jedoch durch einen zweiten Trend erheblich eingetrübt: Neben *open data* gibt es nicht öffentlich zugängliche, *intransparente und komplexe Datensätze aus neuen Datenquellen (big data)*: Im Zuge der Internetnutzung, zunehmend aber auch der digitalisierten Erfassung von Bewegungen und Handlungen durch in die Lebenswelt integrierte Geräte (v.a. Smartphones) und Sensoren (z.B. Fitnesstracker), fallen in enormer Menge Daten als ‚Nebenprodukte‘ des Verhaltens an. Diese Daten können in vielfältiger Weise gekoppelt werden (z.B. Inhaltsdaten und Geodaten) und weisen eine hohe ‚Granularität‘ (Feinkörnigkeit) auf, die es u.U. ermöglicht, anhand von eigentlich anonymen Daten einzelne Individuen zu identifizieren. *Big data* fallen in der Regel bei wirtschaftlichen Akteuren an, den großen Telekommunikationsanbietern, Internet-Plattformen sozialer Netzwerke und Suchmaschinenbetreibern, sie sind dementsprechend i.d.R. nicht öffentlich und ihre Analyse verlangt hochspezialisierte

Fähigkeiten und enorme Rechenkapazitäten. Nur unter bestimmten, gesetzlich spezifizierten, Bedingungen müssen Betreiber die Daten gegenüber staatlichen Behörden offenlegen wie bspw. im Falle eines konkreten Verbrechens-Verdachts auf richterliche Anordnung hin (z.B. Funkzellenabfrage).

Nicht nur die Anzahl und Art der Daten hat sich verändert, sondern auch die Wege ihrer Darstellung und Kommunikation. Es bestehen heute – dies ist der dritte Trend – *interaktive Möglichkeiten der Datenvisualisierung*. Die Kommunikation datenbasierter Informationen ist zu einem eigenen journalistischen Genre geworden. Häufig gestützt auf Ideale des *open data-movements* impliziert Datenjournalismus nicht nur die Informationsrecherche in Datenbanken, sondern auch die Sammlung, Aufbereitung, Analyse und adressatengerechte Darstellung öffentlich zugänglicher Daten. Die Pandemie hat zu einer enormen Verbreitung dieses Typus der Berichterstattung geführt. Kurz nach Ausbruch der Pandemie zirkulierten in den Medien unter dem Titel „Flatten the curve“ animierte visuelle Aufbereitungen, welche Auswirkungen auf die Infektionskurve verschiedene Grade der Reduktion der sozialen Kontakte haben könnten (vgl. Grenier 2020).

Datenvisualisierung ist aber kein Privileg professioneller Akteur:innen in Journalismus, politischer Kommunikation oder Marketing, auch User:innen haben heutzutage vielfältige Möglichkeiten, sich Daten über Apps gemäß individuellen Vorlieben und Bedürfnissen darstellen zu lassen.

Der Frage, welche Bedeutung bei der Aufnahme statistischer Information der Form ihrer Visualisierung zukommt, widmet sich mittlerweile die eigenständige wissenschaftliche Disziplin der *visualization studies*. Befunde deuten darauf hin, dass der graphischen Aufbereitung eine hohe Bedeutung für die Vermittlung der Inhalte zukommt und insbesondere mathematisch wenig vorgebildete, ‚numerophobe‘ Personen über geeignete Visualisierung angesprochen werden können (vgl. Segel/Heer 2010, Boy et al. 2017).

3. Statistik und Politische Bildung – eine Bestandsaufnahme

In der Politischen Bildung¹ ist der Einsatz von Statistiken ein Thema von randständigem Interesse. Monografien zum Thema sucht man vergebens, viele der zentralen Lexika und Handbücher widmen dem Thema „Daten“ und/oder „Statistik“ keine Erwähnung: In dem von Kerstin Pohl und Wolfgang Sander 2022 in fünfter, grundlegend überarbeiteter Auflage herausgegebenen Standardwerk „Handbuch Politische Bildung“ finden sich im Kap. V „Methoden und Medien“ zwar Artikel zum Lernen in „Gesprächen“, mit „Texten“, „Bildern“, „Filmen“ und „narrativen Medien“, jedoch nicht zu „Daten und Statistiken“ – nicht einmal im Sachwortregister findet sich ein Eintrag. Hier wie andernorts dominiert unumstritten der Fokus auf den Text als Leitmedium; sofern andere Medienformen thematisiert werden, dann bevorzugt Bildmedien (zur Schulung von *visual literacy*, bspw. durch eine Karikaturenanalyse, finden sich zahlreiche unterrichtspraktische Handreichungen).

Die wenigen systematischen Beiträge zum Einsatz von Statistiken lassen zwei didaktische Ansätze erkennen: Auf der einen Seite stehen Ansätze, die statistische *Les-*

fähigkeit schulen wollen (Lach/Massing 2017), worunter neben der Fähigkeit zur Aufnahme und Wiedergabe von Informationen auch deren kritische Hinterfragung sowie eine Reflexion hinsichtlich des Informationswertes verstanden wird. Diese Fähigkeit soll durch ein an Prüfkriterien orientiertes, systematisches Lesen von Statistiken sowie das Erstellen von Tabellen und einfachen grafischen Darstellungen anhand von Daten vermittelt werden. Ziel ist es, den „Lernenden die Scheu vor dem Umgang mit Statistiken zu nehmen und sie schrittweise mit der kritischen Analyse von Statistiken vertraut zu machen“ (ebd., S. 21).

Auf der anderen Seite stehen Ansätze, die den Fokus nicht auf das Verstehen, sondern die *Erhebung und Konstruktion von Daten* legen und dementsprechend einen stärker handlungsorientierten und wissenschaftspropädeutischen Zugang verfolgen (vgl. Schattschneider 2010). Gegenstand des Unterrichts soll die Erstellung von Fragebögen und Datenerhebung (hierzu: Porst/Holthof 2014a, 2014b), zumindest aber die eigenständige Analyse vorliegender Datenbanken durch niedrigschwellige und eigens für die politische Bildungsarbeit entwickelte Datenanalyse-Software sein (z.B. GrafStat).

Beide Ansätze haben ihre Vor- und Nachteile. Für den ersten Ansatz spricht die Möglichkeit des unkomplizierten Einbezugs statistischer Quellen in klassische Unterrichtsszenarien und die Möglichkeit des systematischen (wiederholten) Übens statistischer Lesekompetenz. Gegen diesen Ansatz spricht allerdings die vorwiegend kognitive Inanspruchnahme und geringe Eigenständigkeit der Schüler:innen bei der vorstrukturierten Analyse. Für den zweiten Ansatz hingegen spricht der kritische Fokus auf die Frage, wie Daten erhoben werden, die Möglichkeit schülerorientierte Fragestellungen zu verfolgen und die Handlungsorientierung. Als Gegenargument wird jedoch nicht nur pragmatisch auf den hohen Zeitaufwand verwiesen, sondern auch systematisch die Befürchtung geäußert, dass die „großen methodischen Schwierigkeiten, die mit der Erstellung eines Fragebogens oder eines Interviewleitfadens sowie mit einer statistischen Auswertung [...] verbunden sind“ unterschätzt werden könnten: „Die Gefahr, dass ein unsachgemäßer Umgang zu Fehlkonzepten führt“ ist nach Einschätzung von Georg Weißeno größer als die anvisierte (aber unrealistische) „Zielvorstellung, in das forschende Denken und Handeln einzuführen“ (Weißeno 2010, S. 497f.).

Weißeno plädiert somit für eine Beschränkung auf die Vermittlung statistischer Lesefähigkeit in der Schule und will auch hier enge Grenzen ziehen. Er weist darauf hin, dass in der Schule ausschließlich beschreibende Statistik thematisiert werden könne (ebd., S. 498):

„Eine fundierte statistische Analyse erfordert umfangreiche Mathematikkenntnisse, die in der Schule auch in der Oberstufe nicht unbedingt vermittelt werden. Z.B. sind die probabilistische Testtheorie oder die multiple Regression (zu Recht?) keine Gegenstände des Mathematikunterrichts. [...] Korrelation, Signifikanztests, Reliabilitäten, Messmodelle etc. sind ohne statistische Kenntnisse verfrüht.“ (ebd., S. 496f.)

Der Nutzen beschreibender Statistik sei aber im Vergleich zu Texten eher gering. Die Mehrzahl der im Unterricht einsetzbaren Daten seien einfach und erlaubten „in den meisten Fällen eigentlich keine Rückschlüsse auf einen Ursache-Wirkungszusammen-

hang. Ein solcher steht aber meist im Zentrum politischer Debatten und Kontroversen“ (ebd., S. 496).

4. Statistik und Politische Bildung – Überlegungen zu einem zeitgemäßen Update

Sowohl die Unterscheidung zwischen kognitiven und handlungsorientierten didaktischen Ansätzen (a) als auch Weißenos generelle Bedenken gegenüber dem Einsatz von Statistiken im schulischen Politikunterricht (b) müssen im Licht der oben skizzenartig rekonstruierten Datenrevolution einer kritischen Neubewertung unterzogen werden.

Ad (a) Die Medialität von Statistiken hat sich grundlegend verändert. ‚Klassische‘ Ansätze statistischer Lesefähigkeit gingen vom Normalfall der abgedruckten Grafik oder Tabelle aus, die dem Interpreten oder der Interpretin als starre Form vorgegeben war und überdies stets in der Gefahr stand, bereits veraltete Daten zu präsentieren. In der Regel waren die Daten entweder tabellarisch angeordnet oder grafisch aufbereitet, Hinweise zur Kodierung von Variablen waren, sofern nicht mitgegeben, nur unter erheblichem Aufwand zu recherchieren, die Stichprobe sowie die Variablen waren nicht zu beeinflussen. – Demgegenüber sind Daten auf den Internetportalen zahlreicher Organisationen heutzutage nicht nur oftmals tagaktuell, sondern es kann auch zwischen der tabellarischen Ansicht und verschiedenen grafischen Visualisierungen gewechselt werden. Bei Interesse an einer umfassenderen Analyse können die Daten in verschiedenen Formaten exportiert werden. Hinweise zur Erhebung und Kodierung der Daten sind meistens unmittelbar verlinkt und u.U. können die zu untersuchende Stichprobe selbst festgelegt sowie die interessierenden Variablen individuell definiert werden. Anstelle von starren Grafiken können (Zeitreihen-)Daten im chronologischen Verlauf animiert werden und man kann sich von den Daten, etwas blumig formuliert, ‚Geschichten erzählen lassen‘ (Kosara/Mackinlay 2013). – Vor diesem Hintergrund wachsen der Schulung statistischer Lesefähigkeit ganz neue Dimensionen zu. Sie verliert das Starre und Formalistische und gewinnt Elemente des Spielerischen. Eine individualisierte und interessen geleitete Erkundung von Daten wird möglich, die kritische Befragung nach der Erhebung von Daten lässt sich meist ohne weiteres integrieren (notfalls per Email-Anfrage an die entsprechende Organisation). Kurzum: Der Gegensatz zwischen kognitiver Analyse und handlungsorientierter Erkundung schwächt sich ab.

Ad (b) Auch die von Weißeno vorgebrachten Bedenken gelten unter den neuen Bedingungen nur noch in abgeschwächtem Maße:

Zum einen hat sich durch *open data* die Anzahl und Verfügbarkeit großer und reichhaltiger (multivariater) Datensätze enorm vergrößert, aus denen mit Mitteln der deskriptiven Statistik politisch bedeutsame Informationen abgeleitet werden können. Die von Weißeno erwähnten, mathematisch anspruchsvollen, Hypothesen- und Signifikanztests, die Rückschlüsse einer kleinen Stichprobe auf eine Grundgesamtheit er-

lauben, haben angesichts der Verfügbarkeit großer Datensätze an Bedeutung verloren (Ridgway 2016, 546).

Zum anderen können durch moderne *Möglichkeiten der Datenvisualisierung* statistische Zusammenhänge, die vormals nur durch numerische Analyse aufgedeckt werden konnten, in Grundzügen visuell erschlossen werden.² Bspw. kann ein Zusammenhang (Korrelation) zwischen zwei Variablen in einem Streudiagramm erkannt und u.U. (je nach *software-tool*) eine Trendgerade eingezeichnet werden, ohne dass die mathematische Formel für die Berechnung bekannt oder präsent sein muss. Ebenso können Hintergrundvariablen ‚kontrolliert‘ werden, wenn aus einer größeren Population eine Stichprobe von Elementen mit vergleichbaren Eigenschaften bezüglich eines dritten Parameters ausgewählt und diese mit dem Rest der Population verglichen werden.

Schließlich können komplexe, untereinander zusammenhängende (multivariate) Daten dank innovativer Computergraphik visualisiert werden. Das Handling solcher Daten galt lange Zeit als anspruchsvoll, die Probleme im Umgang sind zu einem gewissen Grad eine Form ‚erlernter Hilflosigkeit‘. Nur wer auf die (mathematisch wesentlich einfacher handzuhabenden) bivariaten und linearen Zusammenhänge gepolt ist, schreckt vor der Analyse multivariater Daten zurück. Innerhalb der statistischen Lehr-Lernforschung gibt es erste Evidenz, dass statistisch „naive“ Nutzer:innen multivariate Daten mittels interaktiver Visualisierung adäquat erfassen und interpretieren können (vgl. Ridgway et al. 2007).

5. Drei *software-tools*: Hintergründe und Nutzungsmöglichkeiten

Wir verzichten aus Platzgründen an dieser Stelle auf eine lerntheoretische Begründung und die Skizze konkreter didaktischer Arrangements des Einsatzes von Statistik im sozialwissenschaftlichen Unterricht. Verviesen sei auf die Projektpublikationen (Nicholson et al. 2018, Ridgway 2022) und die Plattform *CivicStatMap* (<http://iase-web.org/islp/pcs>), die im Rahmen des Erasmus+ Projekts *ProCivicStat (Promoting civic engagement via explorations of evidence)* unter Leitung von Joachim Engel/PH Ludwigsburg (mit Partnern in Durham, Haifa, Paderborn, Porto und Szeged) entstanden sind. Auf der Plattform finden sich zahlreiche praxiserprobte Unterrichtsmaterialien, die sich für den Einsatz im sozialwissenschaftlichen Unterricht an Universitäten und Hochschulen sowie der gymnasialen Oberstufe sowie ggf. (bei entsprechender didaktischer Reduktion) der Sekundarstufe I eignen (Wassner/Prömmel 2022). Über eine Suchmaske können die Materialien nach Sprache, statistischen Inhalten, Themen, verwendeten *tools* und Schwierigkeitsgrad sortiert werden.

Im Folgenden stellen wir drei öffentliche zugängliche Web-Apps vor, die sich für einen niedrighschweligen und interaktiven Einbezug von sozialwissenschaftlichen Statistiken in den Politikunterricht eignen und (nach einer Einführung in statistische Grundkonzepte und die Funktionalitäten der Apps) eigenständige Datenexplorationen durch Schüler:innen ermöglichen. Wir stimmen Sören Torrau zu, dass unter „digitalen Vorzeichen“ (Torrau 2020, S. 243) Internet-Recherchen von Schüler:innen für die Unterrichtsgestaltung immer wichtiger werden und im Sinne der Schülerorientierung be-

deutsam sind. Neben der Fähigkeit, die „Gatekeeping-Funktion von Algorithmen durch breit aufgestellte Suchstrategien und kritisches Überprüfen ab[zuf]edern“ (ebd., S. 237) ist dazu auch eine basale statistische Alphabetisierung vonnöten.

5.1 Our World in Data

Hintergrund und Umfang: Das Datenportal *Our World in Data* (<https://ourworldindata.org>) wurde 2011 durch den Oxford-Ökonomen Max Roser begründet. Die Website ist über private Spenden und Stiftungen finanziert und verschreibt sich dem Ziel, Daten über die Gegenwartsgesellschaft und ihre zentralen Entwicklungen zu Aufklärungszwecken allgemein zugänglich zu machen. Die Website ist nach Themen-/Problemfeldern gegliedert („Articles by topic“). Jeder Artikel widmet sich einem zentralen globalen Problem – bspw. der demographischen Entwicklung, öffentlichen Gesundheit, Demokratie und Menschenrechten, Gewalt und Krieg sowie Bildung und Umweltthemen (und weiteren mehr).

Web-Oberfläche und Nutzung: Von Interesse für den Einbezug im Politikunterricht sind insbes. die *interaktiven Grafiken* („interactive charts“), die Daten in verschiedenen Diagrammformen aufbereiten und in den meisten Fällen auch historische Daten umfassen, so dass die Entwicklung von Trends in der Zeit beobachtbar ist. Über einen „Play“-Button kann die Entwicklung in der Zeit seit Beginn der Datenaufzeichnung animiert werden, ein Schieberegler erlaubt es, die Daten zu zurückliegenden Zeitpunkten spezifisch zu erfassen. Jedes Diagrammschaubild verfügt über fünf Reiter: Mittels der ersten drei Reiter kann zwischen den Darstellungsweisen Liniendiagramm („chart“), Abbildung der Daten auf einer Weltkarte („map“) oder einer tabellarischen Aufreihung der Messwerte („table“) gewählt werden; die beiden verbleibenden Reiter nennen und verlinken die Quellen der Datenerhebung und ermöglichen den Download der Grafiken als Bilddateien bzw. des Datensatzes zur weiteren Verwendung (siehe Abbildung 1). Stärken des Portals sind die große Anzahl verfügbarer Datensätze (in ihrer historischen Dimension), die einfache, interaktiv beeinflussbare Handhabung der Grafiken, die Hinweise zur Erfassung der Daten und Codierung der Variablen nebst Verlinkung der Quellen (inkl. Warnungen zur Datenqualität bzw. Hinweisen auf alternative Datensätze).

Einsatz im Unterricht: Im Unterricht eignet sich das Portal vor allem in Recherchephasen, in denen Schüler:innen eigenständig Daten zu bestimmten strukturellen Entwicklungen (z.B. Entwicklung der Weltbevölkerung, demografische Altersstruktur in verschiedenen Gesellschaften), politischen Herausforderungen (z.B. Entwicklung der Anzahl und Letalität von Terroranschlägen, Proliferation von Nuklearwaffen) oder aktuellen Herausforderungen (z.B. Corona-Impfquote verschiedener Länder, Übersterblichkeit seit Ausbruch der Pandemie usw.) ermitteln. Wichtig ist es, dass die Schüler:innen die Daten – auch aus qualitativ hochwertigen Datenbanken und verlässlichen Quellen – niemals unhinterfragt und als vermeintlich objektive Fakten einfach übernehmen: Alle Daten lassen sich kritisch bezüglich ihrer Erhebung, der Quantifizierung qualitativer Merkmale usw. befragen! (Z.B. Wie ist „Terroranschlag“ definiert?

Welche Informationen zur datenerhebende Institution, „Global Terrorism Database“, sind aufzutreiben? Handelt es sich um eine regierungsunabhängige Organisation? usw.).

Abbildung 1: Todesfälle durch terroristische Anschläge 2000-2019



Quelle: <https://ourworldindata.org/terrorism>.

Statistische Datenanalyse: Die Mittel der statistischen Analyse sind stark begrenzt. Es lassen sich weder Parameter zur Bestimmung der Lage (z.B. Durchschnittswert, Mittelwert) noch zur Streuung der Daten bestimmen; außerdem ist es nicht direkt möglich, zwei Variablen zueinander ins Verhältnis zu setzen, um deren Zusammenhang zu analysieren. Vergleiche sind nur hinsichtlich verschiedener Messzeitpunkte (diachron) sowie zwischen verschiedenen Elementen der Stichprobe (synchron) möglich.

5.2 Gapminder

Hintergrund und Umfang: Die öffentliche zugängliche Web-App *Gapminder* (<https://www.gapminder.org/tools>) wird von einer weltanschaulich unabhängigen schwedischen Stiftung, der Gapminder Foundation, betrieben. Diese verfolgt das Ziel, Fehlinformationen und Missverständnisse über globale Entwicklungen zu bekämpfen, indem sie *open data* aus zahlreichen Bereichen des öffentlichen Lebens kostenlos als Unterrichtsressourcen zur Verfügung stellt. Es sind über 500 Trends von Indikatoren zu Wirtschaft, Politik, Gesundheit und Gesellschaft abrufbar, die Daten reichen (wie bei *Our World in Data*) zum Teil bis zum Jahr 1800 zurück.

Web-Oberfläche und Nutzung: Die Anwendung „Tools“ bietet vielfältige Möglichkeiten der Visualisierung. In der Standardeinstellung werden Blasendiagramme („bubble charts“) gezeigt, die die Verteilung von Daten in einem Koordinatensystem aus zwei Variablen (Streudiagramm) anzeigen (Abb. 2). Zusätzliche Informationen können über Größe und Farbe der Blasen abgebildet werden. Über einen „Play“-Button kann die Entwicklung der Daten im Zeitverlauf dargestellt werden. Es können somit insgesamt fünf Variablen zugleich visualisiert werden.³ Neben der Grundeinstellung können weitere Darstellungsformen wie geographische Zuordnung von Datenblasen auf

einer Weltkarte („Maps“), Liniencharts im Zeitverlauf („Trends“, siehe Abb. 3) oder Rangfolgecharts („Ranks“) gewählt werden.

Abbildung 2: Streudiagramm Pro-Kopf-Einkommen vs. Lebenserwartung



Quelle: Grafik auf:
<https://www.gapminder.org/tools>

Abbildung 3: Liniendiagramm: Veränderung des Pro-Kopf-Einkommens seit 1800



Quelle: Grafik erstellt auf:
<https://www.gapminder.org/tools>

Einsatz im Unterricht: Zentraler Vorteil gegenüber *Our World in Data* ist, dass *Gapminder* die Möglichkeit bietet, zwei Variablen in einem Streudiagramm zu „plotten“, d.h. miteinander in Beziehung zu setzen. Dadurch können statistische Zusammenhänge erkundet werden. Bspw. ist in Abb. 2 erkennbar, dass zwischen den Variablen Lebenserwartung in Jahren („Life expectancy“) und dem inflationsbereinigten Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2022 ein deutlicher Zusammenhang besteht: Je höher das Pro-Kopf-Einkommen, desto höher ist tendenziell auch die Lebenserwartung in einem Land.

Wichtig bei der Untersuchung von Zusammenhängen zwischen zwei Größen ist es, die Schüler:innen darauf hinzuweisen, dass ein statistischer Zusammenhang (Korrelation) ein Indikator für eine Ursache-Wirkungs-Beziehung (Kausalität) sein kann, dies aber keinesfalls immer der Fall sein muss. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Möglichkeit von explanativen Drittvariablen (*confounders*), die einen beobachteten Zusammenhang zwischen zwei Variablen erklären können. Hier hilft es, mit *Gapminder* weitere Variablen über die Größe und Farbgebung der Blasen zu kodieren oder gezielt Untergruppen (z.B. OECD Länder) auszuwählen. Ein erster Schritt, um eine kausale Wirkung begründet zu vermuten, besteht darin, eine Hypothese zu einem kausalen Mechanismus aufzustellen, die den Zusammenhang plausibilisiert. Mit Blick auf den in Abb. 2 dargestellten Zusammenhang ließe sich bspw. vermuten, dass mit steigendem Einkommen auch die Möglichkeiten gesunder Ernährung sowie die Chance, in einem gut ausgestatteten Gesundheitssystem zu leben, ansteigen. – Generell bietet es sich an, Schüler:innen hinsichtlich der zu untersuchenden Zusammenhänge zunächst immer erst Hypothesen bilden zu lassen (so auch: Porst 2014, S. 81), die dann ‚getes-

tet‘ werden, um ein zielloses und willkürliches Aufeinanderbeziehen von Variablen zu vermeiden (vgl. Weber-Stein/Engel 2021).⁴

Statistische Datenanalyse: Auch *Gapminder* bietet bezüglich der Datenanalyse nur begrenzte Möglichkeiten, die Berechnung statistischer Kennwerte ist nicht möglich. Allerdings sind die Möglichkeiten der visuellen Exploration nicht zu unterschätzen, Korrelationen zwischen zwei Variablen können recht gut visualisiert werden.

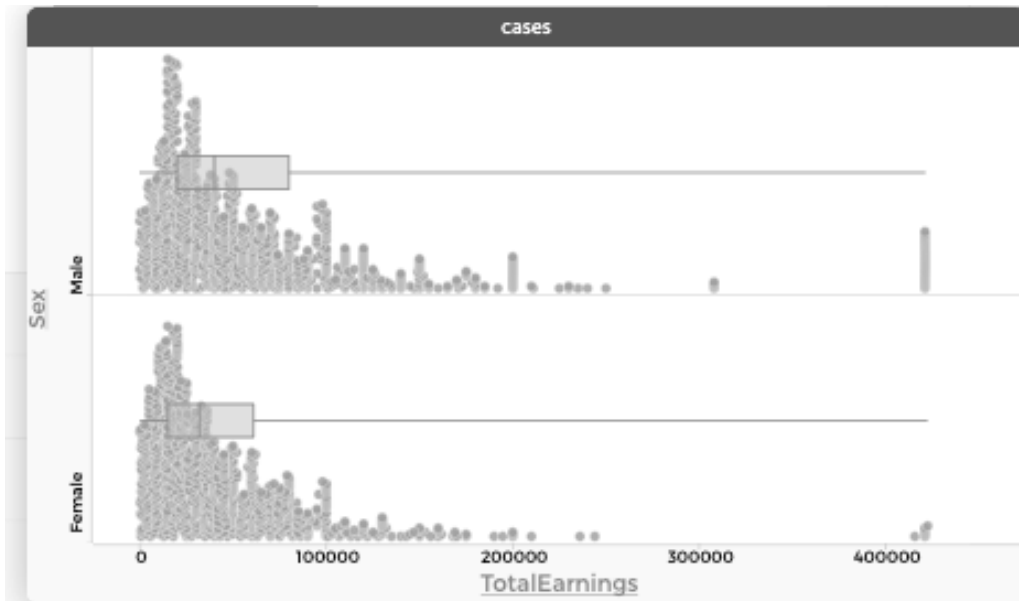
5.3 CODAP

Hintergrund: CODAP (<https://codap.concord.org/>) steht für *Common Online Data Analysis Platform* und ist eine kostenlose, browser-basierte Web-App, die mittels Unterstützung der US-amerikanischen National Science Foundation als didaktisches Werkzeug zur Datenexploration entwickelt wurde und beständig weiterentwickelt wird. Anders als bei den beiden bisherigen Plattformen, müssen die meisten Daten in CODAP erst (per „drag and drop“) importiert werden. Ein Datenimport ist über das (MS-Excel-kompatible) .csv-Format möglich (viele Datenbanken, die im Internet heruntergeladen werden können, besitzen dieses Format). In begrenztem Maße können .html-basierte Daten (Tabellenform) aus dem Internet eingelesen werden („webscraping“). Über Java-Script-Plugins können die Grundfunktionalitäten der App erweitert werden. Eine Warnung muss ausgesprochen werden: Nicht alle im Internet verfügbaren Datenbanken können direkt sinnvoll mit CODAP bearbeitet werden. Oftmals ist zuvor eine „Kuratierung“ durch die Lehrkraft notwendig, z.B. Begrenzung der Variablen und der Fälle auf ein für die Schüler:innen handhabbares Maß.

Web-Oberfläche und Nutzung: Importierte Datenbanken werden im *default*-Modus als Tabelle angezeigt. Es können per Mausklick Variablen den beiden Achsen eines Streudiagramms zugeordnet werden. Grafische Darstellungen und Tabellen sind gekoppelt: Werden beispielweise Ausreißer-Werte in einer Grafik per Maus markiert, sind diese anschließend in allen anderen Grafiken und der Tabelle hervorgehoben (und können ausgeblendet, gelöscht usw. werden). Die grafischen Darstellungen können mittels verschiedener Funktionen individuell bearbeitet werden (Durchführung numerischer Analysen, Ausblendung eines Teils der Stichprobe usw.).

Einsatz im Unterricht: Im Gegensatz zu den beiden anderen Apps ist die Datenexploration mittels CODAP nicht voraussetzungslos. Einerseits erfordert die technische Handhabung des Programms etwas Übung, in die Grundfunktionen der App sollte vorab eingeführt werden. Informatische Kenntnisse sind hingegen nicht erforderlich. Andererseits sollten basale statistische Grundkenntnisse (Lage- und Streuungsparameter, Boxplots, ggf. Korrelation) begleitend (oder in Kooperation mit Mathematiklehrer:innen) vermittelt werden, um die Funktionen angemessen nutzen zu können. – Sind diese beiden Voraussetzungen erfüllt, bietet CODAP deutlich anspruchsvollere und flexiblere Möglichkeiten der Datenexploration als die beiden anderen Apps. Erste Erfahrungen zum Einsatz im schulischen Unterricht liegen aus dem US-amerikanischen und deutschen Raum vor (vgl. Louie 2018).

Abbildung 4: Einkommensverteilung amerikanischer Haushalte differenziert nach Geschlecht (binär)



Grafik gestaltet mit <https://codap.concord.org/>

Statistische Datenanalyse: Ein großes Plus gegenüber den beiden anderen Apps besteht darin, dass mit den Daten aktiv gearbeitet werden kann: So können bspw. Mittelwerte (arithmetisches Mittel, Median) ermittelt und in ein Diagramm eingezeichnet werden, ebenso Boxplots zum Vergleich von Verteilungen (vgl. Abb. 4). Neue Variablen können definiert werden und die Datentabelle kann mit einfachen Handhabungen (*data moves*) umstrukturiert werden, was bei der Analyse hierarchisch strukturierter Datensätze (z.B. Länder können nach Regionen und diese nach Kontinenten sortiert werden) sehr hilfreich ist. Außerdem kann eine Regressionsgerade eingezeichnet und der Determinationskoeffizient (r^2) bestimmt werden.

Abbildung 5 fasst die Eigenschaften der drei vorgestellten *tools* noch einmal zusammen:

Abbildung 5: Eigenschaften und Einsatzmöglichkeiten der vorgestellten statistischen tools

	Our World in Data	Gapminder	CODAP
Sprache	Englisch	Englisch	Englisch, Deutsch und weitere
Zugang	Browserbasiert, open access und open source	Browserbasiert, open access und open source	Browserbasiert, open access und open source
Verfügbarkeit von Daten auf Website	Ja (über 3.000 Datenbanken zu fast 300 Themenfeldern)	Ja (über 500 Datenbanken zu zahlreichen Themenfeldern)	Bedingt (Zugang über Plug-Ins)
Vorausgesetzte technische Fertigkeiten	keine	keine	Handhabung bedarf der Übung, ist aber recht intuitiv
Statistische Voraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> – kritische Grundhaltung zur Erhebung von Daten – Liniendiagramme 	<ul style="list-style-type: none"> – Kritische Grundhaltung zur Erhebung von Daten – Zeitreihendiagramme – Streudiagramme – ggf. Korrelation 	<ul style="list-style-type: none"> – Kritische Grundhaltung zur Erhebung von Daten – Grundkenntnisse deskriptiver Statistik: Mittelwert, Median, Perzentile, Boxplot, Streudiagramm – ggf. Korrelation
Statistische Anwendungen	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich von Trends in der Zeit – evidenzbasierte Beschreibung von Entwicklungen und Dynamiken 	<ul style="list-style-type: none"> – Einfache Exploration statistischer Zusammenhänge – Beschreibung reichhaltiger Diagramme 	<ul style="list-style-type: none"> – Darstellen und Vergleichen von Verteilungen – Analyse von Untergruppen – Definition neuer Variablen – Geraden oder Kurven einfügen

Eigene Darstellung

6. Fazit

Wie effektiv waren Demokratien in der Eindämmung der Corona-Pandemie? Wie kann Effektivität in diesem Kontext operationalisiert werden? Welche Indikatoren für effektives Pandemiemanagement gibt es (und welche Vor- und Nachteile haben sie jeweils)? Haben Demokratien, die bei der Eindämmung besonders erfolgreich waren, demokratische Standards verletzt? (hierzu: Weber-Stein/Engel 2022) – Zahlreiche aktuelle und kontroverse Themen im sozialwissenschaftlichen Unterricht setzen die Analyse und Interpretation komplexer Daten voraus. Anstelle die Schüler:innen ausschließlich mit datenbasiertem Wissen aus zweiter Hand (bspw. aus Texten, die die Daten interpretieren) arbeiten zu lassen, ist es eine motivierende und stärkende Erfahrung, Daten selbst zu explorieren. Die dazu notwendige Verbindung von methodischen und inhaltsbezogenen Kompetenzen ist herausfordernd. Moderne digitale tools stellen aber einen niedrigschwelligen Zugang zu aktuellen Datenbanken bereit und ermöglichen eine Exploration auf verschiedenen Niveaustufen.

Anmerkungen

- 1 Im Folgenden thematisieren wir ausschließlich die Debatte in der deutschen Politikdidaktik. – Für den internationalen Diskurs um *Data Literacy* als Aspekt von *Digital Citizenship* ließe sich analog zeigen, dass statistische Bildung allenfalls eine untergeordnete Rolle spielt.
- 2 „Data visualisations hold the promise of direct access to rich, authentic and contemporary content to support exploration and decision-making“ (Ridgway 2016, S. 540).
- 3 Für Möglichkeiten der Datenexploration mit Gapminder siehe den Erklärfilm „How does Income Relate to Life Expectancy?“, <https://www.gapminder.org/answers/how-does-income-relate-to-life-expectancy/> [11.7.22].
- 4 Zur Bearbeitung mit Gapminder haben die Autoren eine Lernaufgabe zum Thema „Demokratiequalität“ entwickelt. Das Arbeitsblatt kann bei den Autoren angefordert werden und wird zeitnah auf *CivicStatMap* (<http://iase-web.org/islp/pcs>) zum download bereitstehen.

Literatur

- Boy, Jeremy et al. (2017): Showing People Behind Data: Does Anthropomorphizing Visualizations Elicit More Empathy for Human Rights Data?, in: Proceedings of the 2017 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems, S. 5462 – 5474. DOI: 10.1145/3025453.3025512
- Bundesgesundheitsministerium (2022): Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik. Bericht des Sachverständigenausschusses, in: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/s/sachverstaendigenausschuss-infektionsschutzgesetz.html> [05.09.2022].
- Deutsche Arbeitsgemeinschaft Statistik (2021): *Stellungnahme der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Statistik (DAGStat): Daten und Statistik als Grundlage für Entscheidungen: Eine Diskussion am Beispiel der Corona-Pandemie*, in: https://www.dagstat.de/fileadmin/dagstat/documents/DAGStat_Covid_Stellungnahme.pdf [05.09.2022].
- Grenier, Elizabeth (2020): Coronavirus: ‚Social Distancing‘ - Visualisierungen im Netz, DW, Digitalkultur, in: <https://p.dw.com/p/3ZWN4> [05.09.2022].
- Kosara, Robert/Mackinlay, Jock (2013): Storytelling: The Next Step for Visualization, in: Computer 5/2013, S. 44-50. DOI: 10.1109/MC.2013.36.
- Lach, Kurt/Massing, Peter (2017): Umgang mit Statistiken und Tabellen, in: Peter Massing/Siegfried Frech (Hg.), *Methodentraining II für den Politikunterricht*, 2. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 21-30.
- Louie, Josephine (2018): Strengthening Data Literacy across the Curriculum, in: <https://www.edc.org/strengthening-data-literacy-across-curriculum> [11.07.22].
- Nicholson, James et al. (2018): Understanding Civic Statistics: A Conceptual Framework and its Educational Applications. A Product of the ProCivicStat Project, in: <http://IASE-web.org/islp/pcs> [11.07.2022].
- Porst, Rolf/Holthof, Ruth (2014a): Der sozialwissenschaftliche Forschungsprozess – und was davon wie im Sozialkundeunterricht machbar und möglich ist, in: GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 1/2014, S. 79-91. DOI: 10.3224/gwp.v63i1.16064
- Dies. (2014b): Verfahren zur Erhebung sozialwissenschaftlicher Daten, in: GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 3/2014, S. 405-416. DOI: 10.3224/gwp.v63i3.16713
- Ridgway, Jim et al. (2007): Reasoning with multivariate evidence, in: International Electronic Journal of Mathematics Education 3/2007, S. 245-269. DOI: 10.29333/iejme/212
- Ridgway, Jim (2016): Implications of the Data Revolution for Statistics Education, in: International Statistical Review 3/2016, S. 528-549. DOI: 10.1111/insr.12110

- Ridgway, Jim (2022): *Statistics for Empowerment and Social Engagement – Teaching Civic Statistics to Develop Informed Citizens*, Wiesbaden: Springer 2022, i.E.
- Schattschneider, Jessica (2010): Empirische Tools, in: Anja Besand/Wolfgang Sander (Hg.), *Handbuch Medien in der politischen Bildung*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 186-192.
- Segel, Edward/Heer, Jeffrey (2010): Narrative Visualization: Telling Stories with Data, in: *IEEE Transactions on Visualization and Computer Graphics* 6/2010, S. 1139-1148.
DOI: 10.1109/TVCG.2010.179
- Torrau, Sören (2020): „Und dann google ich...“ Recherchestrategien von Schüler*innen im Internet, in: *GWP – Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* 2/2020, S. 235-245. DOI: 10.3224/gwp.v69i2.12
- Wassner, Christian/Prömmel, Andreas (2022): Civic Statistics at School – Promoting Real Data Competence in the Classroom, in: Jim Ridgway (Hg.), *Statistics for Empowerment and Social Engagement – Teaching Civic Statistics to Develop Informed Citizens*, Wiesbaden: Springer, i.E.
- Weber-Stein, Florian/Engel, Joachim (2021): Civic Statistical Literacy und Politische Bildung im Informationszeitalter. Kooperative statistik- und politikdidaktische Erkundungen im Feld der Demokratiemessung, in: Carl Deichmann/Marc Partetzke (Hg.), *Demokratie im Stresstest? Reaktionen von Politikdidaktik und politischer Bildung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 165-192.
DOI: 10.1007/978-3-658-33077-4_10.
- Weber-Stein, Florian/Engel, Joachim (2022): The Covid-19 Crisis as a Challenge for the Integration of Statistical and Citizenship Education, in: Sue Peters u.a. (Hg.): *Bridging the Gap: Empowering & Educating Today’s Learners in Statistics. Proceedings of the 11th International Conference on Teaching Statistics (ICOTS11)*, Rosario, Argentina 2022, DOI: 10.52041/iase.icots11.T1E1.
- Weißeno, Georg (2010): Statistik/Schaubild, in: Anja Besand/Wolfgang Sander (Hg.), *Handbuch Medien in der politischen Bildung*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 495-502.

Vom Niedergangsszenario zu hoffnungsvollen Perspektiven. Über die Entwicklung der (Post)Demokratie in der letzten Dekade

Über Colin Crouchs „Postdemokratie revisited“

Helmar Schöne

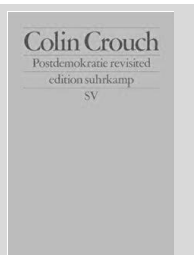
Nicht vielen Autoren gelingt es mit einem Buchtitel begriffsbildend zu werden. Dem Soziologen Ulrich Beck ist das zum Beispiel mit seiner „Risikogesellschaft“ in den 1980er Jahren geglückt. Fraglos gehört auch Colin Crouch in diesen Kreis. „Postdemokratie“ ist zu einer enorm popularisierten Beschreibung für den Wandel der Demokratie im 21. Jahrhundert geworden, die es bis in die Feuilletons geschafft hat. Das Buch Postdemokratie erschien in der deutschen Auflage im Jahr 2008, vier Jahre nach der englischen Originalversion. Dreizehn Jahre später legt der Autor ein Nachfolgewerk „Postdemokratie revisited“ vor, in dem er eine aktuelle Bestandsaufnahme seiner Demokratiediagnose vornimmt. Diesmal brauchte die Übersetzung ins Deutsche nur ein Jahr.

Um die Postdemokratie zu beschreiben verwendet Crouch das Bild einer Parabel. Die Hochphase der Demokratie bildet den Scheitelpunkt der Parabel. Diesen „Augenblick“ der Demokratie sieht er in Nordamerika kurz vor dem 2. Weltkrieg, in Deutschland ab den 1960er Jahren. In diesen Phasen gelang es der Politik, den Märkten Grenzen zu setzen und wichtige gesellschaftliche Bereiche – etwa den Bildungsbereich und die sozialen Sicherungssysteme – der Marktregulierung zu entziehen. Das war möglich, weil die Nationalstaaten einen Rahmen für die politische Steuerung ihrer Gesellschaften boten. Die Verringerung sozialer Ungleichheit und demokratische Modernisierung galten als zwei Seiten einer Medaille. In der Tat waren diese Phasen durch ein wachsendes Niveau der politischen Beteiligung bestimmt, wie es vorher kaum existiert hat.



Helmar Schöne

Professor für Politikwissenschaft und ihre Didaktik an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd



Colin Crouch (2021)

Postdemokratie revisited, Berlin: Edition suhrkamp, 278 S.

Weil die Postdemokratie auf dem absteigenden Teil der Parabel verortet ist, erscheint Crouchs Analyse als Niedergangsszenario. Die postdemokratische Phase ist nicht undemokratisch; die Demokratie ist nicht abgeschafft. Es ist kein plötzlicher Systemwechsel auszumachen, vielmehr stehen wir vor einem schleichenden Substanzverlust der Demokratie. In der Postdemokratie existieren weiterhin die Institutionen der parlamentarischen Demokratie, also Wahlen, Wahlkämpfe, die Konkurrenz verschiedener Parteien und die Gewaltenteilung – das alles ist weitgehend intakt. Aber der Legitimationsprozess politischer Entscheidungen ist gestört, weil die Verbindung zwischen dem Volk und den politischen Eliten unterbrochen ist. Die Bevölkerung ist passiv, ihr Vertrauen in die Politik ist verloren gegangen, oft wird auf Politiker nur noch zynisch reagiert.

In seinem neuen Buch verwendet Crouch für die Beschreibung der Eigenarten der Postdemokratie folgendes – sehr passende und einprägsame – Bild, das wir vor allem aus u.s.-amerikanischen Wahlkämpfen kennen (S. 18): Parteigänger jubeln einem Redner zu und schwenken dabei Schilder. Diese Schilder sind aber nicht selbstgefertigt, sondern von Parteimitarbeitern ausgehändigt worden. Ein Blick hinter das übertragende Kamerabild zeigt, dass die Menschen sich vor der Bühne drängen, die Örtlichkeit insgesamt aber eher schlecht besucht ist. Die Demokratie ist zum Showbiz verkommen, das Parteileben wird vom Parteiapparat und nicht den Mitgliedern bestimmt, politische Werbung hat die politische Repräsentation ersetzt. Das alles habe die „Ermüdung“ und „Erschlaffung“ der Bürger zur Folge (S. 39).

Sicher hat auch die – teils heftige – Kritik, die seiner Verfallstheorie entgegen-schlug Crouch zu seinem zweiten Buch motiviert. Wolfgang Merkel, der bekannte deutsche Demokratieforscher, z. B. hatte grundsätzliche Zweifel am Bild der Parabel angemeldet: Waren nicht die von Crouch propagierten Augenblicke der Demokratie in den USA durch Rassendiskriminierung und in Deutschland durch die Vorenthaltung bürgerlicher Rechte für Frauen geprägt?

Bemerkenswert und in einer Welt schneller Urteile und omnipräsenter Besserwisser überaus angenehm, ist die Klarheit mit der Crouch im neuen Buch nun Irrtümer seiner damaligen Analyse einräumt. Nicht nur Fehleinschätzungen gesteht er ein. Bewusst distanziert er sich von der Verbreitung von Dystopien und Pessimismus und legt den Schluss seines Buches als optimistische Handlungsanleitung an.

In drei Punkten habe er sich geirrt: Er habe die Institutionen vernachlässigt, welche die Demokratie schützen und bewahren. Außerdem habe er zwei wichtige Bewegungen falsch eingeschätzt: Beim Populismus habe er dessen demokratiegefährdenden Charakter unterbewertet und beim Feminismus seinen Beitrag zur Bekämpfung postdemokratischer Zustände übersehen (S. 10). Darüber hinaus hätten sich einige Analysen nicht als falsch erwiesen, aber eine viele größere Dynamik als angenommen entfaltet; dazu gehören etwa der Verlust politischer Gestaltungsmöglichkeiten in einer deregulierten Wirtschaft oder der beispiellose Einfluss sozialer Medien – und vor allem ihrer Besitzer und Stakeholder – auf die Politik.

Vor diesem Hintergrund hielt Crouch eine Aktualisierung seiner Postdemokratie-Diagnose für unabdingbar. Dafür beschreibt er in sechs von acht Kapiteln jene Entwicklungen, die seiner Ansicht nach den Trend zur Postdemokratie weiterhin beför-

dern. Dazu zählt er erstens ein Bündel von ökonomischen Ursachen (Ungleichheit und Korruption, Finanzkrise, europäische Schuldenkrise), zweitens den fremdenfeindlichen Populismus und drittens die Auflösung traditioneller sozialer Strukturen und damit von Parteibindungen. Die Ursachenbeschreibung wird eingerahmt von einem einleitenden Kapitel zur Rekapitulation dessen was Postdemokratie ist und einem Schlusskapitel zur Frage, wie es zukünftig weitergehen soll.

Insofern ist Crouchs Selbstkritik im schönsten Sinne dialektisch: Er benennt Irrtümer, deren Ausräumen aber zur Bekräftigung des postdemokratischen Charakters der gegenwärtigen Demokratie beitragen. Auch in diesem Buch spielt Crouch seine Stärken als politischer Essayist aus; virtuos kombiniert er politologische, ökonomische und soziologische Analysen, in denen er aktuelle zeitgeschichtliche Entwicklungen – wie die sozialen Medien oder die Coronapandemie – in langfristige gesellschaftliche Trends einzuordnen weiß. Dazu befähigen ihn seine lange akademische Laufbahn und viele über die Jahre entstandene Publikationen. Bis zu seiner Emeritierung lehrte Crouch, der sein Soziologiestudium Ende der 1960er Jahre während der weltweiten Studierendenproteste absolvierte, an der Warwick Business School in Großbritannien. Zuvor war er von 1995 bis 2004 als Professor am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz tätig. Insbesondere auf in dieser Zeit entstandenen vergleichenden Analysen der europäischen Demokratien beruht sein erstes Buch zur Postdemokratie.

Natürlich darf auch im neuen Buch die Abrechnung mit dem Neoliberalismus nicht fehlen, dem Crouch in anderen Werken seine ganze Aufmerksamkeit gewidmet hat. DIE Herausforderung der Gegenwart ist es, dass der Neoliberalismus und der Populismus die Demokratie jeweils von einer anderen Seite unter Druck setzen. Voraussetzungen für die Stabilität von Demokratien sind einerseits ihre Offenheit für die Interessen der Bürger und die Möglichkeit deren Interessen auch gegen die etablierten Eliten zu formulieren sowie andererseits die Existenz machtkontrollierender Institutionen (S. 234).

Der Neoliberalismus verteidigt die formalen politischen Institutionen, versucht aber die Eliten dem Einfluss der Bürger zu entziehen. Konzerne und Wirtschaftsinteressen profitieren vom formalen Rahmen der Demokratie, weil Rechtsstaatlichkeit und das Gesetzgebungsverfahren für die Einflussnahme durch gesellschaftliche Interessengruppen, also Lobbyisten, offenstehen. Aufgrund der zunehmenden Ungleichheit sind die finanzstarken Interessen hier klar im Vorteil. Von Beginn an musste sich die Pluralismustheorie dem Vorwurf stellen, dass ihre Annahme eines freien Marktes der Interessenbildung illusionär sei, weil unterschiedliche Lobbygruppen unterschiedlich einflussreich sind. Insofern ist Crouchs Zugang zunächst wenig originell, er wird aber lesenswert, weil er die vielen ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, die seit den 1980er Jahren zu einer zunehmenden – systemgefährdenden – Ungleichheit geführt haben, informiert und faktenreich zusammenträgt. Dazu gehören u.a. die wirksame Lobbyarbeit des volkswirtschaftlich bedeutenden Finanzsektors, eine Steuergesetzgebung im Sinne der Wohlhabenden, der zurückgehende Organisationsgrad und damit Bedeutungsverlust der Gewerkschaften, die faktische Privatisierung der Öffentlichkeit durch die sozialen Medien sowie das Outsourcing vormals öffentlicher Dienstleistungen an private Unternehmen. „Daher bevorzugen Kapitalisten

postdemokratische Regierungsformen, in denen demokratische Verfahren und Elemente (...) fortbestehen, die Wählerschaft jedoch passiv bleibt, jeden störenden Aktivismus unterlässt und keine lebendige Zivilgesellschaft hervorbringt, die kraftvoll genug wäre, Gegenlobbys zu bilden und dem stillen Wirken der Wirtschaftsvertreter in den Ministeriumsfluren etwas entgegenzusetzen“ (S. 69).

Der Populismus nimmt die Demokratie von der anderen Seite in die Zange. Er nimmt in Anspruch für das Volk zu sprechen und könnte daher also die Eliten mit legitimen Interessen der Wählerschaft konfrontieren, würde er nicht zugleich die institutionellen Beschränkungen für die Führer des Volkes loswerden wollen – und damit die zweite der o.g. Voraussetzungen für Demokratien in Frage stellen. Daher ist Crouch in der Bewertung des Populismus unmissverständlich klar, obgleich der ja mit der postdemokratischen Analyse die Klage über die Abkoppelung der Eliten von der Bevölkerung teilt. Um keinen Zweifel an dieser Klarheit entstehen zu lassen, bezeichnet Crouch die Populisten als „nostalgische Pessimisten“. Das ist eine gelungene Begriffsbildung, weil sie den Charakter dieser Bewegung auf den Punkt bringt. Der Begriff des Populismus dagegen ist nahe am Bild von responsiven Politikern, die ihr Ohr am Volk haben. Die nostalgischen Pessimisten haben – gleichgültig ob aus den USA, Ungarn, Italien oder Österreich – gemeinsam, dass sie den Willen des Volkes ohne vermittelnde Instanzen mit politischen Führern durchsetzen wollen, die Ausgrenzung aller betreiben, die als Gefahr für die eigene Lebensweise wahrgenommen werden, die Sehnsucht nach einem besseren Gestern teilen und machtkontrollierende Instanzen abzuschaffen versuchen. Damit sind sie per se illiberal und antidemokratisch.

Die Entstehung des nostalgischen Pessimismus erklärt Crouch mit der schwindenden Bedeutung von Klassen- und Religionsbindungen; soziale Indizien bestimmen nicht länger die politische Zugehörigkeit. Die Parteien reagierten darauf mit der Suche nach Unterstützern jenseits ihrer Kernklientel, was wiederum ihre Bindungskraft geschwächt hat und Teile der Wählerschaft noch empfänglicher für die Botschaften des nostalgischen Pessimismus machte (S. 224). Crouch reiht sich in die Reihe jener Beobachter ein, welche die Besinnung auf Nation und Vergangenheit als Reaktion auf die Globalisierung und neue Unsicherheiten sehen. Liberale Gesellschaftsauffassungen, die auf die Europäisierung setzen, stehen nationalkonservative Orientierungen mit dem Fokus auf Heimat und traditionelle Werte gegenüber.

Keine schönen Aussichten also, wenn zwei die politischen Debatten der letzten Jahre dominierende weltanschauliche Strömungen die Demokratie von zwei Seiten herausfordern. Und trotzdem endet Crouch optimistisch, weil sich „inzwischen neue und insgesamt mehr Möglichkeiten für eine Umkehr auf dem Weg zur Postdemokratie aufgetan“ haben (S. 269). Dieser Optimismus speist sich aus Crouchs Beobachtungen über die Entwicklung der aktiven Zivilgesellschaft. Besonders hoffnungsvoll machen ihn die Umweltschutz- und die Frauenbewegung. Die erste, weil sich in ihr eine junge wertorientierte Generation gegen die Programmatik der Neuen Rechten stellt. Die zweite, weil Genderfragen nicht nur eine kulturelle Konfliktlinie darstellen, sondern durch die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen auch eine materielle. Feminismus wird damit zu einem wichtigen Counterpart zum Maskulinität des nostalgischen Pessimismus (S. 263).

Trotz des Hohelieds auf die sozialen Bewegungen bleibt Crouchs Idealmodell von Demokratie die repräsentative Demokratie. Ein besseres System ist „nicht leicht zu finden“ (S. 32). Die Aufgabe der demokratischen Zivilgesellschaft besteht darin, „Alternativen und Wahlmöglichkeiten“ hervorzubringen (S. 254), um Druck auf die Parteien auszuüben und Alarm zu schlagen, wenn die Unabhängigkeit demokratischer Institutionen durch den Machtmissbrauch von Politikern gefährdet ist (S. 248).

So endet Crouch am Ende bei der politischen Bildung als einen Weg die Demokratie wiederzubeleben. Mit den Fähigkeiten „selbständig zu überprüfen“, „das Internet kritisch zu nutzen“ (S. 258), „eine reflektierte Haltung“ zu entwickeln“ (S. 259) oder „Schlussfolgerungen aufgrund belastbarer Informationen“ zu ziehen (S. 260), beschreibt er wortreich, was in der Politikdidaktik das Bildungsziel des mündigen Bürgers heißt. Denn das ist auch neu an der „Postdemokratie revisited“: Crouch möchte nicht länger versuchen sich mit der postdemokratischen Entwicklung zu arrangieren, sondern hält es für an der Zeit, dass „wir ihr entschlossen entgegentreten“ (S. 17).

Rezensionen

Von der DDR Mittelstufe zum Nachholunterricht.
Die Grundschule vor und nach 1990



Christian Fischer / Sandra Tänzer
Heimatkunde in der DDR.
Didaktische Ansätze und
Spannungsfelder
Für LehrerInnen-Analysen ungelegelter Stundenkonzeptionen

*Christian Fischer/Sandra Tänzer:
Heimatkunde in der DDR. Di-
daktsche Ansätze und Spannung-
felder. Bad Heilbrunn: Klinkhardt
2021*

Der Untertitel bezeichnet das Vorgehen und den Gegenstand im engeren Sinne: „Eine fallorientierte Analyse ausgewählter Stundenkonzeptionen“. Wir erhalten Einsichten in die konkrete Planung dreier Unterrichtsstunden, die einerseits historisch sind, deren Analyse aber andererseits allgemeine Spannungsbögen didaktischer Prinzipien zeigt und deshalb in die Gegenwart gehört. Es werden auch Methodiken und Lehrpläne der Zeit herangezogen.

Der Heimatkundeunterricht war ein wesentlicher Bestandteil der politischen Erziehung in den ersten vier Schuljahren. Er sollte mit der sozialistischen Gesellschaft und dem Marxismus-Leninismus als wissenschaftlicher Weltanschauung vertraut machen und die Liebe zur sozialistischen Heimat festigen. Damit ist ein Problem für die Forschung angedeutet: die einlinige Festlegung der Ziele für den Unterricht ohne mögliche Problematismen könnte dazu verleiten, genauso einlinig und dann abwertend zu interpretieren. Dem beugt die Zerteilung des hermeneutischen Vorgehens vor: Zuerst wird eine immanente Lesart erarbeitet, bei der Intentionen und Ansätze verstehend nachgezeichnet werden. Das ermöglicht es, Unterricht als Unterricht in seinem eigenen Kontext zu sehen und nicht sofort zu dekonstruieren. Dann wird eine extern-kritische Lesart produziert, die die Annahmen und Setzungen des Rahmens zum Gegenstand der Kritik macht (S. 18).

Die erste (und einzige hier behandelte) Stundenkonzeption trägt den Titel „Die Ergebnisse der Arbeit der Werktätigen dienen dem Wohle des Volkes“. Die normative Setzung formuliert eine objektive Gegebenheit und Gesetzmäßigkeit, wird also als Tatsachen-Wissen behandelt. Der Aufbau der Stunde ist in Phasen gegliedert. Phase I (Einführung) diente – so die Deutung der Materialien – der emotionalen Aktivierung. Phase II (Stellen der Hausaufgabe) forderte eine Recherche in Tageszeitungen, wo in der Welt Kinder noch sterben müssen und nicht lernen können. In Phase III

(Nachweis erbringen) sollte belegt werden, dass es in der DDR soziale Sicherheit und Geborgenheit für alle Bürger gibt. Mehrere Teilschritte ergaben die Tatsache der Verbesserung der Lebensverhältnisse in der DDR, wobei auf Lebensverbundenheit (Erfahrungs- und Lebensweltbezug in der heute gängigen Sprache) Wert gelegt wurde, die zugleich in die gesamtstaatliche Ebene weitergeführt wurde. Phase IV (Zusammenfassen und Gegenüberstellen) machte den Gegensatz zwischen der DDR (Deutung: den Menschen geht es gut) und imperialistischen Ländern (Deutung: den Menschen geht es schlecht) klar. Die Phasen V und VI leiteten zum Merkstoff und zur nächsten Stoffeinheit über.

Die extern-kritische Lesart fördert Probleme zutage: 1) Indoktrination und Überwältigung waren allgegenwärtig. 2) Die ideologische und moralische Engführung konterkarierte das Prinzip der Lebensverbundenheit. 3) Der Ansatz der Wissenschaftlichkeit überformte potentiell den Lebensweltbezug. 4) Die strenge Systematik der Unterrichtsorganisation und Erkenntnisvorgabe wirkten der Selbsttätigkeit der Lernenden entgegen.

Indoktrination und Überwältigung ergeben sich als Kritik aus der Perspektive eines demokratischen, individualistischen und pluralistischen Systems. Pädagogisch immanent ist die Kritik in den o.g. Punkten 2-4, indem darin die Spannungsverhältnisse „Fachlichkeit vs. Kindorientierung“ (S. 90) und „Autonomie vs. Vorgabe“ (S. 91) gezeigt werden.

Für an Unterricht Interessierte liest sich all das spannend. Historisch informiert der Text über DDR-Pädagogik. Und didaktisch-methodisch zeigen sich allgemeine Probleme didaktischer Prinzipien wie dem des Lebensweltbezugs. Methodisch sollte für die Interpretation von Stunden die Trennung in immanente und extern-kritische Lesarten zum Grundsatz werden. Dann kann dem Eigensinn eines Entwurfs nachgespürt und anschließend auch von außen kritisiert werden.

Sibylle Reinhardt



Steve Kenner: Politische Bildung in Aktion. Eine qualitative Studie zur Rekonstruktion von selbstbestimmten Bildungserfahrungen in politischen Jugendinitiativen. Wiesbaden: Springer VS 2021

Der Autor untersucht, welches Bildungspotential für junge Menschen in realen politischen Handlungen zu sehen ist. Dafür rekonstruiert er empirisch individuelle Partizipationserfahrungen, die Lernende in selbstorganisierten politischen Aktionen machen.

Die Empirie ist überzeugend angelegt: Neben beobachtender Teilnahme wurden 17 leitfadengestützte Interviews in ganz Deutschland geführt. Davon wurden 13 in einer mehrstufigen qualitativen Inhaltsanalyse, die deduktiv und induktiv vorgeht, ausgewertet. Dafür wird vorher theoretisch Grund gelegt: Der Begriff des Handelns, Soziale und politische Partizipation, Jugendpartizipation, politische Bildung und ihre Kompetenzen, das Verhältnis politischer Bildung und politischer Aktion. Alle diese auch zuspitzenden Ausführungen sind lesenswert. Die Interviewten haben Erfahrungen in institutionalisiertem (z.B. SV) und (!) in selbstorganisiertem politischem Engagement (konventionelle und unkonventionelle Formate) gesammelt. Vorausgesetzt wurde die Bindung an Werte und Prinzipien unserer Demokratie (S. 104). Das methodische Vorgehen wird sorgfältig entworfen (Kap. 3.3). Zwei Fallbeispiele (Lea und Johannes) demonstrieren die Vielfalt der bestehenden Denkmuster; motivationale Faktoren für das politische Engagement werden ermittelt (von persönlicher Betroffenheit bis Spaß).

Die politischen (Selbst)Bildungserfahrungen erschließen sich mit Blick auf diese Kompetenzen: Analysefähigkeit und politische Orientierung, Perspektivenwahrnehmung und -übernahme, Urteilsbildung (Sache und Werte) einschließlich Kritik und (Selbst)Reflexion, Handlungs- und Konfliktfähigkeit, politisches Selbstkonzept. Die Rezensentin ist sehr beeindruckt vom Reichtum und von der Differenziertheit der berichteten Erfahrungen. Diese spezielle Gruppe Jugendlicher macht nicht nur Aktionen, sondern plant sie sorgfältig und wertet sie aus (auch selbst- und gesell-

schaftskritisch). Lange Zitate illustrieren treffend die theoretisierenden Auswertungen durch den Autor.

Besonderes Potential zeigen politische Initiativen im Kontext der Schule, weil die Heterogenität ihrer Teilnehmenden größere Offenheit und Kontroversität provoziert als in vor-entschiedenen Gruppen vorausgesetzt werden kann (z.B. S. 187f.). Dafür muss Schule sich aber öffnen und Lehrkräfte müssen die Aufgabe der fachlichen und pädagogischen Begleitung (nicht Lenkung) akzeptieren (z.B. S. 147f., 158ff.)! Viele der Interviewten sehen hier Defizite, was einen Anstoß geben sollte.

Der abstrakte Ertrag der Studie findet sich in Kapitel 5: Bildungspolitische Konsequenzen sind zu ziehen für die rechtliche Sicherung politischer Partizipation in der Schule, für Schule als politischen Lernort und für demokratische Handlungsfähigkeit als Kernziel politischer Bildung zur Mündigkeit. Das Buch taugt deshalb auch zum Ratgeber für Formulierungen in Landesverfassungen, in Schulgesetzen und für die Leitbilder von Schulen.

Das Kapitel 6 (Ausblick: Emanzipatorische und partizipative politische Bildung) fordert fachdidaktisch, dass der Politikunterricht den Schatz der autonomen Selbstbildungserfahrungen einbezieht und dadurch auch fachlich und pädagogisch begleitet. Lernen und Handeln gehören in politischer Bildung zusammen – hier erhält dieser Grundsatz greifbare Substanz.

Schulpolitik und die Didaktik der politischen Bildung gewinnen durch dieses Buch forschungsgestützte Erkenntnisse.

Sibylle Reinhardt

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Uwe Backes
Hannah-Arendt-Institut
für Totalitarismusforschung e.V.
Technische Universität Dresden
Helmholtzstr.6 . 01069 Dresden
E-Mail: uwe.backes@tu-dresden.de

Edmund Budrich
Sürderstr. 22a . 51375 Leverkusen
E-Mail: edmund.budrich@budrich-media.de

Prof. i.R. Dr. Joachim Engel
Institut für Mathematik II
Pädagogische Hochschule Ludwigsburg
Reuteallee 46 . 71634 Ludwigsburg
E-Mail: engel@ph-ludwigsburg.de

Sara Holzmann Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256 . 33311 Gütersloh
E-Mail: sara.holzmann@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Patrick Horst
Krohnskamp 35g . 22301 Hamburg
E-Mail: phorst@uni-bonn.de

Prof. Dr. Stefan Immerfall
Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd
Abteilung Soziologie
Oberbettringer Straße 200, 73525 Schwäbisch
Gmünd
E-Mail: Stefan.Immerfall@ph-gmuend.de

Dr. Sebastian Jäckle
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Seminar für Wissenschaftliche Politik
Werthmannstr. 12 . 79098 Freiburg i. Br.
E-Mail: sebastian.jaeckle@politik.uni-freiburg.de

Professor Dr. Andreas Nölke
Professur für Politikwissenschaft
Internationale Beziehungen und Internationale
Politische Ökonomie
Goethe-Universität Frankfurt
Theodor-W.-Adorno-Platz 6 . 60629 Frankfurt
E-Mail: a.noelke@uni-frankfurt.de

Dr. Thieß Petersen
Senior Advisor
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256 . 33311 Gütersloh
E-Mail: Thiess.petersen@gmx.de

Prof. i.R. Dr. Sibylle Reinhardt
Schillerstr. 9 . 06114 Halle
E-Mail: sibylle.reinhardt@politik.uni-halle.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred G. Schmidt
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Institut für politische Wissenschaft
Bergheimer Straße 58 . 69115 Heidelberg
E-Mail: Manfred.Schmidt@ipw.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Helmar Schöne
Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd
Abt. Politikwissenschaft
Oberbettringer Str. 200 . 73525 Schwäbisch
Gmünd
E-Mail: Helmar.Schoene@ph-gmuend.de

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

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

Prof. Dr. Uwe Wagschal
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Seminar für Wissenschaftliche Politik
Werthmannstr. 12 . 79098 Freiburg i.Br.
E-Mail: uwe.wagschal@politik.uni-freiburg.de

Prof. Dr. Florian Weber-Stein
Institut für Sozialwissenschaften
Pädagogische Hochschule Ludwigsburg
Reuteallee 46 . 71634 Ludwigsburg
E-Mail: florian.weber-stein@ph-ludwigsburg.de

Informationen für AutorInnen

Programm:

GWP ist eine Fachzeitschrift für Studium und Praxis des sozialwissenschaftlichen Unterrichts. Sie vermittelt zwischen Fachwissenschaftlichen 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, Universität Hannover, Institut für Didaktik der Demokratie, Callinstraße 20. 30167 Hannover

E-Mail: gwp-redaktion@idd.uni-hannover.de

Berücksichtigen Sie, dass GWP als Fachaufsätze nur Originalbeiträge veröffentlicht.

Peer-Review-Verfahren:

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

Farben müssen derart eingesetzt werden, dass Differenzierungen auch im Schwarz-weiß-Druck erhalten bleiben.



Nina Kolleck

Politische Bildung und Demokratie

Eine Einführung in
Anwendungsfelder, Akteure
und internationale Ansätze

2022 • 201 Seiten • kart. • 22,00 € (D) • 22,70 € (A) • utb M
ISBN 978-3-8252-5937-2 • eISBN 978-3-8385-5937-7

Fake News, Extremismus, Klimawandel, Polarisierung – wie können demokratische Gesellschaften diesen Entwicklungen begegnen? Auf der Suche nach Antworten nimmt die Forderung nach politischer Bildung seit Jahren eine zunehmend zentrale Rolle ein. Weltweit reagieren Bildungssysteme auf die sich zuspitzenden gesellschaftlichen Herausforderungen und schenken der politischen Bildung im schulischen und außerschulischen Bereich mehr Aufmerksamkeit. Das Lehrbuch bietet eine breite und leicht verständliche Einführung in Forschungsbereiche, Anwendungsfelder und internationale Ansätze der politischen Bildung. Studierende, (angehende) Lehrkräfte, Fachwissenschaftler*innen und Praktiker*innen finden hier die zentralen Grundlagen der politischen Bildung innerhalb und außerhalb der Schule, in Deutschland, der EU und im internationalen Kontext.

www.shop.budrich.de